



# Minister Klimatu i Środowiska

---

DOP-WŚ.050.45.2024.AG  
3235389.12945018.10426598  
Warszawa, 22-07-2024

**Pan**  
**Szymon Hołownia**  
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z interpelacją Pani Posel Anny Wojciechowskiej oraz grupy Posłów w sprawie niektórych nieprecyzyjnych przepisów dotyczących obszarów chronionego krajobrazu (K10INT2823) proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia na zadane pytania.

**Ad. 1: Czy trwają obecnie prace zmierzające do doprecyzowania przepisów opisanych w niniejszej interpelacji, a dotyczących obszarów chronionego krajobrazu?**

W odpowiedzi na wątpliwości dotyczące braku legalnej definicji pojęcia „*linia brzegowa*” należy wyjaśnić, że art. 220 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne precyzyjnie wskazuje kryteria ustalania linii brzegu m.in. dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych. Zgodnie z przepisami Prawa wodnego 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. Linię brzegu ustala się w drodze decyzji, na wniosek podmiotu mającego interes prawny lub faktyczny. Dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych o ciągłym albo okresowym naturalnym odpływie wód powierzchniowych decyzję administracyjną wydaje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej. Decyzja o ustaleniu linii brzegu stanowi podstawę do dokonania wpisu w ewidencji gruntów i budynków. Wobec powyższego w przypadku ustalenia linii brzegu i po dokonaniu wpisu w ewidencji gruntów i budynków, podstawą do wyznaczenia 100-metrowej strefy, w granicach której obowiązuje zakaz, będzie granica działki ewidencyjnej, na której jest zlokalizowany ciek wodny, jezioro lub naturalny zbiornik wodny.

Natomiast w przypadku niewielkich zbiorników wodnych, np. wód stojących stanowiących własność prywatną, gdy nie ma formalnie ustalonej linii brzegu, strefę 100 metrów można określić na podstawie stanu faktycznego w terenie.

Odnosnie do definicji „*naturalnego zbiornika wodnego*” należy wyjaśnić, że naturalnym zbiornikiem wodnym będzie każdy, który nie powstał w wyniku działalności człowieka. Naturalnymi zbiornikami wodnymi nie będą urządzenia wodne definiowane w art. 16 pkt 65 Prawa wodnego. Należy podkreślić, że organy ochrony przyrody w prowadzonych postępowaniach administracyjnych oceniają charakter zbiornika uwzględniając stan faktyczny lub informacje pozyskane z zasobów Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

W ocenie Ministra Klimatu i Środowiska (MKiŚ) zmiana przepisów w tym zakresie nie jest konieczna.

Mając na uwadze problematykę ustalenia, które obiekty służą prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, i mogą być wyłączone spod analizowanego zakazu zabudowy w strefie 100 m od rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, w ocenie MKiŚ określenie katalogu takich obiektów nie jest zasadne. Każda inwestycja planowana do realizacji w strefie obowiązywania zakazu analizowana jest indywidualnie z uwzględnieniem aktualnego stanu faktycznego.

Odnosząc się do odstępstwa racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej należy wskazać, że w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, dalej: „u.o.p.”, racjonalna gospodarka rolna, leśna lub rybacka będzie to taka gospodarka, która jest prowadzona zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Powinna ona uwzględniać wymagania ochrony przyrody oraz być prowadzona w sposób ograniczający powstawanie zagrożeń wewnętrznych z nią związanych dla obszaru podlegającego ochronie. Pojęcie obiektu służącego prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej dotyczy zatem takich obiektów, które umożliwiają uwzględnienie wymagań ochrony przyrody w działalności gospodarczej w tym zakresie.

Należy zauważyć, że w pojęciu „*racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej*” będą się mieścić takie inwestycje, których lokalizacja – ze względu na charakter i cele, którym obiekt budowlany ma służyć – jest możliwa i uzasadniona wyłącznie na działce znajdującej się w pasie 100 m od rzeki lub naturalnego zbiornika wodnego. Takie rozumienie tego pojęcia pozwala także na zachowanie celu u.o.p., którym jest ochrona danego obszaru chronionego. Ograniczenie zabudowy w obszarze chronionego krajobrazu ma na celu ochronę pasa 100 m od linii brzegów rzek, jezior lub też innych naturalnych zbiorników wodnych, z uwagi na fakt, iż tereny takie umożliwiają m.in. przemieszczanie się organizmów żywych w obrębie danego obszaru. Za obiekty służące racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej lub rybackiej należy zatem uznać obiekty, które po pierwsze, nie będą w sposób znaczący ingerowały w przestrzeń chronionego terenu w pasie 100 m, a po drugie, są niezbędne w tym pasie do prowadzenia racjonalnej gospodarki rolnej leśnej lub rybackiej.

