



Warszawa, 2016-07-28

MINISTER ŚRODOWISKA

DLP-V.051.19.2016.ŁN
128146.437152.345338

**Pan
Jan Woźniak
Burmistrz Otmuchowa**

Szanowny Panie Burmistrze

W odpowiedzi na wystąpienie z 29 kwietnia 2016 r., w sprawie wprowadzenia zmiany w brzmieniu art. 5 pkt 16a ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r. poz. 1651, z późn. zm.), tj. modyfikacji definicji legalnej pojęcia „rzeka”, na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1195), uprzejmie informuję, że w ocenie Ministra Środowiska przedstawiony kontekst nie powoduje konieczności zmiany definicji. Powyższe stanowisko poparte jest następującą analizą.

Zgodnie z brzmieniem art. 5 pkt 16 a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r., poz. 1651, z późn. zm.), rzeka to każdy ciek naturalny w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 1c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469, z późn. zm.). Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 9 ust. 1 pkt 1 c Prawa wodnego, ciekami naturalnymi są rzeki, strugi, strumienie i potoki oraz inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy, naturalnymi lub uregulowanymi korytami. Definicja rzeki w takim brzmieniu pozwala na wprowadzenie ochrony w stosunku do mniejszych, niemniej niejednokrotnie bardzo cennych elementów środowiska takich jak strugi, strumienie i potoki. Należy mieć na uwadze, że pojęcie rzeki określone w ww. ustawach odnosi się nadal do cieków naturalnych.

Na podstawie art. 17 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, sejmik województwa może w swoich uchwałach, dotyczących parków krajobrazowych oraz obszarów chronionego krajobrazu, wprowadzić zakazy. Niemniej powinny być to ograniczenia właściwe dla danego parku lub obszaru, czy też ich części, wynikające z potrzeb ochrony tych form ochrony przyrody. Przy wprowadzaniu lub modyfikowaniu zakazów kierować należy się m.in. konstytucyjną zasadą proporcjonalności, wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), która nakazuje organom władzy publicznej użycie jedynie takich środków, które są niezbędne dla osiągnięcia konkretnego celu. Powyższa zasada, stosowana w odniesieniu do formułowania zakazów, jakie mają obowiązywać w parkach krajobrazowych oraz obszarach chronionego krajobrazu, wymaga, aby ograniczenia miały swoje merytoryczne umocowanie i wynikały z rzeczywistych potrzeb ochronnych danego obszaru. Potrzeby te mogą być wywodzone z treści ustawy o ochronie przyrody, celów ochrony danego obszaru chronionego, czy zapisów zawartych w planie ochrony parku krajobrazowego.

Warto bowiem wskazać, że przepisy art. 17 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody nie tylko stanowią wzorzec zakazów, które na terenie parku krajobrazowego oraz obszaru chronionego krajobrazu mogą być wprowadzane, ale również wyznaczają „górną granicę” tego, czego można zabronić (por. art. 17 ust. 1a i 5 oraz art. 24 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody). Należy to interpretować jako brak możliwości ustanawiania dodatkowych zakazów, niż te wskazane w ustawie, przy jednoczesnym dopuszczeniu uszczegóławiania tychże ograniczeń, jakkolwiek można to czynić wyłącznie w granicach danego zakazu. Oznacza to przykładowo, iż jeżeli istnienie takiej regulacji jest wystarczające dla ochrony danego parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu, możliwe jest wprowadzenie zakazu budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 50 m od linii brzegów wybranych rzek, jezior

i innych zbiorników wodnych. Sejmik województwa może więc rozstrzygać, jakie ograniczenia wybrać i czy mają one obowiązywać na całym obszarze chronionym, czy tylko na jego części oraz może wprowadzić odstępstwa sformułowane tak aby w pewnych sytuacjach, bez szkody dla środowiska, możliwa była realizacja przedsięwzięcia. Przykładem takiego odstępstwa jest brak stosowania zakazu budowy nowych obiektów budowlanych na obszarach zwartej zabudowy miast i wsi, wyznaczonych w aktach planistycznych, czy też względem uzupełnień zabudowy pod warunkiem wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy od brzegów zgodnie z linią występującą na działkach przyległych.

Taka konstrukcja przepisów daje możliwość dopasowania ograniczeń do lokalnych potrzeb i uwarunkowań. Tym samym, właściwy sejmik województwa może wprowadzić zakaz tylko na części obszaru lub w stosunku do wybranych elementów środowiska lub ich części ale także może ustanowić szereg odstępstw w stosunku do poszczególnych ograniczeń. Nadto wynika z tego, iż w dokumencie w randze ustawy nie sposób przewidzieć wszystkich tego typu potrzeb i uwarunkowań.

Przykładowo, w ustawie nie sposób szczegółowo określić rodzaju, czy też charakteru wszystkich rzek, jezior i zbiorników, względem których obowiązywać powinien zakaz budowania nowych obiektów budowlanych w pasie o określonej szerokości od ich linii brzegowej. Co więcej, funkcje i znaczenie ekologiczne wód śródlądowych nie zależą często od ich klasyfikacji i genezy, ale od uwarunkowań lokalnych. Dlatego też ustawa o ochronie przyrody zapewnia sejmikom województw pewną elastyczność w działaniu, wyrażającą się w kontekście omawianego przykładu możliwością objęcia ochroną tych rzek, jezior i zbiorników (lub ich części), których wartość przyrodnicza, a także walory i funkcje terenów przybrzeżnych, uzasadniają wprowadzenie ograniczeń. Dopasowywanie ograniczeń do lokalnych potrzeb ochronnych może odbywać się zarówno poprzez uszczegóławianie treści samych zakazów, jak i formułowanie odstępstw od tychże zakazów.

Jednocześnie należy podkreślić, iż wprowadzenie definicji rzeki do ustawy o ochronie przyrody nie jest podstawą prawną dla zmian nazewnictwa poszczególnych cieków naturalnych i nazywania ich „rzekami”. Definicja „rzeki” z ustawy o ochronie przyrody ma zastosowanie jedynie na potrzeby tej ustawy, podczas gdy, nazwy obiektów fizjograficznych (w przypadku, gdy obiekt nie ma nazwy urzędowej) ustalane są decyzją Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych w trybie określonym ustawą z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. Nr 166, poz. 1612, z późn. zm.).

Powyższa analiza potwierdza, że nie ma potrzeby modyfikacji definicji „rzeki”, ujętej w ustawie o ochronie przyrody, w kontekście przedstawionego problemu. Ustawa daje bowiem możliwość sejmikom województw modyfikowania i dostosowania poszczególnych zakazów do potrzeb ochrony przyrody danego obszaru w kontekście istniejących uwarunkowań np. urbanistycznych.

Z poważy
Z OP. MINISTRA
PODSZKRETAJĄCY STANU
Główny Konserwator Przyrody
Andrzej Szweda-Lewandowski

Do wiadomości:

- 1) Marszałek Województwa Opolskiego
- 2) Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu
- 3) Starosta Nyski
- 4) Wojewoda Opolski
- 5) Biura Poselskie Posłów na Sejm RP, Pan Poseł: Rajmund Miller, Ryszard Galla, Leszek Korzeniowski