

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Wydział Prawa i Administracji

Katedra Prawa Ochrony Środowiska

Mgr Elżbieta Chilińska

nr albumu: 502937

Strefy ochronne w polskim prawie wodnym

Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem

prof. dr hab. Bartosza Rakoczego

Toruń 2024

Spis treści

Wstęp.....	4
Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające	12
Rys prawnej ochrony wód w systemie prawa krajowego	12
Pojęcie i rodzaje stref ochronnych	20
Rodzaje i cele ochrony wód	27
Zasady prawa wodnego	33
Wpływ prawa unijnego na wprowadzenie stref ochronnych	41
Strefy ochronne w systemie prawa niemieckiego	45
Strefy ochronne w systemie prawa czeskiego	49
Uwagi końcowe.....	55
Rozdział II. Instrumenty prawne ochrony wód	56
Uwagi wprowadzające	56
Obszar ograniczonego użytkowania.....	61
Obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych	74
Uwagi końcowe.....	83
Rozdział III. Uwarunkowania prawne procesu wyznaczania i ustanawiania stref ochronnych	86
Uwagi wprowadzające	86
Strefy ochronne ujęć wody a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego .	90
Ustanowienie strefy ochronnej obejmującej wyłącznie teren ochrony bezpośredniej	96
Ustanowienie strefy ochronnej obejmującej wyłącznie teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej	109
Uwagi końcowe.....	126
Rozdział IV. Skutki wynikające z ustanowienia stref ochronnych ujęć wód	128
Uwagi wprowadzające	128
Wpływ stref ochronnych ujęć wód na zagospodarowanie przestrzenne i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	130
Wpływ stref ochronnych ujęć wód na prawo własności i ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości	143

Nakazy, zakazy i ograniczenia wynikające z ustanowienia stref ochronnych ujęć wód	149
Roszczenia i odpowiedzialność za szkody wynikające z wprowadzenia rozwiązań ochronnych na terenie strefy ochronnej ujęć wód	159
Uwagi końcowe.....	169
Zakończenie.....	172
Wykaz aktów prawnych.....	179
Wykaz źródeł prawa innych systemów prawnych.....	183
Bibliografia	184
Wykaz orzecznictwa	200

Wstęp

Problematyka stref ochronnych ujęć wód nie była dotąd przedmiotem szerszych rozważań oraz pogłębionych analiz w literaturze przedmiotu. Powodów tego można doszukiwać się chociażby w tym, iż instrument ten jest stosunkowo nowy, ponieważ w prawie został użyty dopiero w latach 50-tych ubiegłego wieku. W związku ze zmianami trybu i formy ustanawiania stref ochronnych na przestrzeni kolejnych lat ulegały one ewolucjom czego konsekwencją było to, iż stan prawny ochrony ujęć wód został naruszony. Ciągłe zmiany przepisów zamiast uporządkować stan prawny stworzyły luki powodujące, iż istniały ujęcia wód nieposiadające ustanowionej strefy ochronnej, która jest podstawowym narzędziem chroniącym wody.

Zauważyć należy, że problematyka ta nie została opracowana w sposób monograficzny, nie poświęcono jej samodzielnego artykułu naukowego ani też nie przeprowadzono szerszych rozważań w komentarzach do ustawy – Prawo wodne. Tematyka stref ochronnych ujęć wód dotychczas poruszana była w komentarzach¹, monografiach² oraz nielicznych artykułach naukowych³, które jedynie w sposób marginalny poruszały przedmiotową tematykę nie wyczerpując jej w sposób wystarczający. Brak jest również kompleksowych opracowań obejmujących instrumenty prawne wprowadzonych na mocy aktualnie obowiązującej ustawy Prawo wodne, w tym także stref ochronnych ujęć wód. Stan literatury przedmiotu dotyczący aktualnie panującej ustawy Prawo wodne jest fragmentaryczny i obejmuje głównie komentarze

¹ M. Kałużny (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016, s. 285- 301; B. Rakoczy (red.), *Prawo wodne, Komentarz*, Warszawa 2013, s. 302-322; J. Szachułowicz (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2010, s. 195, 196 i in.; I. Koza, L. Osuch-Chacińska, M. Pełda-Sypuła, M. Rytelewski [w:] I. Koza (red.), *Nowe prawo wodne*, Zielona Góra 2002, s. 64-73; W. Radecki [w:], W. Radecki, W. Rejman, J. Rotko, J. Sommer (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, Wrocław 2002 s. 303.

² B. Łyp, *Strefy ochronne ujęć wód podziemnych. Problematyka wodociągowa, urbanistyczne i sanitarna*, Warszawa 2018, s. 53 i in.; K. Wesołowska, *Regulacje prawne w zakresie jakości wód przeznaczonych do spożycia* [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013, s. 47 i in.; L. Zacharko, *Strefy specjalne w polskim prawie administracyjnym*, Katowice 2012, s. 128;

³ K. Boryczko, B. Tchórzewska-Cieślak, D. Szpak, *Problemy bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę na obszarach zasilanych z małych ujęć* [w:] „Budownictwo i Inżynieria Środowiska” 2016, nr 1, s. 12-13.

do wybranych przepisów prawnych⁴, praktyczne opracowania⁵ i artykuły naukowe⁶ poświęcone omawianej tematyce.

Wykazane wyżej przesłanki stanowiły ważki argument przemawiający za celowością rozpoczęcia badań nad regulacją prawną dotyczącą stref ochronnych ujęć wód w ramach niniejszej rozprawy.

Największe znaczenie dla badań nad tematyką pracy miały regulacje zawarte w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁷ (pr. wod.) dotyczące gospodarowania wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochrona zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi. Ustawa ta stanowi już piąty akt prawny rangi ustawy, odnoszący się do problematyki szeroko pojętej gospodarki wodnej, opierający się nie tylko na aspektach prawnych, ale jednocześnie na złożonej materii hydrologicznej, ekologicznej oraz ekonomicznej⁸. W związku z tym, iż problematyka prawa wodnego jest skomplikowana i wielopłaszczyznowa często tym samym staje się nieprzystępna jako zagadnienie prawne. Prawodawca w jednym akcie prawnym uregulował bardzo szeroki zakres tematyczny, który wiąże się z kolizją interesów różnego rodzaju podmiotów.

Ze względu na wielowątkowość i złożoność pr. wod., drugoplanowymi, jednakże bardzo istotnymi aktami prawnymi, których rozważań wybranych przepisów podjęto się na tle badanej problematyki są m.in.: nieobowiązująca już ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁹ (pr. wod. 2001), ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰ (planow. i zagosp.), ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹¹ (p.o.ś.), ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹² (pr. bud.), ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹³ (u.o.p.),

⁴ K. Filipek, P. Michalski, M. Soberski, *Prawo wodne – analiza wybranych zagadnień. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2022.

⁵ M. Lidzbarski (red.), *Strefy ochronne ujęć wód podziemnych – analiza ryzyka i projektowanie. Część 1 – Analiza ryzyka dla ustanowienia stref ochronnych ujęć wód podziemnych*, Warszawa 2022, s. 5 i in.; B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2018, s. 111-118; K. Filipek, P. Michalski, M. Soberski, *Nowe prawo wodne: najważniejsze zmiany dla gmin i przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych*, Warszawa 2018, s. 23-34.

⁶ D. Chojnacki, K. Skubiszak, *Badanie prawne nieruchomości nabywanej w celu zabudowy. Cz. V – aspekty środowiskowe* [w:] „Nieruchomości 2023”, nr 4, s. 21 i in.; T. Grabarczyk, *Ochrona ujęć wody w nowym Prawie wodnym – wybrane zagadnienia* [w:] „Nieruchomości” 2018, nr 9, s. 4-8.

⁷ t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1478 ze zm.

⁸ J. Rotko, *Ustawa prawo wodne z 2017 roku w świetle zasad techniki prawodawczej* [w:] „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2022, z. 4, s. 74-76.

⁹ Dz. U. z 2001 r., nr 115, poz. 1229.

¹⁰ t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.

¹¹ t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 877 ze zm.

¹² t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.

¹³ t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1336 ze zm.

ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ (k.p.a.). Przeprowadzono również rozważania w oparciu o akty rangi podustawowej, które odwołują się w sposób bezpośredni lub pośredni do stref ochronnych.

Niewątpliwe źródło rozważań stanowiło orzecznictwo sądowe, które rozstrzygało kwestie merytoryczne w zakresie badanej tematyki w aspekcie publicznoprawnym mającym na uwadze interes państwa oraz prywatnoprawnym, dotyczącym interesu jednostki. W tym zakresie odniesiono się do orzecznictwa sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz Sądu Najwyższego.

Ponadto na potrzeby niniejszej rozprawy sięgnięto po stanowisko doktryny prawa w zakresie badanej materii. W związku z niewielką ilością publikacji do aktualnie obowiązującej ustawy – Prawo wodne, wykorzystano komentarz do ustawy pr. wod. 2001 pod redakcją M. Kałużnego, B. Rakoczego, W. Radeckiego, W. Rejmana i J. Rotki, J. Sommera, a także komentarz analizujący jedynie wybrane przepisy w zakresie aktualnego prawa wodnego pod redakcją K. Filipka, P. Michalskiego i M. Sobierskiego. Przeanalizowano także monografie i artykuły naukowe. Z uwagi na to, że jak już wcześniej wspomniano, brak jest samodzielnych opracowań w zakresie badanej problematyki dotyczącej instrumentów prawnych ochrony wód, wykorzystano literaturę odnoszącą się do instytucji obszaru ograniczonego użytkowania i częściowo obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych jako instrumentów służących również ochronie zasobów wodnych. Posłużono się także literaturą z dziedzin nauk przyrodniczych i ścisłych.

Tematem pracy są strefy ochronne w polskim prawie wodnym.

Wskazane powyżej sformułowanie tematu implikuje zakres merytoryczny niniejszej rozprawy, która ma łączyć rozważania dotyczące samego pojęcia strefy ochronnej w polskim prawie wodnym, przesłanek oraz skutków wynikającymi z ich ustanowienia. Zatem poza aspektem teoretycznym podjęty temat ma równie ważne, jak nie nawet najważniejsze, znaczenie w wymiarze praktycznym. Ponieważ to właśnie skutki wynikające z ustanowienia stref ochronnych ujęć wód często są konsekwencją metod, działań lub nawet zaniechań już na etapie planowania, przygotowywania dokumentacji i ustanawiania samych stref ochronnych ujęć wód.

Na sposób formułowania tematu wpływ miały postawione cele badawcze.

¹⁴ t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.

Celem pracy jest zidentyfikowanie i zbadanie nowych regulacji prawnych dotyczących stref ochronnych ujęć wody w prawie wodnym, a także stopnia ich wykorzystania przez organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców. Podstawowym problemem badawczym jest analiza, czy obecnie wprowadzona regulacja prawna pozwala na realizację jej zakładanych celów, w szczególności osiągnięcia jak najwyższej jakości ujmowanej wody do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, a także ochrona samych zasobów, jakimi są wody.

W pierwszej kolejności przeanalizowane zostanie, jak kształtowało się sformułowanie aktualnie panującej definicji stref ochronnych ujęć wód w systemie prawnym. Następnie wyjaśnione zostanie czym jest strefa ochronna ujęć wód, a także wykazane zostaną różnice pomiędzy strefą ochronną ujęcia wód a innymi instrumentami prawnymi ochrony wód, tj. obszarami ograniczonego użytkowania oraz obszarami ochronnych zbiorników wód śródlądowych. Kolejnym zamierzeniem badawczym będzie określenie normatywnych podstaw utworzenia i funkcjonowania stref ochronnych ujęć wód. W konsekwencji tak wcześniej postawionych celów badawczych sformułowane zostaną skutki wynikające z utworzenia stref ochronnych ujęć wód oraz oceniony zostanie wpływ ich utworzenia oraz funkcjonowania.

Rozprawa składa się z czterech rozdziałów.

W rozdziale I dysertacji doktorskiej zbadane zostaną najistotniejsze zagadnienia wprowadzające w zakresie stref ochronnych ujęć wód. Rozdział ten stanowi punkt wyjścia dla dalszych rozważań, zatem nie może zostać ograniczony jedynie do ogólnego wprowadzenia do tematyki. Na samym początku przedstawiony zostanie krótki rys prawnej ochrony wód w systemie prawa krajowego. Następnie zdefiniowane zostanie pojęcie i rodzaje stref ochronnych. Kolejno podjęte zostaną rozważania nad celami ochrony wód oraz kluczowymi zasadami prawa wodnego. Przeprowadzone rozważania mają uwypuklić istotną rolę znaczenia ochrony wód. Zaakcentowany zostanie również wpływ prawa unijnego na wprowadzenie aktualnie sformułowanych w ustawie Prawo wodne stref ochronnych ujęć wód. W końcowej części tego rozdziału przeanalizowane zostaną zagadnienia tematyki instrumentów zbliżonych do stref ochronnych w innych systemach prawnych. Przedstawione zostaną systemy ochrony i korzystania z wód funkcjonujące na terenie Niemiec oraz Czech. Uwypuklone zostaną podobieństwa jak i różnice w stosunku do systemu panującego w Polsce. Ponadto zaznaczone zostaną istotne fakty łączące ww. systemy prawne, tj. cel jakim jest spójność z prawodawstwem

Wspólnotowym w zakresie jakości wody, a także konsekwencje w postaci panujących specjalnych reżimów prawnych oraz łączących się z nimi ograniczeniami w zakresie korzystania z wód oraz użytkowania gruntów.

W rozdziale II zdefiniowany zostanie termin „instrument prawny” oraz wykazane zostaną jakie rodzaje tych instrumentów przewidział ustawodawca w ustawie Prawo wodne. W ramach prowadzonych rozważań dokonana zostanie analiza rodzajów instrumentów służących prawnej ochronie wód. Wskazane zostaną różne przesłanki utworzenia stref ochronnych ujęć wód obszarów ograniczonego użytkowania oraz obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych.

W rozdziale III zbadany zostanie tryb tworzenia stref ochronnych ujęć wód. Wskazane zostaną problemy formalno-prawne związane z utworzeniem i ustanowieniem stref ochronnych ujęć wód. W pierwszej kolejności usystematyzowana będzie właściwość organów w zakresie kompetencji tworzenia stref ochronnych ujęć wód obejmujących wyłącznie teren ochrony bezpośredniej oraz teren ochrony pośredniej i teren ochrony pośredniej. W ramach prowadzonych rozważań poddana zostanie pod analizę problematyka formy oraz charakteru prawnego aktu normatywnego na mocy, którego tworzy się strefy ochronne. Następnie przeanalizowany zostanie proces jakim jest analiza ryzyka dla ujęcia wody stanowiący podstawę podjęcia decyzji o ustanowieniu strefy ochronnej ujęcia wody lub rezygnacji z niej. Zaznaczyć należy, iż wyznaczenie stref ochronnych dotyczy praktycznie wszystkich ujęć, a więc także i właścicieli realizujących zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia. Zastosowanie analizy ryzyka wiąże się z likwidacją zasady dowolności w zakresie ustanawiania stref ochronnych ujęć. Proces ten jest zupełnie nowym rozwiązaniem zastosowanym na gruncie prawa krajowego w zakresie Prawa wodnego pozwalającym na zarządzanie ryzykiem, przy jednoczesnym identyfikowaniu, planowaniu i zarządzaniu różnego rodzaju ryzyk w celu wyeliminowania ich bądź obniżenia do akceptowalnego poziomu. Ostatnia część rozdziału III poświęcona będzie rozważaniom na temat likwidowania i zmiany granic już wyznaczonych stref ochrony wód.

W ostatnim IV rozdziale niniejszej dysertacji przeanalizowane zostaną skutki wynikające z ustanowienia stref ochronnych ujęć wód. W związku z faktem, iż ustanowienie stref ochronnych wiąże się jednocześnie z wprowadzeniem konkretnego reżimu na terenie konkretnego obszaru, analizie poddany zostanie ich wpływ na zagospodarowanie przestrzenne i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

oraz na prawo własności i ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Wykazane zostanie, iż determinantem utworzenia strefy ochronnej może być zarówno czynnik naturalny jak i prawny. W ramach prowadzonych rozważań zbadane zostaną również skutki jakie wiążą się z wprowadzenia nakazów, zakazów i ograniczeń wynikających z ustanowienia stref ochronnych ujęć wód. W ostatniej części niniejszego rozdziału zgłębione zostanie zagadnienie roszczeń i odpowiedzialności za szkody wynikające z wprowadzenia rozwiązań ochronnych na terenie strefy ochronnej ujęć wód.

Celem każdej nauki jest pozyskanie nowej wiedzy, utworzenie czegoś nowego i ma to odzwierciedlenie również w naukach prawnych¹⁵. Jak zauważył K. Ajdukiewicz „metodologia nauk stara się przede wszystkim wyróżnić pewne typy czynności wykonywanych w pracy naukowej i poddać je analizie, doprowadzającej do wyraźnego zdania sobie sprawy z tego, na czym czynności danego typu polegają”¹⁶. W niniejszej dysertacji, aby potwierdzić postawione wcześniej cele badawcze zastosowane zostaną wybrane metody badawcze. Jak twierdzi J. Apanowicz metody badawcze to nic innego jak „zasady i sposoby systematycznych dociekań w celu poznania obiektywnej rzeczywistości”¹⁷. Stwierdzić można, że metody badawcze wykorzystywane w naukach prawnych są związane z ich problematyką oraz realizowanymi funkcjami¹⁸. W związku z wielowymiarowością prawa wyróżnić można następujące metody badania prawa: najczęściej stosowana metoda logiczno-językowa oraz bliskie jej formalno-logiczna i lingwistyczna, a także metoda argumentacyjna i hermeneutyczna, które zaliczane są do metod semiotycznych, kolejno metoda historyczna¹⁹ i metoda komparatystyczna²⁰, rzadziej metoda ekonomiczna, metoda empiryczna, metoda aksjologiczna i metoda filozoficzna²¹.

¹⁵ Szerzej o typach nauk i stosowanych metodach badawczych: A. Grobler, *Metodologia nauk*, Kraków 2006, s. 209-238; Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy prawnoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 412 i in.

¹⁶ K. Ajdukiewicz, *Logika pragmatyczna*, Warszawa 1965, s. 173.

¹⁷ J. Apanowicz, *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej: prace doktorskie, prace habilitacyjne*, Warszawa 2005, s. 54.

¹⁸ J. Izdebski, *Metody Badań nauk społecznych w nauce prawa administracyjnego* [w:] „Rocznik nauk prawnych” 2021, nr 4, s. 28.

¹⁹ J. Starościec, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 21 i in.; P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej* [w:] „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 31; H. Olszewski, *Podejście historyczne w prawnoznawstwie* [w:] A. Łopata (red.), *Metody badania prawa. Materiały sympozjum Warszawa 28–29 IV 1971 r.*, Warszawa 1973, s. 11 i in.

²⁰ T. Barankiewicz, *Współczesne metody badania prawa* [w:] „Studia Prawnicze KUL” 2010, nr 1, s. 118–119; D. Van Kędzierski, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych* [w:] „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018, nr 3, s. 19

²¹ D. van Kędzierski, *Metodologia*, s. 11-12.

Analiza podjętego problemu wymagać będzie posłużenia się następującymi metodami badawczymi: metodą dogmatyczno-prawną, metodą komparatystyczną, metodą historyczno-prawną oraz ekonomiczną analizą prawa.

Zasadnicza część pracy, opierająca się na analizie tekstów prawnych oraz orzecznictwa, oparta zostanie na metodzie dogmatyczno-prawnej (formalno-dogmatycznej). Celem zastosowania tej metody jest analiza przepisów prawnych powszechnie obowiązujących o charakterze administracyjnoprawnym oraz cywilnoprawnym dotyczących problematyki stref ochronnych ujęć wód.

W zależności od rodzaju interpretowanego przepisu prawnego wykorzystane zostaną następujące rodzaje wykładni: językowa, celowościowa oraz funkcjonalna²².

Zadaniem wykładni językowej w niniejszej rozprawie jest ustalenie znaczenia słów, wyrażeń i zwrotów użytych w tekście przepisu prawnego, a w szczególności tych, które są często wieloznaczne, w związku z czym korzystano również z definicji legalnych, które stworzył ustawodawca. Wykładnia celowościowa pozwoli na interpretację treści przepisu ze względu na cel, któremu ten przepis ma służyć. Z kolei wykładnia funkcjonalna umożliwi ustalanie skutków, jakie zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy są wynikiem celu funkcjonowania stref ochronnych.

Pomocniczą funkcję pełnić będzie metoda komparatystyczna (prawno-porównawcza) obejmująca opis oraz analizę porządku prawnego²³ niemieckiego oraz czeskiego. Dobór materiału komparatystycznego zostanie przeprowadzony w taki sposób, aby zaprezentować i porównać rozwiązania zbliżone do polskiego systemu prawnego.

Wspomagająco wykorzystana zostanie metoda historyczno-prawna. Metoda prawna jest metodą badawczą, której przedmiot badania stanowi prawo, metoda historyczna natomiast to metoda badawcza eksponująca „wyznacznik czasowy”²⁴. Metoda pozwoli na analizę zmian historycznie panujących ustaw w zakresie prawa wodnego oraz ich rozwoju w uwypukleniu ewolucji stref ochronnych ujęć wód, dzieląc je lub łącząc ze sobą i konkretyzując²⁵.

W ramach prowadzonych badań w niewielkiej części zastosowana zostanie metoda ekonomicznej analizy prawa. W literaturze wskazuje się, że celem ekonomicznej

²² L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2016, s. 155; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 68, 71.

²³ R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008, s. 25.

²⁴ J. Bardach, *Themis a Clio, czyli prawo a historia*, Warszawa 2001, s. 12.

²⁵ H. Olszewski, *Podjęcie historyczne*, s. 16 i 17.

analizy prawa jest przewidywanie wpływu ustanowionych sankcji prawnych na zachowania ludzi²⁶ oraz iż ekonomiczna analiza prawa bada wpływ rozwoju i ekonomicznych skutków rozmaitych instytucji prawnych²⁷. Ekonomiczna analiza prawa jest „metodą prawoznawstwa, która służy do badania prawa w trzech aspektach: jego tworzeniu, wykładni oraz stosowaniu”²⁸. Metoda polegająca na ekonomicznej analizie prawa zostanie wykorzystana w celu zbadania społecznej opłacalności utworzenia oraz stosowania stref ochronnych ujęć wód.