Odnosnie „*racjonalnej gospodarki rybackiej*”, w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, dalej: „u.r.ś”, zdefiniowano racjonalną gospodarke rybacką, która polega 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. Z przepisów u.r.ś wynika, że do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej zobowiązany jest uprawniony do rybactwa w obwodzie rybackim. Dokumentacja prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim obejmuje operat rybacki. Określa on m.in. rodzaje i zakres działań prowadzonych w ramach racjonalnej gospodarki rybackiej, w tym założeń dotyczących ochrony i połowów ryb, typu prowadzonej gospodarki rybackiej, przewidywanej wielkości połowów gospodarczych lub amatorskich, sposobu regulacji wielkości i struktury populacji ryb, a także informacje o innych zabiegach ochronnych lub gospodarczych niezbędnych do ochrony zasobów ryb. Operat musi zawierać także informacje, odnośnie do działań bezpośrednio związanych z celami ochrony obszaru Natura 2000 lub innych form ochrony przyrody oraz informacje o sposobie dostosowania prowadzonej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim do innych działań

przewidzianych w planie ochrony, zadaniach ochronnych lub planie zadań ochronnych parku narodowego, rezerwatu przyrody lub obszaru Natura 2000.

Wyjaśnić należy, że w u.r.ś. nie uwzględniono definicji racjonalnej gospodarki rybackiej realizowanej poza obwodem rybackim, m.in. na gruntach prywatnych. W takich przypadkach, sprawy rozpatrywane są indywidualnie w oparciu o ustalony stan faktyczny, uwarunkowania środowiskowe i charakter prowadzonej gospodarki rybackiej.

Podsumowując, w ocenie MKiŚ określenie katalogu obiektów służących racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej lub rybackiej nie jest zasadne. Każda inwestycja planowana do realizacji w strefie obowiązywania zakazu analizowana jest indywidualnie, z uwzględnieniem aktualnego stanu faktycznego.

Odpowiadając na przytoczony w interpelacji brak możliwości lokalizowania w strefie 100 m od brzegu obiektów niezbędnych do funkcjonowania plaż i kąpieliska, takich jak obiekty małej architektury czy zaplecze sanitarne, wyjaśniam co następuje. Zgodnie z art. 23 ust. 2 u.o.p. wyznaczenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, położenie, obszar, sprawującego nadzór, ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów oraz zakazy właściwe dla danego obszaru chronionego krajobrazu lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 24 ust. 1 u.o.p., wynikające z potrzeb jego ochrony. Prawodawca lokalny ma więc możliwość ustalenia obowiązujących na danym terenie zakazów. Ma także możliwość ustanowienia wyjątków od stosowania zakazów, które będą miały charakter obszarowy. W przypadku wielu obszarów chronionego krajobrazu w obowiązujących uchwałach zastosowane zostały odstępstwa obejmujące m.in. lokalizowanie obiektów budowlanych niezbędnych do pełnienia funkcji plaż, kąpielisk oraz realizacji infrastruktury technicznej na potrzeby tych terenów obejmujące konkretne obszary wymienione w stosownej uchwale. Wyjaśnić należy, że muszą to być obiekty niezbędne do pełnienia określonych funkcji a ich lokalizacja w strefie ochronnej 100 metrów musi być uzasadniona. Nie każdy bowiem obiekt musi zostać zlokalizowany w strefie obowiązywania zakazu zabudowy.

Mając na uwadze przytoczony w interpelacji, obowiązujący także na obszarach chronionego krajobrazu, zakaz wykonywania prac trwale zniekształcających rzeźbę terenu, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska opublikował „Zalecenia w zakresie kwalifikacji prac ziemnych pod kątem zakazu wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu” (Warszawa, 2023 r.), dostępne m.in. na stronie internetowej GDOŚ. Jest to zbiór zagadnień obejmujących podstawowe informacje związane z rzeźbą terenu, warunki prawne stosowania zakazu trwałego zniekształcenia rzeźby terenu, wytyczne do kwalifikacji przedsięwzięcia do złamania zakazu na podstawie dobranych kryteriów oraz orzecznictwo w tym zakresie. Wytyczne dedykowane są wszystkim organom prowadzącym lub biorącym udział w procedurach przygotowujących do zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i środowisku.