Dodatkowym atutem rozprawy jest możliwość skorzystania z doświadczenia pozaprawnego, tj. wykształcenia w zakresie ochrony środowiska, a w szczególności hydrologii i hydrobiologii. Cenna jest również analiza rozwiązań poznanych podczas praktyk i pracy w instytucjach administracji publicznej zajmujących się zarządzaniem i ochroną środowiska.

Dnia 24 sierpnia 2023 r. została opublikowana ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw²⁹ (zm. planow. i zagosp.), która będzie wchodzić w życie etapami. Część przepisów weszła w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia zm. planow. i zagosp., czyli 24 września 2024 r., pozostałe przepisy, zgodnie z art. 78 zm. planow. i zagosp., wejdą w życie z początkiem 2025 r. i 2026 r. W związku ze stopniem zaawansowania niniejszej rozprawy nowe regulacje objęte zm. planow. i zagosp. nie zostały omówione w rozprawie.

Praca przedstawia stan prawny na dzień 31 sierpnia 2023 r.

²⁶ R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2011, s. 2.

²⁷ L. Balcerowicz, *Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej*, Warszawa 1993, s. 8.

²⁸ T. Guzik, *Ekonomiczna analiza prawa jako metoda prawoznawstwa* [w:] „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 8, s. 31.

²⁹ Dz. U. z 2023 r., poz. 1688.

Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające

Rys prawnej ochrony wód w systemie prawa krajowego

Prawo gospodarki wodnej w Polsce stanowi zbiór aktów rangi ustawowej i rozporządzeń wykonawczych³⁰. W ujęciu modelarnym istnieje jedna szczególna ustawa – Prawo wodne, która niezmiennie od połowy XIX w. stanowi rezultat konsolidacji różnorodnej materii zaliczanej do gospodarki wodnej w jednym akcie normatywnym³¹. Same metody zarządzania gospodarką wodną na terenie kraju były wielokrotnie zmieniane. Przekształcenia te dotyczyły zarówno organizacji władz centralnych, jak i zasad działania, na których opierały się organy terenowe.

Do 1914 r. na ziemiach polskich wytworzyły się trzy struktury zajmujące się gospodarką wodną. Po 1874 r. na terenach zaboru rosyjskiego powołano Komisję Nawigacyjno-Opisową działającą przy Ministerstwie Komunikacji. Zadaniem rzeczonyj komisji było badanie o stan dróg wodnych i organizacja sieci pomiarowo-obszaryjnej. Komisja Nawigacyjno-Opisowa w drodze przekształceń wcieliła się do Urzędu Śródlądowych Dróg Wodnych. W 1911 r. na terenach miasta Warszawa utworzono Sekcję Melioracyjną w Stowarzyszeniu Techników Polskich³².

W zaborze austriackim przełomowym krokiem w 1879 r. było powołanie do życia Biuro Melioracyjnego przy Wydziale Krajowym Namiestnictwa we Lwowie. Zajmujące się głównie regulacją rzek niespławnych oraz monitoringiem sieci hydrologicznej i meteorologicznej. W 1883 r. przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych we Wiedniu utworzono Centralne Biuro Hydrograficzne, a w 1895 r. powołano Oddział Biura we Lwowie. Po 1893 r. na Politechnice we Lwowie ukształtowała się Sekcja Hydrotechniczna³³.

Zabór pruski sprawy gospodarki wodnej miał najlepiej zorganizowane. Uregulowana była znaczna większość rzek, na czele z Odrą Środkową i Notecią, udoskonalono warunki żeglugi na Kanale Bydgoskim, uporządkowano ujście Wisły. Spopularyzowano meliorację gruntów i użytków zielonych. W 1874 r. powołano administrację do celów budowlanych, która miała zająć się całościową regulacją rzeki

³⁰ J. Rotko, *Podstawy prawne gospodarki wodnej*, Wrocław 2006, Wrocław 2006, s. 12-16.

³¹ Ibidem, s. 27.

³² Z. Mikulski, *Gospodarka wodna* [w:] A. Śródka (red.), *Historia nauki polskiej. Wiek XX. Nauki o Ziemi*, Warszawa 1995, s. 83-85.

³³ Ibidem, s. 85-86.

Odry. W 1892 r. wyłoniono Biuro Komisji do Badania Stosunków Wodnych w Dorzeczach Szczególnie Narażonych na Niebezpieczeństwa Powodzi. Natomiast w 1902 r. w Berlinie powołano Krajowy Urząd Hydrologiczny³⁴.

Kodyfikacja obejmująca prawo wodne, w nowo odbudowanym Państwie Polskim, II Rzeczypospolitej, była Ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r.³⁵ (u. wod.) licząca 266 artykułów. Początkowo prawo wodne wchodziło w zakres kompetencji Ministerstwa Robót Publicznych. Swoim zakresem ustawa objęła następujące grupy zagadnień, wyodrębnione jednostkami systematycznymi: część pierwsza – O prawie własności wód; część druga – O użytkowaniu wód, tu cztery rozdziały dotyczące kolejno użytkowania powszechnego, użytkowania wody prywatnej przez właściciela, użytkowania wód na podstawie pozwolenia władzy, a także szczegółowych przepisów dla zakładów piętujących wodę; część trzecia – Utrzymanie i regulacja wód i ich brzegów, tudzież ochrona od powodzi, obejmowała ona trzy rozdziały poświęcone utrzymaniu wód i jej brzegów, regulacji wód i ubezpieczeniu brzegów oraz ochronie od powodzi; część czwarta – O wyłączeniu i prawach przymusowych; część piąta – O spółkach wodnych (związkach wałowych), część szósta – O władzach i postępowaniu, składająca się z czterech rozdziałów tj. o właściwości władz, postępowaniu, nadzorze władz wodnych i księgach wodnych; część siódma – O komisjach rewizyjnych wodnych; część ósma – O wojewódzkich radach wodnych; część dziewiąta – Postanowienia karne; część dziesiąta – Postanowienia przejściowe i końcowe.

Problem własności wód zgodnie z art. 1 u. wod. prawodawca uregulował następujący sposób, podzielił on wody na publiczne i prywatne. Pierwsze stanowiły własność części dobra publicznego, drugie własność części prywatnej. Ustawodawca w art. 4 u. wod. wskazywał, iż „wody podziemne i źródła wypływające na jego powierzchni gruntu, z wyjątkiem źródeł mineralnych, podlegających monopolowi, i wód cementowych, objętych zastrzeżeniami górnictwami, należą do właściciela gruntu z samego prawa, chyba że stoją temu na przeszkodzie prawa nabyte przez inne osoby”. Natomiast w myśl art. 35 u. wod. „właściciel owego gruntu może rozporządzać wodą pod powierzchnią jego gruntu z ograniczeniami przewidzianymi w art. 19 u. wod.” Dla materii korzystania z wód oraz ich ochrony szczególne znaczenie miała zasada poddania gospodarki wodnej kontroli organom administracji publicznej.

³⁴ Z. Mikulski, *Gospodarka wodna*, Warszawa 1998, s. 86-87.

³⁵ t.j. Dz. U. z 1928 r., nr 62, poz. 574 ze zm.

Ustawodawca dostrzegał także potrzebę zapobiegania zanieczyszczeniu wód. Podniesiony zakaz w art. 22 u. wod. wskazuje na wprowadzanie do wód zanieczyszczeń, które mogłyby spowodować jej szkodliwe zanieczyszczenie. Odrębnie potraktowano temat „wpuszczania cieczy”. Temu zagadnieniu dedykowano wymagające uprzedniego zawiadomienia władzy wodnej (art. 25 u. wod.). Ustawodawca w art. 26 ust. 1 u. wod. wskazuje, iż przedsiębiorca, z którego pochodziło niedozwolone zanieczyszczenie, ponosił odpowiedzialność za szkody, chyba że, zachował należyte środki ostrożności. Ustawa z 1922 r. wskazuje rozróżnienie pojęcia powodującego pogorszenie jakości wody wskutek odprowadzania do niej wody zwykłej, zużytej, pochodzącej z gospodarstwa oraz zanieczyszczenia wód wywołane wpuszczaniem rzeczy i wrzucaniem przedmiotów i materii, odprowadzaniem wody bądź innych cieczy. Zauważając, iż opisywane naruszenie jakości wody, jak i jej zanieczyszczenie mogące wyrządzić komukolwiek szkodę, było surowo zabronione, a mimo to ustawa nie zawierała żadnych wartości granicznych³⁶.

Znaczący rozwój ustawodawstwa w dziedzinie polityki wodnej nastąpił po 1945 r. Radykalne zmiany, jakie zaszły w Polsce po II wojnie światowej, wymusiły potrzebę dostosowania do warunków prawno-gospodarczych również prawo wodne. Należy zaznaczyć, iż u. wod. obowiązywała z niewielkimi zmianami przez ponad 40 lat, aż z dniem 30 maja 1962 r. weszła w życie nowa ustawa wodna – Prawo wodne (pr. wod. 1962)³⁷. Uchwalenie ustawy poprzedziło powołanie do istnienia w 1960 r. naczelnego organu administracji państwowej do spraw gospodarki wodnej, tj. Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej. Ustawa liczyła 173 artykuły i została podzielona na jedenaście działów tj. dział pierwszy – Przepisy ogólne; dział drugi – Korzystanie z wód; dział trzeci – Obiekty budowlane gospodarki wodnej; dział czwarty – Ochrona wód; dział piąty – Ochrona przed powodzią; dział szósty – Spółki wodne; dział siódmy – Księgi wodne i kataster wodny; dział ósmy – Ograniczenia prawa własności nieruchomości w niektórych wypadkach szczególnego korzystania z wód; dział dziewiąty – Postępowanie wodnoprawne; dział dziesiąty – Przepisy karne; dział jedenasty – Przepisy przejściowe i końcowe³⁸.

³⁶ M. Roliński, *Elementy prawa wodnego w rozwoju historycznym ze szczególnym uwzględnieniem polskich ustaw wodnych (część I)* [w:] „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, nr 18, s. 85-86.

³⁷ Dz. U. z 1962 r., nr 34, poz. 158.

³⁸ Z. Mikulski, *Gospodarka wodna*, s. 136-140.

Powyższa systematyka nie wskazywała na poważniejsze zmiany w stosunku do przepisów wcześniejszych ani nowych treści ustawowych. Jednak mimo systemowego podobieństwa, doszły elementy właściwe państwu i gospodarce socjalistycznej. W art. 1 pr. wod. 1962 zamieszczono deklarację, że „wody stanowią własność Państwa, o ile ustawa nie stanowi inaczej”, a z prywatną własnością gruntu powiązано tylko powierzchniowe wody stojące oraz wody w studniach i rowach. Wyeksponowano ustrojowe akcenty zawierające w przepisach ogólnych o hierarchii celów w gospodarowaniu wodami (art. 3, art. 22 pr. wod. 1962) oraz o prowadzeniu planowej gospodarki wodnej (art. 4, art. 23 pr. wod. 1962). Prawodawca w art. 3 pr. wod. 1962 w charakterystyczny dla czasów sposób wskazuje na potrzeby gospodarki narodowej przed potrzebami ludności. Natomiast w art. 22 pr. wod. 1962 wiąże planowanie zadań w gospodarce wodnej z podstawowym planowaniem gospodarczym. Mimo oczekiwań nie stworzono autonomicznego systemu planów wodnych, mającego silne umocowanie w ustawie³⁹.

Intensywna industrializacja z lat pięćdziesiątych zaczęła wywoływać negatywne skutki na środowisko, w tym pogłębiające się zanieczyszczenie wód. W związku z tym pojawiła się potrzeba stworzenia regulacji prawnych mobilizujących państwo do ochrony wód. Dnia 31 stycznia 1961 r. uchwalono ustawę o ochronie wód przed zanieczyszczeniem⁴⁰ (ochr. w.). Ustawa ta uchyliła przepisy o ochronie wód z u. wod. Nowe normy przewidywały szereg kar powodujących obligatoryjne wymierzenie kary (art. 160 ust. 2 ochr. w.) oraz fakultatywne (art. 160 ust. 3 ochr. w.) za szkodliwe zanieczyszczenie wód. Owe przepisy przyjęto, z nieznacznymi zmianami, do pr. wod. 1962. Do pierwszej z nich zaliczono wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi bez posiadania pozwolenia wodnoprawnego oraz uruchomienie oczyszczalni ścieków i innych urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniem, jeżeli ich działanie nie odpowiadało warunkom technicznym projektu budowlanego. Przesłanki drugiej grupy objęły niewykonanie w ustalonym terminie urządzeń zabezpieczających wody, niewprowadzenie zmiany procesów wytwórczych wynikających z pozwolenia, a zmierzających do obniżenia ilości zużycia wody i ładunków zanieczyszczeń odprowadzanych w ściekach z produkcji, przeprowadzenie bez uzgodnienia zmiany procesów produkcyjnych wpływających

³⁹ J. Rotko, *Podstawy prawne*, s. 29; W. Tarasiewicz, S. Surowiec, Z. Rybicki, *Prawo wodne. Komentarz. Teksty*, Warszawa 1965, s. 10, 20.

⁴⁰ Dz. U. z 1961 r., nr 5, poz. 33.

na zwiększenie zanieczyszczeń. W pr. wod. 1962 zadania z zakresu gospodarki wodnej zostały przydzielone organom administracji państwowej, których kształt uwzględniał ustrój państwa socjalistycznego⁴¹.

W dniu 24 października 1974 r. prawodawca wprowadził trzecią w kolejności ustawę dotyczącą zagadnienia szeroko rozumianej gospodarki wodnej zatytułowaną Prawo wodne (pr. wod. 1974)⁴². Różniła się ona od poprzedniej (pr. wod. 1964) zarówno rozleglejszym zakresem przedmiotowym, jak i zmienionym układem treści. Projekt jej wzorowany był w znacznym zakresie na francuskim modelu gospodarki wodnej. Ustawa pr. wod. 1974 liczyła 145 artykułów i składała się z ośmiu działów. Dział pierwszy – Przepisy ogólne; dział drugi – Korzystanie z wód; dział trzeci – Ochrona wód, ochrona przed powodzią; dział czwarty – Budownictwo wodne; dział piąty – Spółki wodne; dział szósty – Księgi wodne i kataster gospodarki wodnej; dział siódmy – Przepisy karne; dział ósmy – Przepisy przejściowe i końcowe. Najważniejsze zmiany wprowadzone do pr. wod. 1974 polegały na zawarciu w przepisach ustawy materii wcześniej w prawie wodnym nieregulowanych. Chodzi o zaopatrzenie ludności w wodę i odprowadzanie ścieków, lub regulowanych bardzo powierzchownie, jak problematyka melioracji wodnych, przy istniejących przepisach odrębnych⁴³.

Ponadto wprowadzono opłaty za pobór wody i odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, co miało zmusić przedsiębiorstwa do oszczędnego gospodarowania wodą i zwiększenia ochrony czystości wód (art. 56 ust. 1 pr. wod. 1974). Następnie utworzono fundusz celowy o nazwie Fundusz Gospodarki Wodnej, którego zadaniem było gromadzenie środków pochodzących z opłat. Następnie zwiększono ochronę wód przed nadmierną eksploatacją, wprowadzono ochronę przepływów nienaruszalnych, mając na uwadze ochronę życia biologicznego w środowisku wodnym (art. 25 ust. 1 pr. wod. 1974), ochronie wód służyć także miały przewidziane w art. 135 pr. wod. 1974 ograniczenia przywilejów zakładów „starych”⁴⁴. Poległy one na określeniu ram czasowych na modernizację, wyposażono organy administracji państwowej w środki represji administracyjnej, polegające na możliwości unieruchomienia przedsiębiorstwa, w momencie, gdy zaniedbania przedsiębiorstwa

⁴¹ J. Rotko, *Podstawy prawne*, s. 23.

⁴² Dz. U. z 1974 r., nr 38, poz. 230.

⁴³ W ustawie pr. wod. 1962 r. poświęcono art. 74-77, natomiast szczegółowe zagadnienia dotyczące materii mieściły się w ustawie z dnia 22 maja 1958 r. o popieraniu melioracji wodnych dla potrzeb rolnictwa (Dz. U. 1958 r., nr, 31, poz. 136).

⁴⁴ Zakłady, które na dzień 9 lutego 1961 r. nie posiadały wymaganych obowiązującymi przepisami systemów urządzeń zabezpieczających.

pobierającego wodę lub odprowadzającego ścieki mogą stwarzać zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi, i nie zostaną one usunięte pomimo wezwania do ich usunięcia (art. 28 pr. wod. 1974). Ponadto wprowadzono zezwolenia na wprowadzanie ścieków do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność Państwa (art. 102 pr. wod. 1974)⁴⁵.

Prawodawca wprowadził także na nowoczesny, jak na ten czas, instrument zarządzania dorzeczem w postaci pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z zasobów wód dorzecza lub jego części (art. 54 pr. wod. 1974). Pozwolenie miało ustalać szczególne zasady eksploatacji zasobów wód dorzecza, prawa i obowiązki zakładów zainteresowanych korzystaniem z dobra publicznego jakim są wody oraz wyznaczać zakład uprawniony do wydawania zakładom objętym pozwoleniem konkretnych i precyzyjnych dyspozycji o sposobie gospodarowania wodą zgodnie z tymi zasadami. Natomiast zgodnie z art. 58 pr. wod. 1974 dla ochrony wód i korzystania z nich oraz ochrony ludności i mienia przed wodami można wprowadzić na pewnych obszarach obowiązek z góry ustalonego zagospodarowania gruntów, a źródła i ujęcia wody mogą być chronione przez ustanowienie stref ochronnych (art. 59 pr. wod. 1974)⁴⁶.

Pomimo instrumentu jakim było pozwolenie w dalszym ciągu nie stworzono niezależnego systemu planów wodnych. Ustawodawca ograniczył się na odesłaniu w art. 5 pr. wod. 1974 do perspektywicznych, wieloletnich i rocznych planów społeczno-gospodarczego rozwoju kraju dla zaspokojenia potrzeb ludności i gospodarki narodowej⁴⁷. Z ustawy usunięto natomiast przepisy szczególne o postępowaniu wodnoprawnym. Zatem wnioskować można, iż zamysłem prawodawcy było to, że zasoby wód podziemnych są przeznaczone przede wszystkim dla zaspokojenia potrzeb ludności (art. 42 pr. wod. 1974)⁴⁸. Według art. 62 pr. wod. 1974 ochrona wód przed zanieczyszczeniami polegać miała na „zachowaniu lub przywróceniu stanu ich czystości, który jest wymagany normami ustawy, a szkodliwe zanieczyszczenie ich polega na wywołaniu zmian fizycznych, chemicznych, biologicznych, bądź innych, powodujących, że wody nie nadają się do wykorzystania na potrzeby ludności lub gospodarki narodowej oraz co ważne powodują szkodliwe zmiany w środowisku”.

⁴⁵ J. Rotko, *Podstawy prawne*, s. 31.

⁴⁶ H. P. Jordan, A. S. Kleczkowski, W. M. Szestakow, S. Witczak, W. M. Goldberg, *Prawna ochrona wód podziemnych* [w:] A. S. Kleczkowski (red.), *Ochrona wód podziemnych*, Warszawa 1984, s. 299.

⁴⁷ S. Surowiec, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska, *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1981, s. 20.

⁴⁸ H. P. Jordan, A. S. Kleczkowski, W. M. Szestakow, S. Witczak, W. M. Goldberg, *Prawna ochrona*, s. 299.

Najpoważniejsze zmiany, z dotychczasowych ustaw, w zakresie przedmiotowym, w doborze instrumentów oraz ustroju administracji wodnej wprowadziło pr. wod. 2001. Implementowała ona prawo unijne do krajowego, oparta została na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁴⁹ (dyrektywa 2000/60/WE). Ustawa liczyła 220 artykułów. Struktura ustawy do pewnego stopnia przypomina poprzednie wersje ustaw tematycznych. Dział pierwszy – Zasady ogólne, rozdział pierwszy – Przepisy ogólne, rozdział drugi – Prawo własności wód, rozdział trzeci – Obowiązki właścicieli wody oraz właścicieli innych nieruchomości; dział drugi – Korzystanie z wód; dział trzeci – Ochrona wód, rozdział pierwszy – Cele środowiskowe i zasady ochrony wód, rozdział drugi – Strefy oraz obszary ochronne; dział czwarty – Budownictwo wodne, rozdział pierwszy – Przepisy ogólne, rozdział II – Regulacja koryt cieków naturalnych, rozdział trzeci – Melioracje wodne; dział piąty a – Ochrona przed powodzią; dział piąty b – Ochrona przed suszą; dział szósty – Zarządzanie zasobami wodnymi, rozdział pierwszy – Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, rozdział drugi – Państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna, państwowa służba hydrogeologiczna oraz państwowa służba do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących, rozdział trzeci – Planowanie w gospodarowaniu wodami, rozdział czwarty – Pozwolenia wodnoprawne, rozdział piąty – Instrumenty ekonomiczne służące gospodarowaniu wodami, rozdział szósty – Kataster wodny, rozdział szósty a – Monitoring wód, rozdział siódmy – Kontrola gospodarowania wodami; dział siódmy – Spółki wodne i związki wałowe, rozdział pierwszy – Tworzenie spółek wodnych i związków wałowych, rozdział drugi – Organy spółki, rozdział trzeci – Nadzór i kontrola nad działalnością spółek, rozdział czwarty – Rozwiązanie spółki wodnej; dział ósmy – Odpowiedzialność za szkody; Dział dziewiąty – Przepisy karne; dział dziesiąty – Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe, rozdział pierwszy – Zmiany w przepisach obowiązujących, rozdział drugi – Przepisy przejściowe i końcowe. Nowelizacje pr. wod. 2001 dotyczyły głównie jej uzgodnienia z dyrektywą 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim⁵⁰ (dyrektywa 2007/60/WE).

⁴⁹ Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000 r., s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, s. 275.

⁵⁰ Dz. U. UE. L 288/27 z 06.11.2007 r.

Najistotniejszą zmianą było wydzielenie tematyki zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, wprowadzonej ustawą z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁵¹ (zb. zaop.) oraz problematyki związanej z ochroną przed powodzią, wprowadzonej ustawą z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁵². Rozbudowano normy dotyczące zarządzania zasobami wodnymi, powołano służbę hydrologiczno-meteorologiczną i hydrogeologiczną, planowanie w gospodarowaniu wodami, pozwolenie wodnoprawne, rozszerzono o instrumenty ekonomiczne, a także kataster i monitoring⁵³.

Istota ustawy pr. wod. 2001 oparta była na ochronie wód wyznaczonych na wzorach prawa europejskiego, skupieniu się na ochronie jakościowej zasobu jakim jest woda oraz skoncentrowanej kontroli emisji. Ustawodawca wyróżnił emisje bezpośrednie i pośrednie. Celem stawianym przez pr. wod. 2001 było osiągnięcie stanu dobrego i bardzo dobrego wód. Kategorie te określone były oddzielnie dla wód naturalnych, silnie zmienionych oraz płynących w korytach sztucznych oraz wód podziemnych. Plany gospodarowania oparto na wymaganiach ochronnych na zlewni hydrograficznych, jakimi są dorzecza⁵⁴.

Dnia 20 lipca 2017 r. uchwalono nową ustawę pr. wod., która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 roku i zastąpiła pr. wod. 2001.

⁵¹ t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 537 ze zm.

⁵² Dz. U. z 2002 r., nr 62, poz. 558.

⁵³ J. Rotko, *Podstawy prawne*, s. 34.

⁵⁴ J. Rotko, *Podstawy prawne*, s. 35.

Pojęcie i rodzaje stref ochronnych

Strefa ochrona w sensie pojęcia i jednocześnie narzędzia pełni rolę teoretycznej konstrukcji dogmatyki prawa administracyjnego, jednocześnie nie będąc terminem *stricto* normatywnym. Konstrukcja ta pełni taką samą rolę jak innego rodzaju narzędzia badawcze. Natomiast samo pojęcie „strefy ochronnej” to pojęcie doktrynalne, a zatem prawnicze, służące twórczemu uogólnieniu z zakresu prawa administracyjnego⁵⁵. W doktrynie podobnie jak pojęcie „strefy ochronnej” również ich funkcja przedstawiana jest niejednolicie⁵⁶.

Podejmując się zdefiniowania pojęcia „stref ochronnych” należy zauważyć, iż ich stan prawny na przestrzeni lat podlegał wielu zmianom. W kontekście tego stwierdzenia wspomnieć należy o obecnie obowiązującej p.o.ś., która poświęca niewiele uwagi tym strefom. Jest ono natomiast wymienione w wielu innych ustawach, w związku z czym istnieje znaczna ilość różnego rodzaju stref ochronnych.

Kwestie związane z tworzeniem i funkcjonowaniem różnych stref ochronnych znajdują się m.in. pr. wod., planow. i zagosp., pr. bud., ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady⁵⁷, ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁵⁸, p.o.ś., ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵⁹, u.o.p., ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁶⁰, ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach

⁵⁵ L. Zacharko, *Wybrane refleksje nad istotą strefy specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze skutków prawnych* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 793.

⁵⁶ J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited 2003, s. 299-305; A. Miler, *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*, Toruń 2012, s. 299; K. Dziadosz, *Racjonalność ekologiczna jako kryterium słusznego prawa* [w:] R. Sobański (red.), *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, Warszawa 1998, s. 185-186; J. Grabowski, *Specjalne strefy ekonomiczne* [w:] „*Studia Iuridica*” 1996, nr 32, s.73-74; L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 63-65; M. Kulesza, *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego* [w:] „*Studia Iuridica*” 1974, nr 3, s.62-63; Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 140 i n; W. Radecki *Problemy prawne ochrony środowiska* [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki (red.), *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1998, s. 176-180; J. Stelmasik, *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986, s. 68; A. Wasilewski, *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969, s. 114-117; M. Waligórski, *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej w tzw. Specjalnych strefach ekonomicznych* [w:] „*Studia Prawnicze*” 1997, nr 2, s. 15.

⁵⁷ t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2120.

⁵⁸ t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 951 ze zm.

⁵⁹ t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 471 ze zm.

⁶⁰ t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1356 ze zm.

i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁶¹ (lec. uz.). Ponadto w kilku innych ustawach prawodawca posługuje się terminem „strefy ochronne” nie wyjaśniając jednocześnie tego pojęcia.

W prawodawstwie krajowym można wymienić także akty rangi podstawowej, które w swojej treści odwołują się w sposób bezpośredni lub pośredni do stref ochronnych, dla przykładu wymienić można rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2019 r. w sprawie wzorów tablic informacyjnych o strefie ochronnej ujęcia wody⁶² (rozp. wz. tab.), rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶³ czy też rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji⁶⁴.

Pojęcie „strefy ochronnej” nierzadko w literaturze określane jest jako strefa specjalna służąca ochronie środowiska⁶⁵ lub jako obszar specjalny⁶⁶. Zdaniem Z. Leońskiego strefa specjalna charakteryzuje się swoistym reżimem publicznoprawnym. Ustalenie jej może skutkować wprowadzeniem ograniczeń publicznoprawnych różnego charakteru, tzn. ograniczeniem praw rzeczowych, ciężarów publicznych lub postanowień typu policyjnego⁶⁷. Strefę specjalną można także utworzyć dla wprowadzenia określonych przywilejów. L. Zacharko wskazuje, iż celem takich działań jest przede wszystkim „ochrona przez państwo dóbr szczególnie cenionych lub wpływanie na rozwój gospodarczy określonego terenu”⁶⁸.

Według P. Zacharczuka w systemie polskiego prawa administracyjnego nie ma definicji legalnej terminu „obszar specjalny”. Termin ten nie jest także pojęciem języka prawnego. Koncepcja obszaru specjalnego będąc przedmiotem rozważań doktryny prawa administracyjnego w znacznym stopniu wyjaśnia istotę obszaru specjalnego, jednak w dalszym ciągu budzi pewien niedosyt w zakresie pojmowania

⁶¹ t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 151 ze zm.

⁶² Dz. U. z 2019 r., poz. 1217.

⁶³ t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1065.

⁶⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 995.

⁶⁵ Z. Leoński, *Materialne*, s. 168.

⁶⁶ J. Boć, *Obszar specjalny* [w:] J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Wrocław 2005, s.243-244.

⁶⁷ P. Jankowska, *Administracyjnoprawne ograniczenia w strefach ochrony uzdrowiskowej* [w:] „Studia prawa publicznego” 2014, nr 4, s. 105; Stelmasiak J., *Obszar specjalny jako prawny środek gospodarowania przestrzenią w zakresie ochrony środowiska (analiza administracyjnoprawna)* [w:] D. Słowikowska (red.), *50 lat Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, Lublin 1998.

⁶⁸ L. Zacharko, *Wybrane refleksje*, s. 787.

obszaru specjalnego i ustalenia treści tej kategorii pojęciowej⁶⁹. Zdaniem P. Zacharczuka w języku potocznym „obszar specjalny” może być definiowany przede wszystkim jako szczególna ograniczona część przestrzeni⁷⁰. Na gruncie prawa ochrony środowiska w doktrynie wymienia się instytucję obszarów specjalnych jako szczególnej kategorii obszarów, tworzonych w celu ochrony środowiska i traktowanych jako prawne środki jego ochrony⁷¹.

Z kolei A. Wasilewski podkreśla, że obszar specjalny w konstrukcji prawnej odnosi się do wycinka przestrzeni i jako kategoria administracyjnoprawna znajduje się poza obrotem cywilnym⁷². Obszar specjalny nie wyłącza także istnienia podmiotowego prawa własności, w tym osób fizycznych. Rzeczy publiczne natomiast mogą być przedmiotem ograniczonych praw rzeczowych, a także różnego rodzaju umów cywilnych, ale stanowić mogą co najwyżej własność państwa lub związków publicznoprawnych⁷³.

Zauważyć zatem należy, iż skutki administracyjnoprawne dla podmiotu zależne są od jego położenia prawnego wobec konkretnego reżimu obszaru. Dotyczyć mogą one zarówno przedsiębiorcy podejmującego określoną działalność gospodarczą, właściciela nieruchomości, także stanowiącego gospodarstwo rolne, mieszkańca czy osoby przebywającej w obrębie obszaru⁷⁴.

Jak wskazuje się w literaturze, całość dyspozycji prawnych wobec obywatela wynika bądź wprost z samego prawa, bądź z decyzji administracyjnych. System nakazów i zakazów oraz swoistych ograniczeń prawnych wyraża się najczęściej w ograniczeniach prawa własności lub innego rodzaju prawa rzeczowego. Znajduje on także swoje zastosowanie w reglamentacji prowadzenia działalności gospodarczej, ustanawianiu

⁶⁹ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne, tom 7: System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 651-682.

⁷⁰ P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 1.

⁷¹ D. Trzecińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s.425; T. Zyglewska, *Cele zasady zrównoważonego rozwoju a obszar specjalny o charakterze ekologicznym* [w:] S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak (red.), *Integralna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, Warszawa 2017, s. 213.

⁷² A. Wasilewski, *Obszar*, s. 110.

⁷³ L. Zacharko, *Wybrane refleksje*, s. 787.

⁷⁴ P. Jankowska, *Administracyjnoprawne*, s. 107.

ciężarów publicznych, a także w szczególnych obowiązkach administracyjnych czy specjalnym reżimie policyjnym⁷⁵.

Istotnym zdaje się być także fakt, że obszary specjalne tworzy się dla wprowadzenia określonych przywilejów. Celem ustanowienia tych obszarów jest ochrona przez państwo dóbr szczególnie cennych, w tym także zasobów wodnych. Natomiast istota reglamentacji administracyjnoprawnej sprowadza się z reguły do wyłączenia ogólnego porządku prawnego na danym obszarze (terenie), wprowadzenia, jak przytoczono wcześniej, określonych nakazów i zakazów, od których w indywidualnych oraz uzasadnionych wypadkach organ administracji publicznej może odstąpić⁷⁶.

Jak podniesiono powyżej pojęcie „stref ochronnych” obecne jest w wielu aktach prawnych, choć brak jakiegokolwiek, który koncentrowałby się na takich strefach. Brak jest definicji, która w sposób wyczerpujący przedstawiałaby, czym w ogóle jest strefa ochronna, z wyjątkiem definicji strefy ochrony uzdrowiskowej. Tę zdefiniowano w art. 2 pkt 6, lecz. uz. jako części obszaru uzdrowiska albo obszaru ochrony uzdrowiskowej, określone w statucie uzdrowiska, wydzielone w celu ochrony czynników leczniczych i naturalnych surowców leczniczych, walorów środowiska i urządzeń uzdrowiskowych.

W prawie wodnym pojęcie „stref ochronnych” swoje miejsce znajduje już od ponad 60 lat. Podstawę prawną do ustanowienia tego rodzaju stref przewidywał chociażby art. 59–61a pr. wod. 1974 r. oraz poprzedzającej ją ustawy art. 79-81 pr. wod. 1962, czy u. wod. z okresu międzywojennego. Zgodnie z art. 131 u. wod. ujęcia wód były chronione poprzez ustanawianie nie stref ochronnych, lecz obszarów ochronnych dla wodociągów i źródeł.

Zaznaczyć jednak należy, że po wejściu w życie pr. wod. 2001, kwestia stref ochronnych ujęć wody powodowała wiele problemów natury prawnej i praktycznej. Było to konsekwencją zmiany trybu i formy ustanawiania stref ochronnych oraz z niezgodności dotychczasowych stref ochronnych z przepisami pr. wod. 2001. Wobec powyższego ustawodawca zdecydował się ujedynolnić stan prawny w tym zakresie⁷⁷. Dlatego też, na mocy art. 21 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie

⁷⁵ J. Boć, *Obszar specjalny...*, s. 245; J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited 2003, s. 301; A. Miler, *Obszar*, s. 299-302; J. Stelmasik, *Instytucja*, s. 68; A. Wasilewski, *Obszar*, s. 114-117; M. Waligórski, *Administracyjnoprawna*, s. 15.

⁷⁶ P. Jankowska, *Administracyjnoprawne*, s. 108.

⁷⁷ M. Maliński, *Strefy ochronne ujęć wody w nowym Prawie wodnym* [w:] „Kierunek wod-kan.” 2017, nr 4, s. 67.

ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw⁷⁸ (ustawa zmieniająca 2011), wszystkie strefy ochronne ujęć wody ustanowione przed dniem 1 stycznia 2002 r. wygasły z mocy prawa z dniem 31 grudnia 2012 r.

Efekt noweli przyniósł skutki zupełnie odwrotne od zamierzonych przez ustawodawcę. Mianowicie, wskazana zmiana miała uporządkować stan prawny ujęć wody, a zamiast tego doprowadziła do sytuacji, w której w wielu miejscach w ogóle odstąpiono od ich ponownego ustanowienia. Konsekwencją czego naruszona została ciągłość ochrony ujęć wody. Wynikało to z tego, iż znaczna część zarządców systemów zbiorowego zaopatrzenia w wodę odstąpiła od złożenia wniosku o ponowne ustanowienie stosownych stref⁷⁹.

Na gruncie obecnie obowiązującego prawa wodnego pojęcie „strefy ochronne” uregulowano w art. 121 pr. wod. Działu III zatytułowanego Ochrona wód. Ustawodawca definiując pojęcie „strefy ochronnej” jednocześnie dokonuje jej podziału na odrębne tereny ochronne oraz stanowi, iż jest to „obszar ustanowiony na podstawie art. 135 ust. 1 pr. wod., na którym obowiązują nakazy, zakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wód”.

Ponadto prawodawca krajowy wyznaczył podział stref ochronnych wyłącznie na teren ochrony bezpośredniej albo na teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej. Jednocześnie zastrzegając, że strefa ochronna obejmująca wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ustanawiana będzie dla każdego ujęcia wody, wykluczając przy tym ujęcia wody służące do zwykłego korzystania z wód.

W myśl art. 120 pr. wod. zarówno „obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych, jak i stref ochronnych ujęć wody, są tworzone w celu zapewnienia odpowiedniej jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, a także ochronie zasobów wodnych”.

Jak zaznacza B. Rakoczy „strefę ochronną ujęcia wód powierzchniowych określa się tak, aby trwale zapewnić jakość wody zgodną z przepisami oraz aby zabezpieczyć wydajność ujęcia wody”⁸⁰.

⁷⁸ Dz. U. z 2011 r., nr 32, poz. 159.

⁷⁹ M. Maliński, *Strefy ochronne ujęć wody*, s. 68.

⁸⁰ B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny*, s. 112.

Zdaniem K. Wesołowskiej „w celu ochrony jakościowej wód przeznaczonych do spożycia w prawie wodnym przewidziano również możliwość tworzenia stref ochronnych ujęć wody”⁸¹.

Mimo znacznego rozwoju ewolucyjnego stanu prawnego oraz warunków społeczno-gospodarczych, a także zmiany ustroju politycznego strefy ochronne ujęć wody nieprzerwanie stanowią podstawowe narzędzie służące zapewnieniu odpowiedniej jakości wody przeznaczonej do spożycia⁸². Przedmiotowa „strefa ochronna” gwarantować ma, Oże do pobieranych wód nie przedostaną się żadne zanieczyszczenia mogące pogorszyć jej jakość czy też spowodować jej niezdatność do spożycia. Szczególne znaczenie ma to w przypadku, gdy woda pobierana jest na cele spożywcze przez ludzi oraz do zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości.

Powyższa próba zdefiniowania pojęcia „strefy ochronnej” sprowadza do wniosku, że z różnego rodzaju przepisów wynika, że strefa taka może zostać ustanowiona wokół bardzo różnych obszarów, ale także i obiektów. W przypadku, gdy możliwość ustanowienia takiej strefy została przewidziana w konkretnych przepisach.

Z punktu widzenia analizowanej problematyki strefy te służą ograniczeniu form i sposobów korzystania z obszarów przyległych do jakiegoś ważnego obiektu lub obszaru. W takim też przypadku jest to konieczne lub potrzebne dla prawidłowego funkcjonowania tego obiektu lub obszaru⁸³. Dalsze rozważania na ten temat sprowadzają do stwierdzenia, że jeżeli obiekty lub obszary mogą mieć różny charakter, to także ich „strefy ochronne” są różne, ponieważ ograniczenia korzystania z terenu położonego w tych strefach także mogą mieć różny charakter. Dlatego dotyczą różnych form korzystania i różnych spraw.

Sam ustawodawca wskazuje, iż ustanawiane na podstawie pr. wod strefy ochronne ujęć wody są obszarami, na których obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wody. Z praktycznego punktu widzenia strefy ochrony bezpośredniej ujęć wody na ogół obejmują niewielki fragment terenu, co mogłoby wskazywać na obiektowy charakterze tego środka prawnego.

Jak twierdzi P. Zacharczuk „nie wydaje się zasadne nieuznawanie tego środka prawnego za obszar specjalny, zwłaszcza, że za obszarowym charakterem przemawia także ustawowo wskazana nazwa tego obszaru”. Ponadto należy mieć na uwadze,

⁸¹ K. Wesołowska, *Regulacje prawne*, s. 47.

⁸² K. Boryczko, B. Tchórzewska-Cieślak, D. Szpak, *Problemy*, s. 12-13.

⁸³ P. Jankowska, *Administracyjnoprawne*, s. 108- 109.

że kwestia samego przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałaby „uznanie odmiennych charakterów terenów ochrony bezpośredniej ujęć wód oraz terenów ochrony pośredniej ujęć wód”⁸⁴.

Z powyżej przedstawionego punktu widzenia w pr. wod. wyróżniamy również strefy ochronne ustanowione dla urządzeń pomiarowych służby państwowej. Wynika to z tego, iż prawodawca w celu zapewnienia reprezentatywności dokonywanych pomiarów lub obserwacji może ustanowić strefy wokół obiektów jakimi są urządzenia pomiarowe państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, państwowej służby hydrogeologicznej oraz państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących.

⁸⁴ P. Zacharczuk, *Obszary specjalne*, s. 446-450.

Rodzaje i cele ochrony wód

Polityka państwa powinna zmierzać do poprawy jakości wody. Jakość tę można osiągnąć poprzez stosowanie ochrony wód powierzchniowych i podziemnych oraz zapobieganie zanieczyszczeniom wywołanym postępowaniem cywilizacyjnym. Głównym celem państwa jest ochrona jednolitych części wód w dorzeczach, prowadzona polityka w tym zakresie może bowiem wpłynąć pozytywnie na poprawę jakości wód przeznaczonych dla ludności do spożycia oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości⁸⁵.

Ustawa pr. wod. w swym tekście określa rodzaje wód i obszarów chronionych, dla których wyznacza się cele środowiskowe oraz dokumenty planistyczne związane z wyznaczeniem i osiągnięciem tych celów. Cele środowiskowe są jednym z podstawowych instrumentów wynikających z dyrektywy 2000/60/WE. Zostały one w niej zdefiniowane przez odwołanie się do określającego je bezpośrednio art. 4 dyrektywy 2000/60/WE (art. 2 pkt 34 dyrektywy 2000/60/WE). To właśnie z art. 4 dyrektywy 2000/60/WE wynika obowiązek określenia celów środowiskowych dla wód powierzchniowych, wód podziemnych oraz dla obszarów chronionych.

Rozbudowane unormowania ochronne pr. wod. służą przede wszystkim osiągnięciu celów środowiskowych. Cele te zdefiniowane zostały dla jednolitych części wód powierzchniowych, jednolitych części wód podziemnych oraz obszarów chronionych, a także poprawie jakości wód oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na terenach podmokłych. Cele środowiskowe są uzupełniane przez cele i cele gospodarcze⁸⁶.

Zgodnie z art. 50 pr. wod. wody jako integralna część środowiska oraz siedlisko dla organizmów, podlegają ochronie, niezależnie od tego, czyją stanowią własność. Zatem prawodawca przewiduje ochronę wód niezależnie od osoby właściciela.

Podstawowy i jednocześnie ogólny cel ochrony jakościowej wód określa art. 51 ust. 1 pr. wod. Jest nim osiągnięcie celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych, jednolitych części wód podziemnych oraz obszarów chronionych, a także poprawa jakości wód oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na terenach podmokłych. Cel ten stanowi punkt odniesienia dla szczegółowych celów

⁸⁵ Wprowadzenie [w:] M. Kałużny (red.), *Prawo wodne*.

⁸⁶ J. Rotko, *Problem zanieczyszczenia wód śródlądowych substancjami chemicznymi w świetle prawa europejskiego oraz prawa krajowego – uwagi krytyczne* [w:] „*Studia Prawnicze*” 2018, nr 4, s. 111.

ochrony wód, które regulują dalsze przepisy ustawy. Nie mogą one zmierzać do naruszenia tego celu ogólnego.

Uszczegółowienie celu ogólnego, znajduje się w art. 51 ust. 2 pr. wod. Realizując go należy zapewnić, żeby wody, w zależności od potrzeb, nadawały się do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, uprawiania sportu, turystyki lub rekreacji, wykorzystywania do kąpieli lub bytowania ryb i innych organizmów wodnych w warunkach naturalnych, umożliwiających ich migrację. Wskazano w ten sposób priorytetowe formy zagospodarowania wód, które muszą być brane pod uwagę przy ustalaniu kolejnych, bardziej doprecyzowanych celów ochrony wód⁸⁷.

Z analizy art. 55 ust. 1 pr. wod. wynika, iż cele środowiskowe rozumiane jako osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód podziemnych, w tym dobrego stanu ilościowego wód podziemnych i dobrego stanu chemicznego wód podziemnych, dobrego stanu wód powierzchniowych, w tym co najmniej dobrego stanu ekologicznego lub co najmniej dobrego potencjału ekologicznego oraz dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych, lub norm i celów wynikających z przepisów, na podstawie których zostały utworzone obszary chronione, a także zapobieganie ich pogorszeniu, w szczególności w odniesieniu do ekosystemów wodnych i innych ekosystemów zależnych od wód, określa się dla „1) jednolitych części wód powierzchniowych niewyznaczonych jako sztuczne lub silnie zmienione; 2) sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych; 3) jednolitych części wód podziemnych; 4) obszarów chronionych”.