**Ad. 2 Dlaczego kary za złamanie zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w strefie 100 m od linii brzegowej rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych są niskie i nieskuteczne?”**

Odnosząc się do mało dotkliwych sankcji dla inwestora w przypadku złamania zakazu zabudowy w strefie 100 m od rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, wskazać należy, że sankcji nie należy szukać jedynie w u.o.p. Zgodnie z art. 127 w zw. z art. 132 u.o.p. naruszenie przedmiotowego zakazu jest wykroczeniem i podlega

karze aresztu albo grzywny, a do spraw tych zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Z kolei kwestie związane z ewentualną wysokością orzekanych kar zostały uregulowane w ustawie z dnia 20 maja 1971 - Kodeks wykroczeń (art. 19 - dla kary aresztu i art. 24 § 1 - dla kary grzywny). Biorąc pod uwagę fakt, że ich wysokość w u.o.p. nie została ustalona, należy stwierdzić, że będą one mogły być orzekane w granicach określonych w tych przepisach i wynosić odpowiednio: kara aresztu od 5 do 30 dni, a kara grzywny od 20 do 5000 zł. Wskazać należy, że to sądy powszechne wymierzają grzywny za złamanie zakazów i organy ochrony przyrody nie mają wpływu na ich wymiar.

Dodatkowo należy tu także przywołać art. 188 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny - „Kto, na terenie objętym ochroną ze względów przyrodniczych lub krajobrazowych albo w otulinie takiego terenu, wbrew przepisom, wznosi nowy lub powiększa istniejący obiekt budowlany albo prowadzi działalność gospodarczą zagrażającą środowisku, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

Ponadto, w przypadku nielegalnego lokalizowania obiektów budowlanych w strefie obowiązywania analizowanego zakazu zastosowanie będą miały także przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, dalej: „Prawo budowlane”, obejmujące samowolę budowlaną i procedurę legalizacji. Wskazać należy, że w przypadku niezgodnienia przez właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska np. projektu decyzji o warunkach zabudowy dla legalizowanej inwestycji, konsekwencją może być nawet rozbiórka nielegalnie powstałego obiektu budowlanego.

Niemniej jednak, co należy podkreślić, dużym problemem jest brak wystarczającej świadomości wagi naruszeń zakazów obowiązujących w obszarach chronionych wśród organów ścigania oraz sądów, co skutkuje brakiem adekwatnej reakcji tych podmiotów na przypadki naruszania prawa w zakresie ochrony przyrody. Przykładowo w latach 2008-2013, na 404 sprawy zgłoszone przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska do organów ścigania, nałożono 4 mandaty, zastosowano 3 pouczenia, a jedynie 67 spraw (16,5%) przekazano do sądu. Wśród spraw przekazanych do sądu, tylko 13 zakończyło się orzeczeniem winy i nałożeniem kary grzywny. Stopniowo zwiększa się odsetek spraw, które po ujawnieniu przez Policję, kończą się wnioskiem o ukaranie grzywną, niemniej spraw tych jest poniżej 10 % rocznie. Problemem nie jest zatem wyłącznie prawo, ale również praktyka jego stosowania.

**Ad. 3 Czy, a jeśli tak, to kiedy możliwa jest zmiana systemu sankcji za łamanie zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w strefie 100 m od linii brzegowej rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych w taki sposób, aby były one odpowiednio dotkliwe i oddziaływały prewencyjnie na sprawcę jak i na ogół społeczeństwa?**

W ramach zwiększenia skuteczności ochrony przyrody resort środowiska we współpracy z Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska opracował propozycję zmian legislacyjnych, która zakłada wprowadzenie możliwości nakładania sankcji administracyjnej w związku z naruszeniem wybranych zakazów obowiązujących w formach ochrony przyrody, w tym zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w strefie 100 m. Planowane regulacje umożliwią regionalnym dyrektorom ochrony środowiska wydawanie decyzji wstrzymującej nielegalne prace i nakazującej podjęcie niezbędnych działań zapobiegawczych lub działań naprawczych, w tym obowiązki dotyczące przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego.

**Ad. 4: Jakie narzędzia posiadają obecnie organy stosujące prawo, pozwalające na powstrzymanie nielegalnie powstających inwestycji lokalizowanych w strefie 100 m linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych?**

W zakresie obiektów nielegalnych, niezależnie od kwestii przepisów karnych w u.o.p., o których mowa powyżej, zastosowanie znajdują także przepisy dotyczące samowoli urbanistycznej (art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz samowoli budowlanej (art. 48 i 49e Prawa budowlanego), które pozwalają organom na wstrzymanie użytkowania terenu, przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania czy nakazanie rozbiórki obiektu budowlanego.

Z wyrazami szacunku

Z up. Ministra

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

**Do wiadomości:** Departament Spraw Parlamentarnych w KPRM