Zgodnie z art. 55 ust. 2 pr. wod. weryfikacja celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami następuje co 6 lat.

Ustawodawca wyróżnia dwie grupy celów dla jednolitych części wód powierzchniowych (art. 56 i 57 pr. wod.). I tak celem środowiskowym dla jednolitych części wód powierzchniowych niewyznaczonych jako sztuczne lub silnie zmienione jest ochrona oraz poprawa ich stanu ekologicznego i stanu chemicznego, tak aby osiągnąć co najmniej dobry stan ekologiczny i dobry stan chemiczny wód powierzchniowych, a także zapobieganie pogorszeniu ich stanu ekologicznego i stanu chemicznego. Natomiast celem środowiskowym dla sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych jest ochrona tych wód oraz poprawa ich potencjału ekologicznego i stanu chemicznego, tak aby osiągnąć co najmniej dobry potencjał

⁸⁷ *Komentarz do art. 51 [w:] B. Rakoczy (red.), Prawo wodne.*

ekologiczny i dobry stan chemiczny wód powierzchniowych, a także zapobieganie pogorszeniu ich potencjału ekologicznego oraz stanu chemicznego.

Realizacja celów, o których mowa, następuje poprzez podejmowanie działań zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Działania te polegają w szczególności na stopniowej redukcji zanieczyszczeń powodowanych przez substancje priorytetowe oraz substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego określone w przepisach wydanych na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 1 pr. wod. oraz na zaniechaniu lub stopniowym eliminowaniu emisji do wód powierzchniowych substancji priorytetowych oraz substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego określonych w przepisach wydanych również na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 1 pr. wod.

Odrębnie ustawodawca zajmuje się kwestią określenia celów środowiskowych dla jednolitych części wód podziemnych (art. 59 pr. wod.). Pierwszym celem jest zapobieganie lub ograniczanie wprowadzania do nich zanieczyszczeń. Drugim celem jest zapobieganie pogorszeniu oraz poprawa ich stanu. Trzecim celem jest ich ochrona i podejmowanie działań naprawczych, a także zapewnianie równowagi między poborem a zasilaniem tych wód, tak aby osiągnąć ich dobry stan.

Realizacja tych celów opiera się na podjęciu działań zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Działania podejmowane dla realizacji celów, o których w mowa analizowanym przepisie, określone są w art. 60 ust. 2 pr. wod. Działania te polegają w szczególności na stopniowym redukowaniu zanieczyszczenia wód podziemnych przez odwracanie znaczących i utrzymujących się tendencji wzrostowych zanieczyszczenia powstałego w wyniku działalności człowieka, przy czym znacząca i utrzymująca się tendencja wzrostowa oznacza znaczący statystycznie i pod względem środowiskowym istotny wzrost stężenia substancji zanieczyszczającej, grupy tych substancji lub substancji wyrażonej jako wskaźnik w jednolitej części wód podziemnych.

Uwagę zwraca inny sposób wskazania przez prawodawcę celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych. Osiągnięciu tych celów powinna służyć realizacja działań zawartych w programie wodno-ściekowym kraju⁸⁸. Do tego też programu odwołuje się art. 59 pr. wod., gdzie określono katalog otwarty działań. Działania te wynikać także mogą z innych aktów planowania gospodarki wodnej⁸⁹.

⁸⁸ M. Górecki, *Prawna ochrona jakości wód* [w:] Z. Dymaszewski, J. Jeż-Walkowiak, A. Urbaniak (red.), *Zaopatrzenie w wodę, jakość i ochrona wód*, Poznań-Kudowa Zdrój 2016, s. 43.

⁸⁹ *Komentarz do art. 59* [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo wodne*.

Dla obszarów chronionych cel środowiskowy opisano jako osiągnięcie norm i celów wynikających z przepisów, na podstawie których te obszary chronione zostały utworzone, przepisów ustanawiających te obszary lub dotyczących tych obszarów, o ile nie zawierają one w tym zakresie odmiennych uregulowań (art. 61 ust 1 pr. wod.). W ust. 2 analizowanego artykułu prawodawca określa akt, w którym te cele się zamieszcza, tj. plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Dyrektywa 2000/60/WE reguluje kwestię terminów osiągnięcia tych celów w art. 4 ust. 1 lit. c wskazując, iż dla obszarów chronionych Państw Członkowskie osiągają zgodność ze wszystkimi normami i celami najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, chyba że ustalono inaczej w prawodawstwie wspólnotowym, w ramach którego zostały ustalone poszczególne obszary chronione.

Cele środowiskowe w art. 16 pkt 32 pr. wod. ustalone zostały dla następujących obszarów chronionych, ustalonych na mocy art. 4 dyrektywy 2000/60/WE: „1) jednolitych części wód przeznaczonych do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi” realizuje się cele środowiskowe, o których mowa w art. 56 pr. wod., art. 57 pr. wod., art. 59 pr. wod. oraz w art. 61 pr. wod., oraz stosuje się wymagania wynikające z przepisów zb. zaop., o których mowa w dalszej części tego podrozdziału; „2) jednolitych części wód przeznaczonych do celów rekreacyjnych, w tym kąpieliskowych; 3) obszarów wrażliwych na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych rozumianą jako wzbogacanie wód biogenami, w szczególności związkami azotu lub fosforu, powodującymi przyspieszony wzrost glonów oraz wyższych form życia roślinnego, w wyniku którego następują niepożądane zakłócenia biologicznych stosunków w środowisku wodnym oraz pogorszenie jakości tych wód; 4) obszarów przeznaczonych do ochrony siedlisk lub gatunków, o których mowa w przepisach o. p., dla których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie; 5) obszarów przeznaczonych do ochrony gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym”.

Prawodawca dopuszcza także ustalenie mniej rygorystycznych celów środowiskowych niż określonych w art. 56 pr. wod., art. 57 pr. wod. oraz art. 59 pr. wod. dla wybranych jednolitych części wód, które są w takim stopniu zmienione działalnością człowieka lub, których naturalne warunki są takie, że osiągnięcie tych celów byłoby niewykonalne lub rodziłoby nieproporcjonalnie wysokie koszty w stosunku do spodziewanych korzyści. Jest to zatem przesłanka obligatoryjna i jednocześnie

z nią musi być spełniona przynajmniej jedna z czterech przesłanek fakultatywnych (art. 63 ust. 1 pr. wod.).

Pierwszą przesłanką fakultatywną pozwalającą na zmniejszenie rygoru jest potrzeba w zakresie środowiska, społeczna lub gospodarcza, zaspokajane przez taką działalność człowieka, nie mogą być zaspokojone za pomocą innych działań, korzystniejszych z punktu widzenia środowiska i bez ponoszenia nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do spodziewanych korzyści.

Drugą przesłanką fakultatywną pozwalającą na zmniejszenie rygoru dla wód powierzchniowych jest osiągnięcie najlepszego z możliwych stanów wód powierzchniowych przy danych oddziaływaniach, których nie można byłoby w racjonalny sposób uniknąć z powodu charakteru działalności człowieka lub rodzaju zanieczyszczenia.

Trzecią przesłanką fakultatywną pozwalającą na zmniejszenie rygoru dla wód podziemnych jest zachodzenie możliwie jak najmniejszych zmian dobrego stanu ilościowego i dobrego stanu chemicznego przy danych oddziaływaniach, których nie można byłoby w racjonalny sposób uniknąć z powodu charakteru działalności człowieka lub rodzaju zanieczyszczenia.

Czwartą przesłanką fakultatywną pozwalającą na zmniejszenie rygoru jest to, iż nie zachodzi dalsze pogorszenie stanu jednolitych części wód.

Prawodawca oddzielnie podchodzi do tematu ochrony wód, przeznaczonych do spożycia oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości. W art. 70 pr. wod. wskazuje, że celem ochrony jednolitych części wód przeznaczonych do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości jest zapobieganie pogorszeniu jakości tych jednolitych części wód w taki sposób, aby w szczególności zminimalizować potrzebę ich uzdatniania.

Ustawodawca zalicza do jednolitych części wód przeznaczone do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi wody dostarczające średnio więcej niż 10 m³ wody na dobę lub służące więcej niż 50 osobom, wody, które są przewidywane do takich celów w przyszłości, a także wody wykorzystywane do działalności handlowej lub w budynkach użyteczności publicznej.

Delegacja ustawowa wskazująca wymagania wobec wód przeznaczonych do spożycia znajduje się w art. 74 pr. wod. Zgodnie z nią minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia określa

aktem prawa miejscowego, tj. w drodze rozporządzenia, wymagania, jakim powinny odpowiadać wody powierzchniowe wykorzystywane do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, a także częstotliwość pobierania próbek wody, metodyki referencyjne analiz i sposób oceny czy wody odpowiadają wymaganiom. W rozporządzeniu minister właściwy do spraw gospodarki wodnej uwzględnia podział wód na trzy kategorie w dostosowaniu do standardowych procesów uzdatniania, jakim wody, z uwagi na ich zanieczyszczenie, powinny być poddane w celu uzyskania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Kieruje się także efektywnością tych procesów oraz potrzebą sukcesywnej poprawy jakości wód wykorzystywanych do poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

Zasady prawa wodnego

Jak zauważają B. Rakoczy i J. Rotko problem terminu zasad prawa jest rozumiany dwojako⁹⁰. Podział ten dotyczy zarówno teorii prawa oraz dogmatycznych nauk prawnych, w aspekcie pragmatycznym i apragmatycznym. Zasady prawa w ujęciu dyrektywnym powiązane są z aksjologią, mają charakter norm naczelnych w stosunku do innych, wskazujących konkretne zachowanie się. Z kolei zasady w znaczeniu opisowym odzwierciedlają model ukształtowania określonej instytucji prawnej, powstający dzięki obszernemu opisowi materiału normatywnego. Zasady tego typu nie wyrażają krytyk ani nie nakazują konkretnych sposobów zachowania się. Podział taki wyznaczony został poprzez rozwój wszystkich nauk prawnych⁹¹.

W literaturze z zakresu prawa administracyjnego wyróżnia się trzy rodzaje zasad prawa⁹². W kontekście niniejszej pracy należy przyjąć, że zasady te to „normy prawa ochrony środowiska, które muszą być uznane za wiodące (podstawowe), zaś wynikające z nich rozwiązania winny być uważane za kryteria interpretacyjne dla całej ustawy”⁹³. Część zasad jest wprost wymienionych w p.o.ś. oraz ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁹⁴ (ud. inf.) i te można uznać za „zasadnicze”, pozostałe pełnią funkcję dopełniających w katalogu otwartym⁹⁵. Zdaniem J. Ciechanowicz-McLean zasady te to nic innego jak pomoce wytyczne stosowanymi w działalności prawodawczej, a także procesie stosowania i wykładni prawa ochrony środowiska⁹⁶. Zatem zasady prawa ochrony środowiska mają charakter pośredni, a ich adresatem może być każdy, kto korzysta ze środowiska. Nie ma znaczenia czy korzystanie to jest zgodne z prawem, czy też nie⁹⁷. Kluczową

⁹⁰ B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny*, s. 33 i in.; J. Rotko, *Ustawa – Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska* [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 101 i in.

⁹¹ A. Breczko, A. Jamroz, S. Oliwniak, *Wstęp do nauk prawnych*, Białystok 1999, s. 70-73.

⁹² J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2007, s. 108.

⁹³ A. Lipińska, *Podstawy prawna ochrony środowiska* [w:] „Problemy Ekologii” 2001, nr 1, s. 31.

⁹⁴ t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.

⁹⁵ A. Bartzak, *Zasady ogólne w prawie ochrony środowiska* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe, 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 272-280.

⁹⁶ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 27.

⁹⁷ A. Miler, *Obszar*, s. 35.

kwestią jest aksjologia zasad szeroko pojętych co jest podkreślane w najnowszym piśmiennictwie⁹⁸.

Pomimo, iż prawo wodne „nie jest samodzielną gałęzią prawa, a stanowi co najwyżej kompleksową gałąź prawa, to jednak nie można odmówić prawu wodnemu możliwości wyodrębnienia poszczególnych zasad”⁹⁹. Omawiając zasady prawa wodnego zaznaczyć należy, iż znajdują się pośród nich te ogólne, które wprost wynikają z ustawy Prawo wodne, jak i te, które przedstawione są w sposób opisowy, nie z faktycznego przepisu.

Z uwagi na rozpiętość sięgającą ze znaczenia dyrektywalnego i opisowego wyróżnić można zasady ochrony wód wskazane w Rozdziale 2 pr. wod. zatytułowanym Zasady ochrony wód oraz sześć zasad, które zaproponował J. Rotko, tj. zasadę zrównoważonego rozwoju, zasadę racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości, zasadę wspólnych interesów, realizowaną przez współpracę administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności w celu uzyskania maksymalnych korzyści społecznych, zasadę zarządzania zasobami wodnymi z uwzględnieniem podziału państwa na obszary dorzeczy i regiony wodne, zasadę prewencji ekologicznej i wreszcie zasadę planowości. Co istotne B. Rakoczy zauważa, iż taki podział nie odnosi się tylko do problemów związanych z gospodarką wodną, ale także szeroko pojętą ochroną środowiska i jej zasobów. Katalog zasad prawa wodnego przyjęty przez J. Rotkę stawia w sposób nadrzędny gospodarkę wodną nad ochroną środowiska. Takie wartościowanie powiązane jest z art. 1 i 9 pr. wod.¹⁰⁰.

Pierwsza z zasad prawa wodnego, zasada zrównoważonego rozwoju miała swój początek w raporcie „Nasza wspólna przyszłość” przedstawionym przez Światową Komisję do spraw Środowiska i Rozwoju (the World Commission on Environment and Development, WCED) w 1987 r., której przewodniczyła Gro Harlem Brundtland¹⁰¹. Pojęcie zrównoważonego rozwoju utożsamiane jest z rozwojem, który zapewnia

⁹⁸ A. Koredelam *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 251 i in; B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa wodnego* [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013, s. 27.

⁹⁹ B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa wodnego*, s. 27.

¹⁰⁰ *Ibidem...*, s.28.

¹⁰¹ *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development, przew. G. Brundtland, Oxford University Press, Oxford–New York 1987, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/16613/Justyna_Rokitowska_Zrownowazony_Rozwoj_Vademecum_Bezpieczenstwa.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp: 02.04.2023 r.].

zaspokojenie potrzeb obecnych jak i przyszłych pokoleń, nie ograniczając ich w żaden sposób¹⁰².

W prawodawstwie krajowym zasada zrównoważonego rozwoju swoje powiązanie z gospodarowaniem wodami znajduje w art. 1 pr. wod. Natomiast to art. 3 pkt 50 pr. o. ś. przedstawia ją jako „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, tak by zagwarantować możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

W piśmiennictwie z zakresu ochrony środowiska zasada zrównoważonego rozwoju uważana jest za indywidualną i samodzielną zasadę prawa ochrony środowiska¹⁰³. Jednakże jak wyżej zaznaczono ma ona swój wpływ na treść i regulacje prawa wodnego. Zasada zrównoważonego rozwoju jest sformułowana w sposób bardzo ogólny, co pozwala na szerokie zastosowanie i odniesienie jej w całym prawie ochrony środowiska, a nie tylko w samym prawie wodnym, czy tylko konkretnych działach prawa¹⁰⁴.

Według J. Rotki wyróżnić można dwa motywy omawianej zasady przy potwierdzeniu znaczeniu dla rozstrzygania konfliktów i w procesach planistycznych¹⁰⁵. Po pierwsze integrowanie polityk sektorowych z potrzebami środowiska, a po drugie sprawiedliwość międzygeneracyjna¹⁰⁶. Spełnianie roli w kontekście rozstrzygania konfliktów w kwestii dostępu do wody będzie znacząca, co do reszty problemu niewielka. Co do drugiego z poglądów, pamiętając o regulacjach budujących prawo administracyjne, do którego należy prawo wodne, i prawo cywilne, trudno porównać udział w nich zasady zrównoważonego rozwoju oraz zasady sprawiedliwości społecznej.

W kontekście art. 9 ust. 1 pr. wod. druga zasada racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem

¹⁰² Szerzej: Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 449-455; E. Kośmicki, *Zrównoważony rozwój w warunkach globalizacji gospodarki*, Białystok-Poznań 2010, s. 113-118.

¹⁰³ M. Stoczkiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa* [w:] „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1, s. 2.

¹⁰⁴ A. Haładaj, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska na tle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju* [w:] *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, Wrocław 2007, s. 136-145.

¹⁰⁵ J. Rotko, *Funkcje i charakter prawny instrumentów planowych w gospodarce wodnej* [w:] „Przegląd ustawodawstwa gospodarczego” 2014, nr 6, s. 2-14.

¹⁰⁶ J. Rotko, *Podstawy prawne*, 93-94.

ich ilości i jakości ma charakter bardzo ogólny, ponieważ koncentruje najbardziej istotne problemy związane z gospodarką wodną i ich ochroną. Ustawodawca polski zwraca uwagę na dwa podstawowe elementy związane z gospodarowaniem wodami. Pierwszy skupia się na kompleksowym traktowaniu gospodarowania wodami. System zintegrowanego korzystania z wód bierze pod uwagę wody powierzchniowe oraz podziemne. Dopiero w sposób podrzędny winna być traktowana własność wód – publiczne i niepubliczne w gospodarowaniu wodami. Drugi element to wspomniana własność wód, traktowana jako odrębna wartość normatywna, a tym samym zasada prawa wodnego nie może podlegać nadmiernej ingerencji, z uwagi na jej ochronę.

Prawodawca sugeruje także, iż owe kompleksowe gospodarowanie wodami ma być prowadzone w sposób jak najbardziej racjonalny, ale nie wskazuje, jak je osiągnąć. Następuje to poprzez normy szczegółowe oraz w samym procesie stosowania prawa.

Zasada wspólnych interesów, realizowana przez współpracę administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności w celu uzyskania maksymalnych korzyści społecznych (art. 9 ust. 2 pr. wod.) zaznacza potrzebę wspólnych działań dla uzyskania określonych celów. Zdaniem J. Rotki interpretacja tej zasady w rozumieniu dyrektywalnym, zmusza do wykładni norm powodującej rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w postępowaniach prowadzonych na podstawie pr. wod. oraz innych ustaw współtworzących prawo gospodarki wodą, ale jak zaznacza nie taki miał cel prawodawca polski¹⁰⁷.

Zasada wspólnych interesów ma być osiągana poprzez współpracę administracji publicznej, a więc organów administracji rządowej i samorządowej, przedstawicieli lokalnych społeczności oraz użytkowników wód. Co według M. Kałużnego oznacza, iż wyłącznie taka kooperacja pozwoli na właściwą ochronę oraz osiągnięcie korzyści społecznych w postaci jakości i ilości wody, a także ochronę całego ekosystemu¹⁰⁸.

Ową współpracę wyróżnić można na dwóch równoległych płaszczyznach. Po pierwsze instytucjonalnej, opartej na partycypacji społecznej, gdzie formą współdziałania są organy doradcze, o których mowa w art. 250 pr. wod. oraz art. 362 pr. wod. i są nimi odpowiednio komitety konsultacyjne powoływane przez Prezesa Wód Polskich oraz Państwową Radę Gospodarki Wodnej przy ministrze właściwym do spraw gospodarki wodnej. Ich ogólny wpływ na całokształt gospodarki wodnej jest mały,

¹⁰⁷ J. Rotko, *Podstawy prawne*, 19.

¹⁰⁸ *Komentarz do art. 38h [w:] M. Kałużny (red.), Prawo wodne.*

ponieważ ogranicza się do wyrażania opinii i poglądów. Współpracę taką można także realizować poprzez szeroko pojęte angażowanie społeczeństwa¹⁰⁹.

W kontekście zasady wspólnych interesów szczególnie istotne znaczenie ma korzystanie z wód. W myśl art. 29 pr. wod. korzystanie z wód nie może powodować stanu wód i ekosystemów od nich zależnych. Wyjątkiem są tylko przypadki określone w ustawie. Otóż w szczególności korzystanie to nie może naruszać ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, powodować marnotrawstwa wody lub marnotrawstwa energii wody, a także nie może wyrządzać szkód. Zgodnie z art. 32-34 pr. wod. „każdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej”. Zapis art. 33 ust. 1 pr. wod. odnosi się do korzystania zwykłego, które przysługuje właścicielowi gruntu w przypadku wód stanowiących jego własność oraz wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie. Natomiast art. 34 pr. wod. odnosi się do korzystania szczególnego, które wykracza poza powszechne korzystanie z wód i zwykłe korzystanie z wód.

Interesującą w tym kontekście ujęcie prezentuje K. I. Kobus-Ogrodniczak, która obok pojęcia korzystania z wód wyodrębnia zasady korzystania z wód. Ponadto stwierdza, iż ogólne zasady gospodarowania wodami znajdują się w art. 1 pr. wod. oraz art. 29 pr. wod., który z kolei wyróżnia szczegółowe zasady korzystania z wód¹¹⁰. Stanowisko to podziela także B. Rakoczy, jak przyznaje jedynie częściowo. Zdaniem autora, gdyby tak było, racjonalnie działający prawodawca użyłby terminu „korzystanie z wód”. Tymczasem posłużył się pojęciem „gospodarowania wodami”. W dalszej kolejności B. Rakoczy wskazuje na problem gospodarki wodnej obejmujący znacznie szersze zagadnienie niż tylko korzystanie z wód. Wobec czego gospodarowanie wodami jest pojęciem szerszym i to w nim mieści się właśnie pojęcie korzystania z wód¹¹¹.

Zasadę zarządzania zasobami wodnymi z uwzględnieniem podziału państwa na obszary dorzeczy i regiony wodne zaproponowana przez prawodawcę w art. 12 pr. wod. przyjmuje nieco odmienne brzmienie, ponieważ to „zarządzanie zasobami

¹⁰⁹ Szerzej o partycypacji społeczeństwa: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa 2010, s. 9-11; I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcia i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 21-24; J. Rokicki, *Partycypacja społeczna (pojęcie, aspekty teoretyczne)* [w:] M. Gurdek (red.), *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, Sosnowiec 2016, s. 13-15.

¹¹⁰ K. I. Kobus-Ogrodniczak, *Korzystanie z wód – problemy prawne*, Toruń 2011, s. 42.

¹¹¹ B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa wodnego*, s. 32.

wodnymi jest realizowane z uwzględnieniem podziału państwa na obszary dorzeczy, regiony wodne i zlewnie”. Na uwagę zasługuje fakt, iż zasada ta tworzy jeden z podstawowych filarów prowadzących do zarządzania gospodarką wodną w UE, na co wskazuje dyrektywa 2000/60/WE. Ponadto zasada ta ma charakter dyrektywalny, ale jej uszczegółowienie nie jest proste. W myśl tej zasady podstawą dla gospodarowania wodami jest podział kraju na jednostki jakimi są dorzecza. Ustawodawca w art. 13 ust. 1 pr. wod. wskazuje katalog zamknięty dorzeczy obejmującymi zarówno obszary lądu, jak i morza, składając się z jednego bądź wielu sąsiadujących ze sobą dorzeczy wraz ze związanymi z nimi wodami podziemnymi i przybrzeżnymi. Zasada ta wskazuje na system zarządzania gospodarką wodną w Polsce, a także pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej¹¹².

Zasada prewencji ekologicznej określona jest w art. 9 ust. 4 pr. wod. Oznacza ona tyle co gospodarowanie wodami „prowadzone w zgodzie z interesem publicznym, a także nie dopuszczanie do wystąpienia możliwego do uniknięcia pogorszenia ekologicznych funkcji wód oraz pogorszenia stanu ekosystemów lądowych zależnych od wód”. Zasada ta stanowi uzupełnienie zasady zrównoważonego rozwoju. Zdaniem J. Rotki sposób jej ujęcia budzi zastrzeżenia. Autor zauważa, że zniekształca określone w przepisach dyrektywy 2000/60/WE przesłanki co do możliwości nieosiągnięcia dobrego stanu wód¹¹³.

Wreszcie zasada planowości, która należy do grupy opisowych. Jej charakter jest obecnie typowo techniczno-prawny w porównaniu do czasów PRL, gdzie była naczelną – ustrojową¹¹⁴. Zasada ta łączy się z zasadą przezorności opartej na rozumowaniu, że „lepiej zapobiegać niż leczyć”. Obliguje ona do usuwania negatywnych dla środowiska skutków już na wstępnym etapie planowania, uwzględniając przy tym dostępną wiedzę, procedurę ocen oddziaływania oraz monitorowanie podjętych działań¹¹⁵.

Szczególną rolę planom gospodarowania wodami na obszarach dorzecza nadaje art. 316 pr. wod. Planowanie to służy programowaniu i koordynowaniu działań

¹¹² M. Walas, *Organy i służby ochrony wód* [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013, s. 270.

¹¹³ J. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony przyrody* [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 184-185.

¹¹⁴ M. Nowakowski, *Rozwój zasad polskiego prawa ochrony środowiska – uwagi na tle porównawczym* [w:] „Państwo i Społeczeństwo” 2007, nr 4, s. 41, 51.

¹¹⁵ A. Walaszek-Pyziół, *Prawne zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska* [w:] „Państwo i Prawo” 1982, z. 9, s. 99 i nast.

mających na celu szeroko pojęte zrównoważone korzystanie, łączące cele środowiskowe, społeczne i gospodarcze. Podstawą zasady planowości jest zapewnienie wody człowiekowi, ze względu na dobro środowiska, bo to ona jest filarem metodyk planowania w gospodarowaniu wodami.

Z kolei zasady ochrony wód wskazane w art. 75-85 pr. wod. koncentrują się na kwestiach wprowadzania do wód i ścieków. W art. 75 i 75a pr. wod. prawodawca zakazuje wprowadzanie ścieków bezpośrednio do wód podziemnych, do ziemi oraz urządzeń wodnych. Jednocześnie dopuszczając wprowadzenie wód opadowych lub roztopowych, wody z przelewów kanalizacji deszczowej, wody chłodniczej, wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni, wód wykorzystanych pochodzących z pomp ciepła lub wykorzystanych wód geotermalnych a także ścieków, o których mowa w art. 75 pkt 3 lit. a pr. wod., jeżeli jest to zgodne z warunkami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 2 pr. wod. o ile organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych ustali, że takie dopuszczenie nie koliduje z celami środowiskowymi dla wód lub wymaganiami jakościowymi dla wód (art. 76 ust. 1 pr. wod.).

Ustawodawca zezwala właściwemu organowi Wód Polskich, w drodze decyzji, zwolnić od zakazu wprowadzania do ziemi, w odległości mniejszej niż 1 kilometr od granic kąpielisk, miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpieli oraz plaż publicznych nad wodami, ścieków i wód innych niż wymienione w ust. 1 pkt 1 pr. wod. Następuje to z chwilą, gdy wystąpi istotna potrzeba ekonomiczna lub społeczna, a zwolnienie nie spowoduje zagrożenia dla jakości wód (art. 76 ust. 2 pr. wod.).

Odrębny zakaz znajduje się z art. 79 pr. wod. Dotyczy on zakazu rozcieńczania ścieków w celu uzyskania ich stanu, składu oraz minimalnego procentu redukcji substancji zanieczyszczających zgodnych z przepisami wydanymi na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 2 pr. wod.

Regulacja zawarta w art. 77 pr. wod. wskazuje na pozostałe zakazy związane z wprowadzaniem ścieków do wód i ziemi, a także sposób postępowania pozwalający na zwolnienie od tych zakazów, natomiast regulacja w art. 83 pr. wod. prowadzi do ochrony wód przed zanieczyszczeniem z zachowaniem szczegółowych obowiązków naniesionych na wprowadzającego ścieki do wód lub do ziemi.

W art. 78 pr. wod. prawodawca nakłada obowiązek oczyszczenia ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi, które w ramach zwykłego korzystania z wód

albo usług wodnych powinny być oczyszczone w stopniu wymaganym przepisami ustawy.

Artykuł 81 i 82 pr. wod. określają stopień redukcji substancji zanieczyszczających oraz wartości zanieczyszczeń w ściekach zawartych w wydanym pozwoleniu wodnoprawnym. Natomiast przepis art. 84 pr. wod. w swojej treści nawiązuje do rolniczego wykorzystania ścieków. Ustawodawca słusznie zakazuje rolniczego wykorzystania ścieków w pięciu konkretnych przypadkach. Po pierwsze, gdy grunt jest zamrznięty, zalany wodą, nasycony wodą lub przykryty śniegiem, z wyjątkiem dna stawów ziemnych wykorzystywanych do chowu i hodowli ryb. Po drugie na gruntach wykorzystywanych do upraw roślin przeznaczonych do spożycia w stanie surowym. Po trzecie na gruntach, w których zwierciadło wód podziemnych znajduje się płycej niż 1,5 m od powierzchni ziemi lub od dna rowu rozprowadzającego ścieki. Po trzecie na obszarach o spadku terenu większym niż 10 % dla gruntów ornych i 20 % dla łąk, pastwisk oraz plantacji drzew leśnych. Po piąte na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Doszukać można się w takim przypadku celu jakim jest ochrona gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym. Prawodawca podkreśla konieczność wyznaczenia rzeki lub odcinków rzek, jezior oraz wód przejściowych i wód przybrzeżnych o specjalnym znaczeniu dla gatunków zwierząt, które mają stanowić ich faktyczne lub potencjalne szlaki migracyjne, miejsca tarła lub miejsca odrostu.

Natomiast w obszarach przeznaczonych do ochrony gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym zapewnia się efektywną migrację gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym, w tym ryb dwuśrodowiskowych. W obszarach przeznaczonych do ochrony gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym prawodawca obliguje Wody Polskie do weryfikacji wpływu istniejących urządzeń wodnych i udzielonych zgód wodnoprawnych mających negatywny wpływ na warunki bytowania i wędrówki gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym w celu przywrócenia swobodnego i bezpiecznego dostępu tych gatunków zwierząt do miejsc ich tarła i odrostu oraz zachowania i odtworzenia tych miejsc.

Wpływ prawa unijnego na wprowadzenie stref ochronnych

Woda ma zasadnicze znaczenie dla życia ludzi, zwierząt i roślin oraz dla funkcjonowania gospodarki. Ochrona wody i gospodarka wodna wykraczają poza granice poszczególnych państw. Unijna dyrektywa 2000/60/WE ustanawia ramy prawne dotyczące ochrony i przywracania zasobów czystej wody w UE oraz zagwarantowania ich zrównoważonego wykorzystania w perspektywie długoterminowej. Dyrektywę 2000/60/WE uzupełniają przepisy szczegółowe, takie jak dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (wersja przekształcona)¹¹⁶ (dyrektywa 2020/2184), dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG¹¹⁷ (dyrektywa 2006/7/WE), dyrektywa 2007/60/WE oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego¹¹⁸ (dyrektywa 2008/56/WE), a także porozumienia międzynarodowe.

Podstawę prawną ochrony środowiska naturalnego zawarto w tytule XX – Środowisko w art. 191-193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹¹⁹. W myśl art. 191 TFUE polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego przyczynia się do osiągnięcia następujących celów: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych, promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu.

Polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony w tym także wód, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Ochrona ta opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. W tym kontekście środki harmonizujące odpowiadające

¹¹⁶ Dz. U. UE. L. 435/1 z 23.12.2020 r.

¹¹⁷ Dz. U. UE L 64/37 z 04.03.2006 r.

¹¹⁸ Dz. U. UE L 164/19 z 25.06.2008 r.

¹¹⁹ Dz. U. UE C 326/50 z 26.10.2012 r.

wymogom w dziedzinie ochrony środowiska obejmują, w odpowiednich przypadkach, klauzulę zabezpieczającą, która pozwala Państwom Członkowskim na podejmowanie, z pozagospodarczych względów związanych ze środowiskiem, środków tymczasowych, podlegających unijnej procedurze kontrolnej.

Przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego Unia uwzględnia dostępne dane naukowo-techniczne, warunki środowiska naturalnego w różnych regionach Unii, potencjalne korzyści i koszty, które mogą wynikać z działania lub zaniechania działania oraz gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów (art., 191 ust 3 TFUE).

Działania w zakresie ochrony środowiska naturalnego na szczeblu Unijnym prawodawca zawarł w art. 192 TFUE. Zgodnie z treścią tego artykułu Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, decydują o działaniu służącym osiągnięciu celów określonych w art. 191 TFUE, które ma być podjęte przez Unię.

Natomiast środki ochronne przyjęte na podstawie art.192 TFUE nie stanowią przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych na terenie jego jurysdykcji. Jednakże środki te muszą być zgodne z Traktatami oraz notyfikowane Komisji (art. 193 TFUE).

Woda nie jest produktem handlowym, lecz wspólnym dobrem i ograniczonym zasobem, który należy chronić i wykorzystywać w zrównoważony sposób, zarówno pod względem jakości, jak i ilości. Zasoby wodne znajdują się jednak pod dużą presją w związku z zapotrzebowaniem na wodę w wielu różnych sektorach, takich jak rolnictwo, turystyka, transport i energia. W 2012 r. Komisja zainicjowała Plan ochrony zasobów wodnych Europy¹²⁰ definiujący długoterminową strategię w celu zapewnienia wystarczających zasobów wody dobrej jakości dla wszystkich uzasadnionych zastosowań przez lepsze wdrożenie obecnej polityki wodnej UE, włączenie celów polityki wodnej do innych obszarów polityki oraz wypełnienie luk w obowiązujących ramach prawnych. W planie przewidziano określenie przez państwa członkowskie rachunków wody i poziomów docelowych w zakresie efektywności wodnej, a także opracowanie unijnych norm ponownego wykorzystania wody. Plan

¹²⁰ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Środowiska, *Plan ochrony zasobów wodnych Europy*, Urząd Publikacji, 2014, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/37842> [dostęp 25.06.2023 r.].

odnosi się także do kwestii jakości i ilości wody. Podkreślając, iż ochrona ilościowa i jakościowa są nierozdzielnie połączone, ponieważ są współzależne.

Polityka UE w zakresie ochrony zasobów wody słodkiej i morskiej oraz zarządzania nimi w oparciu o całościowe podejście ekosystemowe obejmuje dwa podstawowe akty prawne dyrektywę 2000/60/WE i dyrektywę 2008/56/WE.

Unijna dyrektywa 2000/60/WE ustanawia ramy ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych i wód podziemnych. Jej celem jest zapobieganie zanieczyszczeniu i ograniczanie go, wspieranie zrównoważonego wykorzystania wody, ochrona i poprawa środowiska wodnego oraz łagodzenie skutków powodzi i susz. Ogólnym celem jest zapewnienie dobrego stanu środowiska w odniesieniu do wszystkich zasobów wodnych. Od państw członkowskich oczekuje się zatem sporządzenia tak zwanych planów gospodarowania wodami w dorzeczu w oparciu o naturalne dorzecza geograficzne, a także opracowania szczegółowych programów środków służących osiągnięciu ustalonych celów.

Uzupełnieniem ramowej dyrektywy wodnej są dyrektywy szczegółowe, takie jak: dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego¹²¹, dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych¹²², dyrektywa Parlamentu Europejskiego 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE, dyrektywa 2006/7/WE.

Dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu¹²³ (dyrektywa 2006/118/WE) określa podstawowe normy jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi oraz nakłada na państwa członkowskie obowiązek regularnego monitorowania jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi z zastosowaniem metody punktów pobierania próbek. Państwa członkowskie mogą przewidzieć dodatkowe wymogi właściwe dla ich terytorium, ale wyłącznie, jeżeli spowoduje to przyjęcie wyższych standardów.

¹²¹ Dz. U. UE L 375/1 z 31.12.1991 r.

¹²² Dz. U. WE L 135/40 z 30.05.1991 r.

¹²³ Dz. U. UE L 372/19 z 27.12.2006 r.

W dyrektywie 2006/118/WE przewidziano również wymóg regularnego udzielania informacji konsumentom. Ponadto co trzy lata należy przedkładać Komisji sprawozdanie na temat jakości wody pitnej. Dnia 1 lutego 2018 r. w odpowiedzi na europejską inicjatywę obywatelską „Right2Water” Komisja opublikowała wniosek w sprawie odnowienia przyjętej 20 lat wcześniej dyrektywy 2006/118/WE. Proponowany przegląd dyrektywy 2006/118/WE zakłada uaktualnienie obowiązujących norm bezpieczeństwa oraz ułatwienie dostępu do bezpiecznej wody pitnej zgodnie z najnowszymi zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia. Ponadto dyrektywa 2006/118/WE ma zwiększyć przejrzystość informacji przekazywanych konsumentom na temat jakości i zaopatrzenia w wodę pitną. Oczekuje się, że w konsekwencji wzrośnie zaufanie obywateli do wody wodociągowej, co pomoże zmniejszyć liczbę plastikowych butelek. Ogólnoeuropejska ocena bezpieczeństwa wody w oparciu o analizę ryzyka powinna pomóc zidentyfikować i wyeliminować ewentualne zagrożenia dla źródeł wody już na etapie dystrybucji.

Strefy ochronne w systemie prawa niemieckiego

Ważkim powodem wybrania regulacji prawnej Niemiec w zakresie prowadzonych rozważań jest fakt, iż rozwiązania prawne funkcjonujące w Prusach w znacznym stopniu wpłynęły na zarys polskiego prawa wodnego. Już w okresie rozbiorów państwa zaborcze, w tym właśnie Prusy prowadziły działania w zakresie zarządzania i gospodarowania wodami zgodnie z istniejącą na ich terenie ustawą główną z dnia 7 kwietnia 1913 r. i uregulowaniami szczególnymi. Z tego też powodu trzon pierwszych polskich regulacji w zakresie prawa wodnego po odzyskaniu niepodległości skupiał się na podtrzymaniu i w konsekwencji wprowadzeniu zachodnich regulacji na tereny byłego zaboru rosyjskiego¹²⁴.

Najważniejszym aktem prawnym w dziedzinie wód w Republice Federalnej Niemiec jest niemiecka ustawa o gospodarce wodnej (*Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz; dalej WHG)*)¹²⁵. WHG stanowi główną część niemieckiego prawa wodnego, zawiera przepisy dotyczące ochrony i użytkowania wód powierzchniowych oraz podziemnych, a także przepisy dotyczące rozbudowy jednolitych części gospodarki wodnej i planowania gospodarki wodnej oraz ochrony przeciwpowodziowej.

Problematyka prawna ochrony wód przez państwa związkowe była już poruszana w XIX wieku¹²⁶. Ramy obecnie obowiązującego prawa wodnego w granicach państwa niemieckiego zostały opracowane przez Akademię Prawa Niemiec i przyjęte dopiero w 1945 roku. Wraz z wejściem w życie ustawy zasadniczej, stworzono podstawę upoważnienia do formułowania federalnego prawa wodnego¹²⁷.

W literaturze wskazuje się na kluczową kwestię WHG jaką jest projektowanie i programowanie systemu planów, których celem jest zabezpieczenie łącznie bądź z osobna trzech podstawowych funkcji zasobów wodnych, tj. funkcji komunikacyjnej

¹²⁴ M. Nowakowski, *Historyczny rozwój spółki wodnej na ziemiach polskich* [w:] „Roczniki Nauk Prawnych” 2006, nr 2, s. 454-455.

¹²⁵ Ustawa z dnia 27 lipca 1957 r., BGBl. I, s.1110.

¹²⁶ Szerzej o rozwoju prawodawstwa prawa niemieckiego w zakresie ochrony i gospodarowania wód: K. Nowacki, *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii: studium prawnoporównawcze* [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo” 1993, nr 227.

¹²⁷ M. Reinhardt, *Einführung zum Recht der Wasserwirtschaft* [w:] H. Frhr. von Lersner, K. Berendes, M. Reinhardt (red.), *Handbuch des Deutschen Wasserrechts Neues Recht des Bundes und der Länder Loseblatt-Textsammlung und Kommentare*, Berlin 2015, s. 74.

wód, funkcji rekreacyjnej wód a także funkcji jaką jest zaopatrzenie społeczeństwa w wodę¹²⁸.

Na kolejny podział wskazuje A. Miler wyróżniając trzy grupy planów. Wśród nich znajdują się plany ochrony czystości wód, plany gospodarki wodnej oraz decyzje o ustaleniu planu. Za podstawowy cel pierwszej grupy wymienionych planów zdaniem Autorki uznać należy ochronę czystości wód, a instrumentem pozwalającymi osiągnąć ten cel są strefy ochronne wód tzw. *Wasserschutzgebiet* oraz karta czystości wód tzw. *Rainhaltordnungen*¹²⁹.

Z kontekstu tak przedstawionej tematyki przedmiotem mojego zainteresowania w dalszej części będą właśnie strefy ochronne wód. Kluczową rolą tego instrumentu jest nadzór nad zasobami wodnymi i zabezpieczenie przed pogorszeniem ich jakości, do którego może dojść w wyniku użytkowania z gruntów.

Ustawodawca w noweli WHG z dnia 31 lipca 2009 r. w par. 1 po raz pierwszy sformułował cel aktu bezpośrednio w tekście prawnym wskazując, iż „celem tego aktu normatywnego jest ochrona zbiorników wodnych jako części naturalnej równowagi, jako podstawy życia ludzkiego, jako siedliska zwierząt i roślin oraz jako użyteczny zasób poprzez zrównoważoną gospodarkę wodną”.

Zgodnie par. 2 WHG ustawę stosuje się do wód powierzchniowych, wód przybrzeżnych oraz wód gruntowych. Ustawa ta nie obejmuje swą regulacją chociażby kwestii związanych z rolą wód pełniących rolę szlaków żeglugowych. Zagadnienia te mieszczą się w odrębnych aktach normatywnych.

Przesłankami ustanowienia stref ochronnych wód w myśl par. 51 ust. 1 punkt 1-3 WHG w zakresie, w jakim wymaga tego dobro wspólne jest po pierwsze ochrona zbiorników wodnych przed niekorzystnymi skutkami dla zabezpieczenia obecnego lub przyszłego publicznego zaopatrzenia w wodę, po drugie potrzeba sztucznego zasilania wód gruntowych lub po trzecie uniknie szkodliwego odprowadzania wody deszczowej, a także splukiwania i przedostawania się substancji do gleby, nawozów lub pestycydów do wody.

Przy czym zaznaczyć trzeba, że wyżej opisane przesłanki ustanowienia stref ochronnych wód stosowane mogą być w sposób wymienny. Spełnienie tylko jednej z nich wystarczy, aby uzasadnić utworzenie strefy ochronnej. Warunkiem podstawowym

¹²⁸ J. Rotko, *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN – ze szczególnym uwzględnieniem ochrony wód*, Wrocław 1998, s. 106.

¹²⁹ A. Miler, *Obszar*, s. 373.

jest powołanie się na dobro ogółu¹³⁰. Zatem celem ustanowienia strefy ochronnej wód może być ochrona *stricte* określonych zasobów wód podziemnych, które będą stanowiły dobro przyszłych pokoleń korzystających z nich¹³¹.

Właściwe organy mogą wyznaczyć niektóre obszary jako strefy ochrony wód lub strefy ochrony źródeł leczniczych w celu ochrony wód przed niekorzystnymi skutkami w interesie obecnego lub przyszłego publicznego zaopatrzenia w wodę lub wykorzystania jako źródła leczniczego. Na obszarach chronionych niektóre działania mogą być zabronione lub uznane za ograniczone. Właściciele i beneficjenci gruntów mogą zostać zobowiązani do stosowania niektórych środków z zastrzeżeniem wydanej zgody na określony sposób korzystania z wód.

Jak zauważa prawodawca obszary ochrony wody pitnej należy podzielić na strefy o różnych przepisach dotyczących ochrony zgodnie z ogólnie uznanymi zasadami technologii (par. 51 ust. 2 WHG). Wyznaczyć strefy ochronne wód mogą właściwe do tego organy w drodze rozporządzenia (par. 52 ust. 1 WHG). Te same organy mogą również nałożyć obowiązki, wprowadzić konkretne zakazy, nakazy i ograniczenia w zakresie korzystania z wód oraz nieruchomości, a także zwolnić z nich, jeżeli cel ochronny nie jest zagrożony lub jeżeli wymagają tego nadrzędne względy dobra wspólnego. (par. 52 ust. 1 pkt 1, 2, 3 WHG).

Zezwolenie określają cel, rodzaj i stopień wykorzystania i mogą być udzielane na podstawie przepisów dodatkowych. Zgodnie z prawem podlegają one zastrzeżeniu, że pewne dodatkowe wymagania służące ochronie wody można wprowadzić z mocą wsteczną. Zezwolenia i pozwolenia wpisuje się do księgi wodnej zgodnie z par. 87 WHG.

Konsekwencją ustanowienia stref ochronnych wód jest ustanowienie specjalnego reżimu prawnego użytkowania gruntów. System ten oparty jest na tolerancji przez aparat państwowy określonych zachowań podmiotów korzystających z wód.

Ustawa w par. 25 WHG reguluje także sposób korzystania z wód. Z przepisu tego wynika, iż, każda osoba może korzystać z wód powierzchniowych w sposób i w zakresie dozwolonym jako wspólne użytkowanie na mocy prawa stanowego, pod warunkiem, że prawa innej osoby nie są sprzeczne z tym oraz w zakresie, w jakim uprawnienia lub korzystanie właściciela lub rezydenta nie zostały naruszone.

Konsekwencją utworzenia strefy ochronnej podobnie jak w prawie polskim jest możliwość ograniczenia praw własności podmiotu, a nawet możliwość

¹³⁰ J. Rotko, *Instrumenty administracyjnoprawnej*, s. 108.

¹³¹ A. Miler, *Obszar*, s. 374.

wywłaszczenia go. Zgodnie z par. 52 ust. 3 WHG, jeżeli ograniczenie prawa własności nastąpiło w konsekwencji ograniczenia właściwego użytkowania nieruchomości w rolnictwie lub w leśnictwie, tj. zgodnie z tymi przeznaczeniami podmiotowi przysługuje rekompensata z tego tytułu.

Konflikty pomiędzy nierzadko sprzecznymi interesami podmiotów korzystających z wód a wymogami wynikającymi z WHG muszą być rozstrzygane przez władze przy uwzględnieniu indywidualnych przypadków. Zarządzanie wodami powierzchniowymi musi zapobiegać pogorszeniu ich stanu ekologicznego i chemicznego oraz prowadzić do utrzymania lub osiągnięcia przynajmniej dobrego stanu ekologicznego i chemicznego (par. 27 ust. 1 i 2 WHG). Zmiany w prawie oparte na implementacji RDW nadały większe znaczenie aspektom ekologicznym.

Strefy ochronne w systemie prawa czeskiego

Badając historię polskiego prawa wodnego warto zaznaczyć, iż początki prawne w tym przedmiocie są podobne również w prawie wodnym Czech. W przypadku Czech ważną rolę pełnił zaborca jakim były Austro-Węgry, który ustawą wodną z 1869 r. wprowadził pierwszą pełną kodyfikację prawa wodnego na obszarze objętym ich wpływami. W 1870 r. Austro-Węgry wydały tzw. jednolite podstawy ziemskich ustaw wodnych, które posłużyły do opracowania w 1870 r. ustawy wodnej dla m.in. dla Czech. Przepisy te miały moc prawną bez większych zmian aż do 1 stycznia 1955 r., kiedy weszła w życie pierwsza czecho-słowacka ustawa o gospodarce wodnej, oparta na planowaniu i zawierająca pierwsze wzmianki o ochronie wód¹³².

Pierwszą kompleksową ustawą obowiązującą na terenie Republiki Czeskiej określającą normy prawa wodnego była tzw. „prawa prowincjonalne”¹³³, która obowiązywała od 1870 r. do 1942 r. W latach 1921-1937 w Czechach przygotowywano zarys nowej ustawy wodnej, zwanej „referencyjnym projektem ustawy Prawo wodne”, który jednak nie został uchwalony. Kolejną obszerną regulacją była ustawa Nr 11/1955 Sb. o gospodarce wodnej¹³⁴, która była wielokrotnie nowelizowana. Ostatnia nowelizacja nastąpiła po wydaniu ustawy Nr 138/1973 Sb. o wodach¹³⁵ i ustawy Nr 130/1974 Sb. o administracji państwowej w gospodarce wodnej¹³⁶, która weszła w życie 1 kwietnia 1975 r.

Przepisy te zostały zmienione przez nową ustawę z dnia 1 stycznia 2002 r. prawo wodne¹³⁷ w celu stworzenia środowiska odpowiedniej jakości, realizacji interesu publicznego i elementów mających na celu zabezpieczenie zasobów wodnych dla przyszłych pokoleń. Przygotowanie nowej ustawy wodnej w Republice Czeskiej z różną intensywnością i przerwami trwało już od 1994 r., kiedy to powstał pierwszy plan merytoryczny. Znaczne przyspieszenie prac nastąpiło wraz z procesem przygotowań Republiki Czeskiej do wstępu do UE. Ustawa wodna została opublikowana w Zbiorze Praw w tomie 98 dnia 25 lipca 2001 r. jako ustawa nr 254/2001 Sb. o wodach i zmianach

¹³² W. Redeki, J. Rotko, *Podstawowe cechy czeskiego prawa wodnego z polskiej perspektywy* [w:] „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 142-143.

¹³³ W. Redeki, J. Rotko, *Podstawowe cechy czeskiego*, s. 142-144, i in.

¹³⁴ Zakon č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství.

¹³⁵ Zakon č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství.

¹³⁶ Zakon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon).

¹³⁷ Zakon č. 130/1974 Sb., o statní správě ve vodním hospodářství.

niektórych ustaw (ustawa o wodzie, ustawa Nr 254/2001)¹³⁸. Nowa ustawa wodna zawiera również kwestię dwóch innych uchylonych poprzednich ustaw Nr 130/1974 Coll. O administracji państwowej w gospodarce wodnej oraz Nr 58/1998 Coll. O opłatach za odprowadzanie ścieków do wód powierzchniowych¹³⁹.

Ustawa ta określa warunki korzystania z wód powierzchniowych i podziemnych, nakłada obowiązki na osoby prawne i fizyczne w stosunku do ochrony wód, kompleksowo reguluje problematykę ochrony przeciwpowodziowej, określa kompetencje organów administracji publicznej oraz reguluje system opłat i finansowania w zakresie gospodarki wodnej. Nowością jest zwłaszcza koncepcja legalności wody w środowisku naturalnym oraz kwestii dotyczących własności, ponadto nowe prawo nie uznaje cieków wodnych jako nieruchomości państwowej tak jak dotychczas, ale jako zjawisko naturalne w postaci strumienia wody ograniczonego korytem na działce. Szczególną uwagę zwraca się na kwestię finansowania.

System finansowania opiera się na instrumentach ekonomicznych stosowanych w praktyce, precyzuje jednak ich zastosowanie dla potrzeb ustawy i wprowadza kilka nowych instytucji¹⁴⁰. System ten odpowiada koncepcji KE opartej na zasadach „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”. Ustawodawca wprowadził opłaty za pobór wód podziemnych do wszystkich celów użytkowania, w tym zaopatrzenia w wodę pitną oraz opłatę za odprowadzanie ścieków do wód gruntowych.

Ustawa Nr 254/2001 wprowadziła także kilka instytucji w związku z wdrażaniem wymagań dyrektyw WE. Są to w szczególności:

- nowy system planowania w dziedzinie wody (centralistyczna koncepcja nurtu, planowanie zostaje zastąpione planowaniem podstawowym w gestii samorządu regionalnego),
- doskonalenie systemu wykrywania i oceny stanu wód podziemnych i powierzchniowych (znacznie wzmocniony i zoptymalizowany monitoring),
- nowy system ewidencji wodnoprawnej i zarządzania obiektami wodnymi w katastrze nieruchomości,
- wprowadzenie administracji, wzgl. zarządcy dorzecza,
- doskonalenie systemów informatycznych (w szczególności zaangażowanie systemów informacji geograficznej i wspólnych danych w rozproszonych bazach danych),

¹³⁸ Zakon č. 254/2001 Sb., o vodach a o změně některých zákonů (vodní zákon).

¹³⁹ Zakon č. 58/1998 Sb., o poplatcích za vypouštění splašků do povrchových vod.

¹⁴⁰ M. Damohorsky a kolektiv, *Pravo životního prostředí*, Praha 2010, s. 36–47.

- wprowadzenie obszarów wrażliwych (nowy typ obszarów o specyficznym reżimie ochrony),
- definicja tzw. „wód rybnych” (wymagających środków ochrony i poprawy).

Strefy ochronne zasobów wodnych w prawie czeskim są ustanawiane na podstawie par. 30 ust. 1 ustawy Nr 254/2001 i mają na celu ochronę ilości, jakości i bezpieczeństwa zdrowotnego wód podziemnych lub powierzchniowych źródeł wody, które są wykorzystywane lub nadające się do zaopatrzenia w wodę pitną i mają średnie roczne zużycie powyżej 10 000 m³ rocznie i podziemnych źródeł do produkcji butelkowanej wody dla niemowląt lub wody źródlanej.

Decyzję o utworzeniu strefy ochronnej zasobów wodnych wydaje organ wodny, zawsze w interesie publicznym. Organ wodny może z ważnych powodów zmienić strefę ochronną lub ją anulować.

Strefy ochronne zasobów wodnych podzielono na strefy ochronne I stopnia, które służą do ochrony źródła wody w bezpośrednim sąsiedztwie punktu poboru lub poboru próbek oraz strefy ochronne II stopnia. Stopień, który służy ochronie źródła wody na terenach wyznaczonych przez organ wodociągowy tak, aby nie zagrażać jej uzysku, jakości lub bezpieczeństwu zdrowotnemu (par. 30 ust. 2 ustawy Nr 254/2001).

Zgodnie z par. 30 ust. 3 ustawy 254/2001 strefa ochronna I stopnia ma zapewnić ochronę źródła wody w bezpośrednim sąsiedztwie punktu poboru lub poboru próbek dla zbiorników wodnych oraz zbiorników, które służą wyłącznie do zaopatrzenia w wodę pitną, wyznacza się dla całej powierzchni poziomego zbiornika przy maksymalnym spiętrzeniu dla innych zbiorników wykorzystujących wodę, określa się jako ciągły obszar na powierzchni zbiornika w minimalnej odległości 100 m od urządzenia do pobierania próbek. W przypadku cieków wodnych z wezbraniem jazu strefa ochronna ma szerokość 15 m, na brzegu rozciąga się powyżej punktu poboru próbek na odległość co najmniej 200 m w górę rzeki, 100 m w dół; w cieku wodnym musi zajmować co najmniej połowę swojej szerokości w punkcie pobierania próbek w przypadku cieków bez wezbrania jazowego strefa ochronna ma szerokość 15 m, na brzegu rozciąga się powyżej punktu poboru próbek na odległość co najmniej 200 m w górę rzeki, 50 m poniżej; w cieku wodnym musi zajmować co najmniej jedną trzecią jego szerokości w miejscu poboru w przypadku źródeł wód podziemnych określa się go jako ciągły obszar do odległości co najmniej 10 m od instalacji poboru w innych przypadkach indywidualnie.

W myśl par. 30 ust. 5 ustawy Nr 254/2001 Strefa ochronna II stopnia ma zapewnić ochronę źródła wody na terenach określonych przez organ wodny. Musi zawsze leżeć

poza strefą ochronną pierwszego stopnia. Może składać się z jednego ciągłego lub większej liczby oddzielnych obszarów, utworzony przez kilka oddzielnych stref terytorialnych w obrębie obwodu hydrogeologicznego lub basenu hydrologicznego.

Strefy ochronne, podobnie jak w prawodawstwie polskim wyznacza organ wodny na wniosek lub z własnej inicjatywy (par. 30 ust. 6 ustawy Nr 254/2001). Jeżeli wniosku o ich ustalenie nie złożą ci, którzy mają prawo do poboru wody ze źródła lub ubiegają się o zezwolenie na taki pobór, a w przypadku zbiorników wodnych, ci, którzy są właścicielami wodociągów służących do wykorzystywania wody w tych zbiornikach lub są ich budowniczymi, organ wodny może nakazać im złożenie niniejszego wniosku wraz z niezbędnymi dokumentami.

Ustawa nie przewiduje szczególnych ograniczeń, obowiązków ani środków technicznych w strefach ochronnych zasobów wodnych. W ramach postępowań wodnoprawnych dokonuje tego organ wodny. Określa działania lub sposoby wykorzystania nieruchomości, które mogą zagrażać zasobom wodnym, określa również sposób i czas ograniczenia korzystania z tych nieruchomości, a także określa konkretne środki techniczne, jakie należy podjąć w strefach ochrony zasobów wodnych. W ustawie Nr 254/2001 wskazano jedynie, iż wjazd oraz wstęp do strefy ochronnej I stopnia jest zabroniony, jednakże nie dotyczy on osób, które mają prawo do czerpania wody ze źródła, a także zbiorników wodnych dla osób posiadających te wodociągi. Ponadto organ wodny może określić, w drodze decyzji, inne wyjątki od zakazu wjazdu i wjazdu¹⁴¹.

W przypadku wprowadzenia możliwych zakazów i ograniczeń w strefach ochronnych I i II stopnia prawodawca także sformułował ogólnie tego typu zachowania wskazując, iż zabrania się prowadzenia działań naruszających lub zagrażających wydajności, jakości lub bezpieczeństwu zdrowotnemu źródła wody, których zakres jest określony w środku o charakterze ogólnym o utworzeniu lub zmianie strefy ochronnej.

Skutkiem wprowadzenia zakazów i ograniczeń w strefach ochronnych I i II stopnia może być działalność związane są np. z wjazdem/wstępem osób fizycznych, stosowaniem i przechowywaniem szkodliwych substancji, realizacją robót budowlanych, małej architektury, robót ziemnych i wiertniczych, lokalizacją budynków, stosowaniem chemikaliów, robotami drogowymi, rekreacją, biwakowaniem oraz sportami wodne¹⁴².

W sprawie ustalenia lub zmiany strefy ochronnej źródeł wody, organ wodny określa, jakie działania są szkodliwe lub zagrażające wydajności, jakości

¹⁴¹ K. Tureček, *Zakon o vodach č. 254/2001 Sb., s komentářem*, Praha 2020, s. 57.

¹⁴² K. Tureček, *Zakon*, s. 72

lub bezpieczeństwu zdrowotnemu źródła wody i jakie nie mogą być wykonane w tej strefie, jakie środki techniczne, albo sposób i czas ograniczenia użytkowania gruntów i budynków znajdujących się w tej strefie.

Za ograniczenie użytkowania gruntów i budynków w strefach ochronnych zasobów wodnych, właścicielom tych gruntów i budynków przysługuje odszkodowanie. Organ wypłaca odszkodowanie na wniosek właściciela. W przypadku braku porozumienia co do wypłaty odszkodowania sąd orzeka o jednorazowym odszkodowaniu (par. 30 ust. 11 ustawy Nr 254/2001).

Zgodnie z par. 1 ustawy Nr 254/2001 priorytetem ustawy jest ochrona wód powierzchniowych i podziemnych w celu ustalenia warunków efektywnego wykorzystania zasobów wodnych oraz utrzymania i poprawy jakości wód powierzchniowych i gruntowych, stwarzają warunki do ograniczenia niekorzystnych skutków powodzi i susz oraz zapewnienie bezpieczeństwa prac wodnych. Prawo reguluje stosunki prawne do wód powierzchniowych i podziemnych, relacje pomiędzy osobami fizycznymi bądź prawnymi a korzystaniem z wód powierzchniowych i podziemnych, a także stosunki z gruntami i budynkami, z którymi występowanie tych wód jest bezpośrednio związane, tj. w celu zapewnienia zrównoważonego wykorzystania tych wód, bezpieczeństwo wodociągów oraz ochrona przed skutkami powodzi i susz.

Definicja celu tego aktu nie implikuje konkretnych praw i obowiązków, ale implikuje status i znaczenie wody jako składnika środowiska, służący zaspokojeniu podstawowych potrzeb życiowych ludzi i ich ekonomii działalności, ale także jako element, który może stanowić zagrożenie dla życia i mienia. Celem prawa jest również zgodność z prawodawstwem Wspólnotowym w zakresie jakości wody włącznie¹⁴³.

Przedmiot prawa opiera się na regulacji stosunków prawnych między osobami fizycznymi a osobami prawnymi osoby do wód powierzchniowych i podziemnych oraz powiązanych gruntów i budynków, w celu umożliwienia zrównoważonego wykorzystania tego odnawialnego naturalnego jego zasoby.

Zgodnie z par. 5 Nr ustawy Nr 254/2001 prawo czeskie określa podstawowe ogólne obowiązki każdego, czyli każdego podmiotu prawnego a także osób fizycznych, które oczyszczają wody powierzchniowe lub podziemne zgodnie z § 6 do 8 ustawy Nr 254/2001. Zobowiązania te muszą być przestrzegane, nawet jeśli nie jest to wyraźnie określone w specjalnym pozwoleniu lub innej decyzji organu wodnego. W przypadku

¹⁴³ K. Tureček, *Zakon*, s. 11.

obowiązku zapewnienia, aby nie naruszać interesu publicznego chronionego specjalnymi przepisami, jednakże obowiązek ten dotyczy interesu publicznego w każdym udowodnionym postępowaniu. W ustępie 2, zgodnie z zasadami prawodawstwa Wspólnotowego, każdy podmiot, który wykorzystuje wody powierzchniowe lub podziemne do celów produkcyjnych narzuca dodatkowe zapewnienie wymagań, o których mowa w ust. 1 – do realizacji w technologii efektywnych ustaleń dotyczących racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych i przyjmowania najlepszych dostępnych technik (BAT) z „techniką” oznacza zarówno zastosowaną technologię, jak i sposób, w jaki zaprojektowano sprzęt, zbudowany, eksploatowany i wycofany z eksploatacji¹⁴⁴.

Z kolei par. 5 w ust. 3 ustawy Nr 254/2001 nakłada na budowniczych lub właścicieli budynków obowiązek zapewnienia, aby budynki poprzez dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, czyszczenie lub usuwanie w inny sposób oczyszczanie ścieków może być zapewnione przez własną uprawnioną gospodarkę wodną, lub poprzez kontraktowe dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków. Spełniony budowniczy lub właściciel takiego budynku musi zawsze udowodnić te zobowiązania w postępowaniu o pozwolenie, zatwierdzenie, zmianę konstrukcji lub zmianę jego użytkowania do właściwego organu budowlanego. Zezwolenie wydane przez ten organ bez spełnienia powyższego zobowiązania byłyby wadliwe, wydane z naruszeniem prawa i jako takie byłyby poważnie zagrożone przez możliwość unieważnienia¹⁴⁵.

¹⁴⁴ K. Tureček, *Zakon*, s. 16-17.

¹⁴⁵ K. Tureček, *Zakon*, s. 16-17.

Uwagi końcowe

Instrument prawny w postaci strefy ochronnej źródeł oraz ujęć wody znany i stosowany jest już od ponad pół wieku. Podstawę do ustanowienia tego rodzaju stref przewidywała ustawa wodna z 1962 r. Mimo ewolucji stanu prawnego oraz zmiany ustroju politycznego, a także warunków społeczno-gospodarczych strefy ochronne ujęć wody nieprzerwanie stanowiły podstawowe narzędzie służące zapewnieniu odpowiedniej jakości wody pitnej.

Niemniej jednak po wejściu w życie pr. wod. 2001, kwestia stref ochronnych ujęć wody powodowała wiele problemów natury prawnej. Wynikało to ze zmiany trybu i formy ustanawiania stref ochronnych, a także z niezgodności dotychczasowych stref ochronnych z przepisami ustawy z pr. wod. 2001. Prawodawca zauważając pojawiające się problemy prawne i chcąc ujedynolnić porządek prawny w zakresie ustanawiania stref ochronnych z przepisami ustawy z pr. wod. 2001. Prawodawca zauważając pojawiające się problemy prawne i chcąc ujedynolnić porządek prawny w zakresie ustanawiania stref powołał ustawę zmieniającą 2011, na mocy, której wszystkie strefy ochronne ujęć wody ustanowione przed dniem 1 stycznia 2002 r. wygasły z mocy prawa z dniem 31 grudnia 2012 r.

Jednak następstwo noweli wywołało skutki zupełnie odwrotne od zamierzonych. Zmiana przepisów dokonana przez prawodawcę spowodowała luki prawne, przez które niektóre podmioty odstąpiły od ponownego ustalenia stref ochronnych ujęć wód. Tym samym naruszona została ciągłość ochrony ujęć wody.

Kwestia uporządkowania stanu prawnego ujęć wody stanowi przedmiot rozważań prawodawcy także w aktualnie obowiązującej ustawie wodnej. Na gruncie nowego Prawa wodnego ustawodawca wyróżnia dwa rodzaje stref ochronnych: wyłącznie teren ochrony bezpośredniej oraz teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej. Te pierwsze ustanawiane będą z urzędu w drodze decyzji. Natomiast strefy ochrony pośredniej wyznaczane będą na wniosek (w wyjątkowych sytuacjach z urzędu) w drodze aktów prawa miejscowego. Obligatoryjność i fakultatywność stref ochrony bezpośredniej nie jest nowością na gruncie Prawa wodnego.

Rozdział II. Instrumenty prawne ochrony wód

Uwagi wprowadzające

Słownikowo „instrument” jest to „coś za pomocą, czego można osiągnąć zamierzony cel; środek, metoda działania”¹⁴⁶; „sposób, zasada jakiegoś działania”¹⁴⁷. Dla analizy tematyki niniejszego rozdziału należy wspomnieć o problemach interpretacyjnych terminu „instrument prawny”, którego definicji nie zawarto w żadnym akcie normatywnym¹⁴⁸. Terminem tym posługuje się m.in. ustawa p.o.ś. jako nazwa działu II tytułu IV Instrumenty prawne służące przeciwdziałaniu poważnej awarii przemysłowej. Termin ten używany jest niekiedy w umowach międzynarodowych, jak również w orzecznictwie sądowym¹⁴⁹.

W doktrynie termin „instrument prawny” jest często używany, ale także nie został zdefiniowany jednoznacznie. Stosowany bywa w odniesieniu do przepisów wielu dziedzin prawa. Doktryna terminu „instrument prawny” używa w odniesieniu do regulacji o różnych formach i szerokim zakresie. Ich cechą jest osiągnięcie założonego celu. W szerokim ujęciu są to ogólnie obowiązujące akty prawne: dyrektywy, ustawy. Z kolei w zakresie wąskim są to normy kształtujące, przepisy kompetencyjne¹⁵⁰.

Termin „instrument prawny” można określić jako normę prawną lub zbiór norm, które mają charakter przedmiotowy i teleologiczny, a więc służą do osiągnięcia określonego celu. Nie istnieje stypizowana konstrukcja instrumentu prawnego¹⁵¹.

Pojęcie „instrument prawny” jest również często używane w doktrynie prawa ochrony środowiska. Pokrywa się ono znaczeniowo z pojęciem „instytucji prawnej”. Należy jednak zwrócić uwagę, że pojęcie „instytucje prawne” rozumie się bardzo szeroko, obejmując nim nie tylko te ściśle sprecyzowane przez doktrynę teorii prawa, lecz również środki prawne, a nawet prawne formy działalności administracji¹⁵².

¹⁴⁶ M. Szymczak, *Słownik języka polskiego PWN*, tom I, Warszawa 2001, s. 746.

¹⁴⁷ B. Dunaj, *Słownik współczesny języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 324.

¹⁴⁸ A. Erechemila, *Rola wybranych instrumentów prawa ochrony środowiska w zapewnieniu bezpieczeństwa walorów przyrodniczych i turystycznych obszarów przyrodniczo cennych* [w:] *Bezpieczeństwo walorów przyrodniczych i turystycznych doliny Sanu*, Nozdrzec 2007, s. 171.

¹⁴⁹ M. Roliński, *Instrumenty prawne ochrony przyrody w świetle ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 116.

¹⁵⁰ A. Erechemila, *Rola wybranych instrumentów*, s. 172.

¹⁵¹ M. Roliński, *Instrumenty prawne*, s. 116.

¹⁵² Szerzej w: B. Draniewicz, *Przegląd wybranych instrumentów ochrony środowiska* [w:] „Prawo i Środowisko” 2005, nr 4; A. Habuda, *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska* [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, Warszawa 2010, s. 27–28.

Dla potrzeb niniejszych rozważań przyjęto, iż „instrument prawny”, to sposób postępowania organu wynikający z prawa, służący realizacji zadań administracji publicznej. Powinien on spełniać rolę samodzielną w praktyce administracyjnej oraz posiadać charakter materialnoprawny. Poza zakresem rozważań pozostaną instrumenty proceduralne, w tym instrumenty zaliczane do tzw. prawa horyzontalnego, które są wspólne dla całego prawa ochrony środowiska. Chodzi w tym przypadku o oceny oddziaływania na środowisko, instrumenty udziału społecznego w procesach decyzyjnych oraz dostępu do informacji¹⁵³.

Problematykę szeroko pojętej ochrony przyrody w Polsce reguluje u.o.p. W rozumieniu niniejszej ustawy ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody: dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów; roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową; zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia; siedlisk przyrodniczych; siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów; tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczytków roślin i zwierząt; krajobrazu; zieleni w miastach i wsiach; zadrzewień (art. 2 ust. 1 pkt 1-9 u.o.p.).

Niewątpliwie art. 6 ust. 1 ust. 1-10 u.o.p. przewiduje wiele różnorodnych instrumentów prawnych realizujących cele ochrony przyrody, jednakże w tym miejscu nadmienić trzeba, iż w piśmiennictwie, biorąc pod uwagę kryterium rodzaju chronionego dobra, wyróżnia się formy ochrony przyrody o charakterze obszarowym, indywidualnym i gatunkowym¹⁵⁴.

Z kolei w literaturze z zakresu prawa wodnego wyróżnia się ochronę wód o charakterze jakościowym, ilościowym i obszarowym¹⁵⁵. Głównym celem jakościowej ochrony wód zgodnie z art. 51. ust. 2 pr. wod. jest zachowanie lub przywrócenie jakości wód w sposób prowadzący do osiągnięcia „dobrego stanu ekologicznego i chemicznego”

¹⁵³ M. Roliński, *Instrumenty prawne*, s. 116.

¹⁵⁴ J. Chmielewski, *Obiektowe formy ochrony przyrody w gminach - aspekty prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 9, s. 28-39; P. Korzeniowski, *Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości wynikające z ustanowienia użytku ekologicznego* [w:] „Prawo i Środowisko” 2013, nr 1, s. 78-85; D. Lebowa, J. Stelmasiak, *Wykładnia sądów administracyjnych w zakresie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr. 3, s. 103-120; W. Radecki, *Rozdział 1 Kształtowanie się koncepcji legislacyjnej ochrony przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji* [w:] *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2010, <https://sip-1lex-1pl-100078an50c88.han3.uci.umk.pl/#/monograph/369211466/9/radecki-wojciech-prawna-ochrona-przyrody-w-polsce-czechach-i-slowacji-studium-prawnoporownawcze?cm=URELATIONS> [dostęp: 19.01.2023 r.].

¹⁵⁵ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 137.

oraz zapewnienia jej odpowiedniej przydatności, by w zależności od potrzeb, nadawała się do: „1) zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi; 2) uprawiania sportu, turystyki lub rekreacji; 3) wykorzystywania do kąpielii; 4) bytowania ryb i innych organizmów wodnych w warunkach naturalnych, umożliwiających ich migrację”.

Zatem, obecność instrumentów prawnych może być zaznaczona bezpośrednio, tj. wynikać wprost z przepisu prawa lub wynikać z norm prawnych. Drugie ujęcie z kolei wymaga dłuższego funkcjonowania prawa, popartego literaturą i orzecznictwem¹⁵⁶.

Instrumenty prawne ochrony wód, które przewidziane zostały w pr. wod. podzielić można na osiem grup. Stanowią je: po pierwsze, zgody wodnoprawne; po drugie, instrumenty administracyjnej kontroli gospodarowania wodami; po trzecie, plany i programy w gospodarowaniu wodami; po czwarte, bezpośrednio skuteczne zakazy, nakazy i ograniczenia; po piąte, opłaty za usługi wodne oraz inne należności i kary pieniężne; po szóste, instrumenty odpowiedzialności cywilnej i karnej; po siódme, czynności materialno-techniczne oraz po ósme i co najistotniejsze z punktu widzenia niniejszej pracy, strefy ochronne ujęć wody i obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych.

W celu ochrony jakościowej wód przeznaczonych do spożycia w pr. wod. prawodawca przewidział możliwość tworzenia stref ochronnych ujęcia wody. Zgodnie z art. 120 pr. wod. w celu zapewnieniu odpowiedniej jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, a także ochronie zasobów wodnych, służy ustanawianie stref ochronnych ujęć wody.

Zatem efektem i jednocześnie celem ustanowienia stref ochronnych ujęć wody według art. 120 pr. wod. ma być zapewnienie odpowiedniej wody, która jednocześnie spełni warunek jak najwyższej jakości. Ponadto regulacja ta ma za zadanie doprowadzać do pozyskiwania wody o bardzo wysokiej jakości biologicznej¹⁵⁷. W ramach tej strefy, wody ujmowane mają być w pierwszej kolejności do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, a także ochrona samych zasobów jakimi są wody.

¹⁵⁶ M. Zakrzewska, *Wybrane instrumenty prawne ochrony przyrody parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi* [w:] „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 129-131.

¹⁵⁷ J. Szachulowicz (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, s 196.

Strefa ochronna ujęcia wód została zdefiniowana art. 121 ust. 1 pr. wod. jako „obszar ustanowiony na podstawie art. 135 ust. 1, na którym obowiązują nakazy, zakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wód”.

Prawodawca polski kierując się celami dotyczącymi ustanowienia stref ochronnych ujęć wód jednocześnie dokonuje jej podziału na dwa odrębne tereny ochronne, tj. obszar obejmujący wyłącznie teren ochrony bezpośredniej albo teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej (art. 121 ust. 2 pr. wod.).

Zasadniczo w ramach strefy ochronnej ujęcia wód mogą istnieć te dwie kategorie terenów, z wyjątkiem przewidzianym w ust. 3, gdzie ustawodawca wskazuje trzeci rodzaj jakim jest strefa ochronna obejmująca wyłącznie teren ochrony bezpośredniej, którą ustanawia się dla każdego ujęcia wody, ze wskazaniem wyłączenia ujęć wody służących do zwykłego korzystania z wód. Jest to bardzo istotne postanowienie ustawodawcy, ponieważ docelowo w myśl przepisu nie może istnieć ujęcie wody, dla którego nie będzie konkretnej decyzji o ustanowieniu terenu ochrony bezpośredniej ujęcia wody¹⁵⁸.

Przedmiotem dalszych rozważań w niniejszym rozdziale będą instrumenty tak zwanej obszarowej ochrony wód, to jest polegającej na wprowadzeniu zakazów, nakazów i ograniczeń niezbędnych do zapewnienia odpowiedniej ich jakości¹⁵⁹.

Z tak analizowanego punktu widzenia strefy ochronne wokół ujęć wody oraz obszary ochronne wokół zbiorników wód śródlądowych to środki o charakterze prewencyjno-ochronnym stosowane na skonkretyzowanym obszarze, na którym to ustawodawca może wprowadzić specjalny reżim prawny, w formie wspomnianych zakazów, nakazów oraz ograniczeń administracyjnych w zakresie użytkowania gruntów i korzystania z wody.

W tym miejscu należy wspomnieć o instrumencie obszaru ograniczonego użytkowania. Obszar ograniczonego użytkowania jest stosunkowo nowym instrumentem ochrony środowiska, istniejącym od 1 stycznia 1998 r.¹⁶⁰. Ma on szeroki związek z dotrzymaniem standardów jakości środowiska wokół obiektów cechujących się znacznymi uciążliwościami takich jak lotniska, linie i stacje elektroenergetyczne, trasy komunikacyjne, czy oczyszczalnie ścieków.

¹⁵⁸ K. Filipek, M. Kucharski, P. Michalski (red.), *Nowe prawo wodne*, s. 28.

¹⁵⁹ Rotko R., *Instrumenty prawne ochrony przyrody* [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne*, s. 185.

¹⁶⁰ Zob. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 133, poz. 885.

Zarówno doktryna¹⁶¹ jak i orzecznictwo definiuje obszar ograniczonego użytkowania jako obszar specjalny, na którego terenie niektóre standardy wymogów jakości środowiska albo nie obowiązują albo ich restrykcje są znacząco ograniczone¹⁶².

Z tego też powodu p.o.ś. umożliwia ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska m.in. w celu ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych.

¹⁶¹ A. Kosieradzka-Federczyk, *Obszar ograniczonego użytkowania* [w:] W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, s.166.

¹⁶² K. Flisek, *Obszar ograniczonego użytkowania oraz strefa przemysłowa – regulacja Prawa Ochrony Środowiska* [w:] „Internetowy Przegląd Prawniczy” 2017, nr 6, s. 130, https://tbsp.wpia.uj.edu.pl/documents/4137545/137265123/IPP_6_2017.pdf/293bf7b1-a4c8-4fb4-afe5-466ccf20618a#page=128 [18.07.2023 r.].

Obszar ograniczonego użytkowania

W literaturze obszar ograniczonego użytkowania kwalifikowany jest jako rodzaj obszaru specjalnego, na terenie, którego obowiązuje specyficzny reżim prawny, ograniczający lub wyłączający dotychczasowy porządek prawny¹⁶³. W obrębie tego obszaru zezwala się na pewne odstępstwa od zakazu naruszania tzw. standardów immisyjnych jakości środowiska na cudzej nieruchomości¹⁶⁴. W kontekście ochrony środowiska jest to instrument tworzony w sytuacji, kiedy ma możliwości ograniczyć negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia inwestycyjnego jedynie do nieruchomości, na której jest ono zlokalizowane¹⁶⁵.

Ustawodawca tematykę obszaru ograniczonego użytkowania uregulował w p.o.ś. w Dziale IX zatytułowanym Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska. Prawodawca poświęcił zagadnieniu obszarów ograniczonego użytkowania tylko dwa przepisy.

Ustawa p.o.ś. dopuszcza ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska w przypadkach oraz formach w niej określonych. Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić poprzez poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy u.o.p. (art. 130 ust. 1 pkt 1 p.o.ś.); wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją (art. 130 ust. 1 pkt 3 p.o.ś.); utworzenie strefy przemysłowej (art. 136a p.o.ś.); utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania (art. 135 p.o.ś.); ustalenia w trybie przepisów ustawy Prawo wodne warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych (art. 73 ust.1 pkt 3 p.o.ś.).

Dyspozycja art. 130 p.o.ś. wskazuje na podstawy ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska, które może nastąpić poprzez poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów p.o.ś. albo też na podstawie wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją. Przepis ten nie wyklucza jednocześnie możliwości

¹⁶³ P. Zacharczuk, *Obszary specjalne*, Warszawa 2017, s. 318.

¹⁶⁴ M. Pracka, *Obszar ograniczonego użytkowania i jego wpływ na prawo własności* [w:] „Studia Iuridica Toruniensia” 2020, nr 27, s. 272.

¹⁶⁵ M. Pracka, *Obszar ograniczonego*, s. 272

ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony zasobów środowiska na podstawie odrębnych przepisów planow. i zagosp.

Utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania ma dwa kluczowe cele. Po pierwsze umożliwienie dalszej działalności zakładu, dla którego został utworzony. Wiąże się to z wprowadzaniem na obszarze ograniczonego użytkowania specjalnego reżimu prawnego polegającego na tym, że na jego terenie nie muszą być dotrzymane standardy jakości środowiska. Oznacza to, że funkcjonowanie danego zakładu może trwać, mimo niespełnienia wymogu jakim jest dotrzymanie standardów. Po drugie wykluczenie szkodliwych skutków dla zdrowia ludzi oraz dla środowiska powodowanych przez przekroczenie standardów środowiska¹⁶⁶.

Jak twierdzi B. Rakoczy obszar ograniczonego użytkowania jest więc jednym ze sposobów ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska¹⁶⁷. Z takiej tezy można wywnioskować, iż celem wyznaczenia obszaru ograniczonego użytkowania jest ochrona obszaru zewnętrznego w odniesieniu do tego instrumentu ochrony środowiska. W dalszej części rozważań B. Rakoczy podnosi, iż istotą Działu IX wcale nie jest jedynie ochrona samej własności, ponieważ po pierwsze oraz najważniejsze zostały w nim uregulowane instrumenty prawne ograniczające sposoby korzystania z nieruchomości, a po drugie ustawodawca zrezygnował z odwołania się do ograniczenia prawa własności w sposób zwyczajowy – brak jest odwołania się do jego definicji pojęcia. W myśl przepisu art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁶⁸ (dalej: k.c.) „w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą”.

Co za tym idzie prawo własności nie jest prawem absolutnym i podlega ograniczeniom wynikającym choćby z przepisu art. 140 k.c. Z przepisu tego wynika również, że granice prawa własności wyznaczają ustawy, zasady współzycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa. Co istotne prawo własności nie jest jedynym instrumentem prawnym ograniczającym korzystanie z nieruchomości. Innym

¹⁶⁶ Szerzej o przekroczeniach standardów środowiska: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 215–216.

¹⁶⁷ B. Rakoczy, *Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, Warszawa 2011, s. 11.

¹⁶⁸ t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.

może być przeniesienie prawa własności na inny podmiot będący w tym przypadku posiadaczem zależnym. Posiadacz zależny włada rzeczą zarówno we własnym imieniu i interesie, na podstawie np. umowy dzierżawy, najmu, itd., ale także w interesie właściciela lub posiadacza samoistnego¹⁶⁹. Posiadaczowi zależnemu przysługują roszczenia posesoryjne oraz ochrona własna i obrona konieczna z art. 344 k.c. Kolejnym rodzajem może być bezumowne korzystanie z nieruchomości. Zatem uwypuklona zostaje kwestia ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, a nie ograniczenia prawa własności.

W kontekście powyższego zauważyć należy, iż standardy jakości środowiska wiążą się z ich różnego rodzaju użytkowaniem. Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 144 ust. 2 p.o.ś, „eksploatacja instalacji powodująca wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, emisję hałasu oraz wytwarzanie pól elektromagnetycznych nie powinna (...) powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny”. Oznacza to bowiem, że podmiot użytkujący czy też eksploatujący instalację jest zobowiązany do zapewnienia, że standardy jakości środowiska, mierzone na granicy terenu, do którego posiada tytuł prawny, czyli poza terenem jego obiektu lub zakładu, nie będą przekroczone¹⁷⁰.

Ustawodawca uznając, iż w przypadku niektórych określonych obiektów, a w szczególności takich, które służyć mogą celowi publicznemu, choć nie tylko, co dowodzi art. 135 p.o.ś., zasadne jest utrzymanie ich funkcjonowania mimo tego, że nie są w stanie spełnić warunku dotrzymania standardów jakości środowiska poza swoim terenem. Właśnie tego rodzaju instrumentem pozwalającym na wyłączenie bezprawności działania takich obiektów są tworzone wokół nich tereny, czyli „obszary ograniczonego użytkowania”.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2009 r. „przepis art. 135 ust. 1 p.o.ś. jest wyjątkiem od zasady wyrażonej w art. 144 ust. 1 p.o.ś., zgodnie z którą eksploatacja instalacji w rozumieniu art. 3 pkt 6, nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska. Potwierdzeniem tej tezy jest art. 144 ust. 2 p.o.ś.”¹⁷¹

Jak wynika z zapisu art. 144 ust. 3 p.o.ś., w przypadku, kiedy „w związku z funkcjonowaniem instalacji utworzono obszar ograniczonego użytkowania,

¹⁶⁹ T. Filipiak, *Komentarz do art. 230 [w:] A. Kidyba (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, wyd. II, Warszawa 2012.

¹⁷⁰ *Komentarz do art. 144 [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki (red), Prawo ochrony środowiska. Komentarz.*, wyd. III, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2019.

¹⁷¹ SIP LEX nr 503415.

eksploatacja instalacji nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska, poza tym obszarem”. Tym samym z art. 144 ust. 3b p.o.ś. wynika, że w przypadku instalacji, o których mowa w art. 135 ust. 6 p.o.ś., eksploatacja instalacji nie powinna powodować przekroczenia standardów ochrony środowiska dotyczących dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹⁷².

Zauważyć należy, iż nie w każdym przypadku możliwe jest ograniczenie negatywnego oddziaływania instalacji czy przedsięwzięcia do granic nieruchomości, na której jest ono zlokalizowane¹⁷³. Dlatego też ustawodawca w art. 135 ust. 1 i 6 p.o.ś. wymienia rodzaje obiektów, dla których obszar ograniczonego użytkowania może być utworzony. Obiektami szczególnie istotnymi wymienionymi w art. 135 ust. 1 p.o.ś. z punktu widzenia ustawodawcy dla zapewnienia interesu społecznego są: „oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej, obiektów sieci gazowej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej”. Obiekty te mogą przy tym być zarówno zaliczane do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jak też i nie należeć do tej grupy¹⁷⁴. Z kolei zgodnie w art. 135 ust. 6 p.o.ś. utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania dla instalacji innych niż wymienione wyżej jest możliwe w przypadku, gdy wymagają one pozwolenia zintegrowanego – są wymienione w rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości¹⁷⁵ wydane na podstawie art. 201 ust. 2 p.o.ś., oraz jednocześnie dla których pozwolenie na budowę zostało wydane przed wejściem w życie komentowanej ustawy, a więc przed dniem 1 października 2001 r., a ich użytkowanie rozpoczęło się nie później niż do 30 czerwca 2003 r. Z zastrzeżeniem, iż wszystkie wymienione warunki muszą być zachowane łącznie.

Żadne jednak przepisy nie precyzują, czy warunek tego, że termin wydania pozwolenia na budowę instalacji oraz jego użytkowanie dotyczy daty pierwszego pozwolenia na budowę i pierwszego rozpoczęcia użytkowania danej instalacji,

¹⁷² J. Jerzmański, *Granice zakładu a standardy jakości środowiska* [w:] „Przegląd komunalny” 2014, nr 11, s. 34-35.

¹⁷³ *Komentarz do art. 135* [w:] K. Gruszecki (red), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2022.

¹⁷⁴ *Komentarz do art. 135* [w:] M. Górski, M. Pehalek, W. Radecki (red), *Prawo ochrony*.

¹⁷⁵ Dz. U. 2014 r., poz. 1169.

czy też kolejnych pozwoleń związanych z jej przebudowami czy przebudowami¹⁷⁶. Biorąc pod uwagę sytuację odwrotną, czyli że przepisy p.o.ś. nie określają możliwości tworzenia obszarów ograniczonego użytkowania dla instalacji, które uległy przebudowie po upływie określonych terminów przyjąć można, że przepis art. 135 ust. 6 p.o.ś. dotyczy instalacji, które uzyskały pierwsze pozwolenie na budowę oraz po raz pierwszy rozpoczęto jej użytkowanie. Jednocześnie jednak trzeba pamiętać, że zgodnie z omawianym przepisem obszar ograniczonego użytkowania może być utworzony w przypadku, gdy „pomimo zastosowania najlepszych dostępnych technik, nie mogą być dotrzymane dopuszczalne poziomy hałasu poza terenem zakładu”.

Z powyższego może wywnioskować jakimi przesłankami kierował się ustawodawca w pozwalających na utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania. Pierwszą z nich jest uznanie danego obiektu za ważny dla interesu społecznego, drugą jest brak możliwości utrzymania standardów. Druga przesłanka znajduje odniesienie w stosunku do dwóch kategorii obiektów, tj. wymienionych w art. 135 ust. 1 p.o.ś. dla, których nie jest możliwe dotrzymanie standardów jakości środowiska poza ich terenem, mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych oraz wymienionych w art. 135 ust. 6 p.o.ś., dla których nie jest możliwe dotrzymanie dopuszczalnych poziomów hałasu poza terenem zakładu mimo zastosowania najlepszych dostępnych technik.

W literaturze obszar ograniczonego użytkowania jest szeroko komentowany, często autorzy podejmują się prób jego zdefiniowania czy nakreślenia cech pozwalających na jego zdefiniowanie.

B. Rakoczy podkreśla, że obszar ograniczonego użytkowania definiowany jest poprzez wskazanie jego istotnych cech¹⁷⁷.

M. Bar z kolei wskazuje, że „utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania ma dwa główne cele: umożliwienie dalszej działalności zakładu, dla którego został utworzony. Wiąże się to z wprowadzeniem na obszarze ograniczonego użytkowania specjalnego reżimu prawnego polegającego na tym, że na jego terenie nie muszą być dotrzymane standardy jakości środowiska. Oznacza to, że dany zakład może dalej funkcjonować (nie zostanie zamknięty), mimo niespełnienia wymogu dotrzymania

¹⁷⁶ *Komentarz do art. 135* [w:] M. Górski, M. Pehalek, W. Radecki (red), *Prawo ochrony*.

¹⁷⁷ B. Rakoczy, *Obszar ograniczonego*, s. 17.

standardów” bądź „wykluczenie szkodliwych skutków dla zdrowia ludzi oraz dla środowiska powodowanych przez przekroczenie standardów”¹⁷⁸.

M. Górski twierdzi, iż obszar ograniczonego użytkowania jest instytucją prawną służącą do ochrony środowiska przed zanieczyszczeniem¹⁷⁹.

Z kolei J. Rotko podkreśla, że obszar ograniczonego użytkowania nie posiada definicji ustawowej tego zwrotu¹⁸⁰.

Wreszcie nadmienienia należy różnica między obszarem ograniczonego użytkowania a innymi obszarami objętymi ochroną mi.in. również w zakresie użytkowania, na podstawie ochr. przyr. Celem utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania jest ochrona obszaru zewnętrznego wobec źródła zanieczyszczeń. Natomiast tak zwane obszarowe formy ochrony przyrody – parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, użytki ekologiczne czy zespoły przyrodniczo-krajobrazowe to instrumenty chroniące obszary o szczególnych wartościach przyrodniczych przed oddziaływaniami z zewnątrz¹⁸¹.

Zgodnie z zapisem art. 135 ust.1 p.o.ś. o potrzebie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania mogą rozstrzygać: wyniki oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; wyniki z analizy porealizacyjnej bądź wyniki przeglądu ekologicznego, który, jak wynika z art. 240 p.o.ś. w zw. z art. 238 p.o.ś. oraz 241 p.o.ś., może być sporządzony dla każdej instalacji lub obiektu, nie tylko dla tych, które są przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Ponadto w literaturze wyróżnić można jeszcze przesłankę braku możliwości dotrzymania standardów jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, nawet w przypadku zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych czy organizacyjnych¹⁸².

W sytuacji, gdy z danych takich wynika, że pomimo zastosowania dostępnych rozwiązań nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to tworzy się *de lege lata* obszar organicznego użytkowania dla: oczyszczalni ścieków, miejsca składowania odpadów komunalnych i kompostowni,

¹⁷⁸ M. Bar [w:] M. Górski, M. Bar, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki, S. Urban, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 565.

¹⁷⁹ M. Górski (red.), *Prawo*, s. 215.

¹⁸⁰ J. Rotko, *Komentarze do ustawy – Prawo ochrony środowiska. Ochrona zasobów środowiska tytuł II ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 144.

¹⁸¹ A. Miler, *Obszar* s. 348.

¹⁸² *Komentarz do art. 135 [w:] K. Gruszecki (red), Prawo*.

trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej, czy też dla instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej.

Obszary ograniczonego użytkowania tworzone są przez sejmik województwa w drodze uchwały w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub w przypadku zakładów lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie (art. 135 ust. 2 p.o.ś.) bądź przez radę powiatu w drodze uchwały dla zakładów lub innych obiektów nie wymienionych wyżej (art. 135 ust. 3 p.o.ś.).

Uchwały rady gminy i sejmiku województwa stanowią akty prawa miejscowego. Tym samym mogą być zaskarżone przez każdego, kogo interes prawny bądź uprawnienia zostały naruszone taką uchwałą. W pierwszej kolejności zainteresowana osoba powinna wezwać organ do uchylecia uchwały. Jeśli wezwanie okaże się bezskuteczne, można będzie zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Stanowisko to podziela także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 24 sierpnia 2009 r. sygn. II SA/Gl 139/09, twierdząc w tezie, że „1. Uchwała w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania stanowi akt prawa miejscowego, ma ona bowiem charakter generalny oraz abstrakcyjny. 2. W ustawie p.o.ś. i innych aktach prawnych brak jest legalnej definicji obszaru ograniczonego użytkowania, nie ulega jednak wątpliwości, że są to obszary charakteryzujące się ograniczeniami w sposobie korzystania z nieruchomości położonych w jego obrębie dotyczące przeznaczenia terenu, wymagań technicznych dla budynków, oraz sposobów korzystania z terenów. 3. Nie narusza zasady proporcjonalności zaniechanie utworzenia w obszarze ograniczonego użytkowania podobszarów przewidujących różny stopień ingerencji w prawo własności. 4. Przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami województwa ma charakter fakultatywny, a zatem nie można zasadnie domagać się stwierdzenia nieważności uchwały w oparciu o zarzut naruszenia art. 10a u.s.w.”¹⁸³.

WSA odwołał się do charakteru generalnego i abstrakcyjnego, którym cechują się konstytucyjne akty prawne. Charakter generalny oznacza, iż akty normatywne kierowane są do grupy adresatów określanych przez ich cechy. Tak więc, adresatami mogą być wszystkie osoby podlegające jurysdykcji państwa, zarówno obywatele, jak i cudzoziemcy, grupa osób określona cechami, np. przedsiębiorcy, podatnicy itp. Lub zamieszkujący określony obszar. Z kolei charakter abstrakcyjny aktów

¹⁸³ System Informacji Prawnej LEX nr 564508.

normatywnych oznacza, iż zawierają one ogólne sposoby postępowania, a konkretniej reguły wielokrotnego powinnego zachowania¹⁸⁴. WSA wskazał także jednoznacznie na rozporządzenia lub akty prawa miejscowego powodujące ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości odwołując się w ten sposób do art. 129 ust. 4 p.o.ś.

Akt prawa miejscowego przez B. Dolnickiego definiowany jest jako „akty prawa powszechnie obowiązującego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego, obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły”¹⁸⁵.

Jak twierdzi B. Rakoczy przy utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowaniu ustanowionego właśnie aktem prawa miejscowego „dochodzi tu do ograniczenia prawa i wolności jednostki i to w wyniku działalności prawotwórczej”¹⁸⁶.

Organy podejmują decyzję o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania na podstawie dokumentacji przygotowanej przez inwestora bądź zarządcę obiektu. Podstawowym elementem takiej dokumentacji jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (art. 66 ust. 4 ud. inf.). Organy tworząc obszar ograniczonego użytkowania, określają granice obszaru, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów, które to wynikać mogą z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego (art. 135 ust. 3a p.o.ś.).

Zauważyć należy, iż prawodawca nie sformułował konkretnych ani przykładowych zakazów, nakazów ani ograniczeń co do zakresu korzystania z nieruchomości będących wynikiem wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania art. 135 ust. 1-3 p.o.ś. Jak podnosi B. Rakoczy „z punktu widzenia standardów ochrony praw i wolności jednostki jest to niedopuszczalne. Wprowadzenie ograniczeń w sferze praw i wolności człowieka w drodze aktu prawa miejscowego jest dopuszczalne, choć i tak budzi wątpliwości w punktu widzenia standardów konstytucyjnych.”¹⁸⁷.

Zatem organ tworzący obszar ograniczonego użytkowania musi dysponować dowodami wskazującymi na istnienie przesłanek jego utworzenia z art. 135 ust. 1 p.o.ś.

¹⁸⁴ J. Guśc, *Akt normatywny* [w:] J. Zajadło (red.), *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck 2007, s. 8-11.

¹⁸⁵ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 611.

¹⁸⁶ B. Rakoczy, *Obszar ograniczonego*, s. 50.

¹⁸⁷ B. Rakoczy, *Obszar ograniczonego*, s. 55.

Kolejnym niezbędnym dokumentem jest mapa ewidencyjna w formie kopii poświadczonej przez właściwy organ. Na takiej mapie powinny zostać zaznaczone granice obszaru ograniczonego użytkowania (art. 135 ust. 3b p.o.ś.). Przepisy prawa nie określają innych wymogów dotyczących dokumentacji stanowiącej podstawę do stworzenia obszaru ograniczonego użytkowania. Z jednej strony daje to dużą swobodę przy tworzeniu tych obszarów. Z drugiej strony powoduje, że podważenie zasad utworzenia danego obszaru może być bardzo trudne i kłopotliwe.

Ustawodawca posługuje się pojęciem mapy ewidencyjnej, którego definicja ma swoje miejsce w art. 4 ust. 1e ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁸⁸, w myśl, którego „standardowymi opracowaniami kartograficznymi, tworzonymi na podstawie odpowiednich zbiorów danych zawartych w bazach danych, o których mowa w ust. 1a [i 1b], są: 1) mapy ewidencyjne w skalach: 1:500, 1:1000, 1:2000, 1:5000; 2) mapy zasadnicze w skalach: 1:500, 1:1000, 1:2000, 1:5000; 3) mapy topograficzne w skalach: 1:10 000, 1:25 000, 1:50 000, 1:100 000; 4) mapy ogólnogeograficzne w skalach: 1:250 000, 1:500 000, 1:1 000 000”. Co za tym idzie, mapa ewidencyjna należy do grupy standardowych opracowań kartograficznych, tworzonych na podstawie odpowiednich zbiorów danych uzyskanych z baz danych.

Warto też zwrócić uwagę, że obowiązkiem podmiotu zainteresowanego jest stosowanie odpowiednich urządzeń technicznych, które ograniczają negatywny wpływ inwestycji na środowisko. Dlatego też wszystkie inwestycje szkodliwe dla środowiska powinny przewidywać zastosowanie urządzeń ochrony środowiska. Nie może być natomiast tak, że podmiot zainteresowany zrezygnuje z urządzeń chroniących środowisko, a w zamian zaprojektuje dla inwestycji obszar ograniczonego użytkowania.

Obszar ten może być tworzony wtedy, gdy pomimo stosowanych urządzeń chroniących środowisko inwestycja nadal negatywnie wpływa na stan środowiska. Wprowadzenie odpowiednich urządzeń chroniących środowisko niewątpliwie ogranicza wielkość obszaru ograniczonego użytkowania.

Ustawodawca wskazał wprost, w jakich terminach konieczne jest utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania. Dla przedsięwzięć określonych w art. 135 ust. 1 p.o.ś. obszar musi być utworzony przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Obowiązek utworzenia takiego obszaru stwierdza się w pozwoleniu na budowę. Przedsięwzięcie określone powyżej, które nie wymaga uzyskania pozwolenia

¹⁸⁸ t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1725 ze zm.

na użytkowanie, ponieważ obszar musi być utworzony przed dopuszczeniem do użytkowania. Przedsięwzięcie wymienione w art. 135 ust. 1 p.o.ś., które już istnieje, a obowiązek utworzenia obszaru został ustalony w przeglądzie ekologicznym – w przepisach prawnych brak terminu dla utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania.

Uwzględniając powyższe zestawienie można zauważyć, że termin utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania jest inny w przypadku nowych inwestycji, a inny w przypadku inwestycji już istniejących. W przypadku nowych inwestycji, obszar ograniczonego użytkowania musi być utworzony co do zasady przed dopuszczeniem do użytkowania.

Analogiczne do przedstawionych wyżej celów uwypuklić można też skutki wynikające z utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, którymi niewątpliwie są: wyłączenie obowiązywania standardów jakości środowiska i wprowadzenie stosownych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości położonych na danym obszarze (w celu wykluczenia szkodliwych skutków dla zdrowia ludzi oraz dla środowiska powodowanych przez przekroczenie standardów środowiska). Ograniczenia te mogą polegać np. na uniemożliwieniu swobodnego wstępu (przebywania) ludzi na danym obszarze, czy też na zakazie podejmowania tam określonych czynności (np. prowadzenia upraw rolnych).

Ponadto zgodnie z art. 131 ust. 1 p.o.ś. w zw. z art. 130 ust. 1 p.o.ś. zaprezentowano przejrzystość prawa do odszkodowania z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska. Ponieważ, podmiot poszkodowany przez ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, na skutek podjęcia wskazanych w ustawie działań mających na celu ochronę środowiska, może żądać przyznania mu odszkodowania¹⁸⁹.

Kwestie związane z roszczeniem wynikającym z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości zostały określone w treści art. 129 p.o.ś. oraz art. 136 p.o.ś. W przypadku rekompensat za sąsiedztwo z obszarem ograniczonego użytkowania skutki prawne utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania określone są w art. 136 p.o.ś. i art. 129 p.o.ś. Zgodnie z art. 129 ust. 1 p.o.ś. właściciel nieruchomości położonej w granicach obszaru ograniczonego użytkowania może żądać wykupienia nieruchomości bądź jej części – jeżeli korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy

¹⁸⁹ J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2016, s. 134.

sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Natomiast zgodnie z art. 129 ust. 2 p.o.ś. właściciel nieruchomości może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę, jeżeli nastąpiło ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości lub wartość nieruchomości uległa zmniejszeniu lub poniesione zostały koszty w celu wypełnienia odpowiednich wymagań przez istniejące budynki.

Powyższe roszczenia przysługują również użytkownikowi wieczystemu. Żądanie wypłaty odszkodowania może zgłosić także osoba, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości, czyli na przykład uprawniony ze służebności. Odpowiednie roszczenie należy zgłosić w okresie trzech lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego, powodujące ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości (art. 129 ust. 1-4 p.o.ś.).

Podmiotem zobowiązanym do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten podmiot, którego działalność spowodowała utworzenie obszaru (art. 136 ust. 2 p.o.ś.). W sprawach spornych dotyczących wysokości odszkodowania lub wykupu nieruchomości rozstrzyga sąd powszechny (art. 136 ust. 1 p.o.ś.).

Interesujący pogląd prezentuje M. Habdas, twierdząc, że „w art. 129 oraz art. 135-136 p.o.ś. wprowadzono odrębny reżim odpowiedzialności prawnej, w całości regulujący skutki wprowadzenia OOU. W przepisach tych przewidziano kompensację w zakresie remontów akustycznych oraz kompensację normatywnych (w postaci nakazów i zakazów) ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości. Ustawodawca nie zamierzał i nie miał obowiązku kompensować wszelkich negatywnych skutków wprowadzenia OOU, w tym tak niewymiernych i trudnych do oddzielenia od skutków występowania innych czynników wpływających na wartość nieruchomości, jak np. stygmatyzacja nieruchomości, mogąca potencjalnie wynikać z negatywnego odbioru samego faktu położenia nieruchomości w OOU. Kompleksowości regulacji skutków ustanowienia OOU nie należy mylić z kompleksowością rekompensowania szkód wynikających z ustanowienia OOU. Skutki ograniczania praw podmiotowych nie muszą być bowiem rekompensowane w całości, co wynika także z faktu, iż występuje tu tzw. szkoda legalna”¹⁹⁰.

¹⁹⁰ M. Habdas, *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk - wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody*, cz. 2 [w:] „Przegląd Sądowy” 2020, nr 6, s. 28-54.

Z tak przedstawionej argumentacji wynika, że art. 129 p.o.ś., art. 135 p.o.ś. i art. 136 p.o.ś. kompleksowo podchodzi do regulacji skutków wynikających z wprowadzenia obszarów ograniczonego użytkowania. Ponieważ jak twierdzi M. Habdas, z czym należy się zgodzić, ustawodawca przewidział możliwość kompensacji jedynie konkretnych skutków wprowadzenia obszarów ograniczonego użytkowania, ponieważ nie miał obowiązku kompensować wszelkich.

Z tak przyjętego punktu widzenia możemy również przyjąć, że przepis art. 417² k.c. przewiduje naprawienie szkody, która jest następstwem wykonywania władzy publicznej w sposób zgodny z prawem. Jednakże w konkretnej sytuacji nie byłoby słuszne i uzasadnione, aby skutki wyrządzenia szkody obciążały wyłącznie poszkodowanego. Możemy zatem dopatrywać się odpowiedzialność na zasadzie słuszności. Odpowiedzialność na zasadzie słuszności znajduje zastosowanie, gdy brak jest podstaw do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego na zasadach ogólnych, ale istnieją ważne racje przemawiające za kompensacją szkody. Ponadto naprawienie szkody może nastąpić w całości lub w części, a decyzja o rozmiarze odszkodowania musi być uzasadniona względami słuszności¹⁹¹.

Wreszcie zauważenia wypada, iż p.o.ś. nie zawiera przepisów regulujących zmiany polegających na zmniejszeniu czy zwiększaniu granic obszaru ograniczonego użytkowania bądź jego zupełnej likwidacji. Prawodawca nie wskazał kryteriów i przesłanek w jakich sytuacjach, w jakiej formie i jaki organ mógłby dokonać zmian w zakresie już utworzonego obszaru ograniczonego użytkowania. Powstaje zatem pytanie czy miałyby to być organ tożsamy, zobligowany do jego utworzenia. Kolejna kwestia dotyczy grona podmiotów zainteresowanych zniesieniem takiego obszaru. Czy taką możliwość posiadałby właściciel czy też każdy podmiot posiadający interes prawny.

Dla przykładu wymienić można, iż poszczególne tak zwane obszarowe i indywidualne formy ochrony przyrody tworzą i likwidują te same organy, w drodze aktów prawnych mających ten sam charakter prawny¹⁹².

Podsumowując obszar ograniczonego użytkowania jest obszarem o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania konkretnego obiektu, utworzony w drodze aktu prawa

¹⁹¹ Komentarz do art. 417² [w:] Gudowski J. (red.), *Kodeks cywilny. Orzecznictwo. Piśmiennictwo. Tom III. Zobowiązania. Część 1*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX 2023; *Komentarz do art. 417²* [w:] Ciszewski J., Nazaruk P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX 2023.

¹⁹² A. Miler, *Obszar*, s. 205.

miejscowego może wyłączyć obowiązywanie powszechnie określonych standardów jakości środowiska przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności.

Obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych

Zbiorniki wodne, nawet te przepływowe, w porównaniu do cieków wodnych, mają znacznie ograniczone możliwości samooczyszczania¹⁹³. Wprowadzone do nich zanieczyszczenia, w postaci biogenów, ulegają kumulacji, głównie w osadach dennych, z których są z reguły w różnym stopniu wtórnie włączane do obiegu w masie wód¹⁹⁴. Szczególne znaczenie dla odporności ekosystemu jeziornego oraz jakości wód przypisuje się jego bezpośredniemu otoczeniu, przede wszystkim strefie kontaktu brzegów jeziora i łądu¹⁹⁵.

Obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych, obok stref ochronnych ujęć wody, stanowią wymienione w art. 120 pr. wod. instrumenty ochrony zasobów wodnych. Możliwość tworzenia takich obszarów, lecz o węższym zakresie przewidywała już ustawa pr. wod. 1974, ponieważ na gruncie tej ustawy, na koszt Skarbu Państwa, mogły być chronione poprzez ustanowienie obszarów ochronnych jedynie dla zbiorników wód podziemnych (art. 59 ust 2 pr. wod. 1974). Wprawdzie na podstawie art. 131 u. wod. można było tworzyć obszary ochronne, lecz dotyczył on tylko utworzenia wodociągów i źródeł.

Ustawodawca na gruncie aktualnie panującej ustawy Prawo wodne definiuje obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych w dyspozycji art. 139 pr. wod. wskazując na rodzaje obszarów, na których obowiązują zakazy oraz ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wód, w celu ochrony zasobów tych wód przed degradacją.

Zatem obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych są to obszary wokół zbiornika wód śródlądowych o określonych granicach, na terenie których obowiązują zakazy oraz ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wód w celu ochrony zasobów tych wód przed degradacją. Obejmują one przestrzeń, na której, wskutek wydania aktu prawa miejscowego wymienionego w art. 141 pr. wod., zostają wprowadzone szczególne regulacje prawne, które poprzez zakazy lub ograniczenia modyfikują obowiązujący powszechnie porządek prawny.

¹⁹³ Z. Kajak, *Hydrobiologia-Limnologia, Ekosystemy wód śródlądowych*, Warszawa 2001, s. 47.

¹⁹⁴ Paształeniec A., Kolada A., Kutyła S., Bielczyńska A., Nowak B., Hobot A., Dziura A., *Obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych – aspekty przyrodnicze i uwarunkowania formalno-prawne. Dokumentacja jezior regionów wodnych Noteci i Warty: Niedzięgiel, Chłop i Szarcz*, Warszawa 2021, s. 10.

¹⁹⁵ A. Giziński, E. Falkowska, *Hydrobiologia stosowana: ochrona wód powierzchniowych*, Włocławek 2003, s. 51.

Z powyższego wynika również, że celem priorytetowym ustanowienia obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych jest zapewnienie odpowiedniej jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, a także ochrona zasobów wód przed ich degradacją¹⁹⁶, czyli nadmierną eutrofizacją¹⁹⁷. Przez pojęcie degradacji zasobów wodnych w szerszym kontekście należy rozumieć wprowadzanie do wód zanieczyszczeń bądź innych substancji, które powodują zmianę jakości wody polegającą na niezachowaniu parametrów i właściwości wody oraz skażeniu jej substancjami niebezpiecznymi¹⁹⁸. Z tego względu obszary ochronne powinny być swego rodzaju buforem przeciwdziałającym dopływowi zanieczyszczeń do wód magazynowanych w zbiornikach. Powinny eliminować i skutecznie ograniczać ładunki zanieczyszczeń, tak aby ich dopływ nie powodował niekorzystnych zmian jakości wód zbiorników. Tworzone są przede wszystkim w zlewniach bezpośrednich zbiorników i przeciwdziałają przede wszystkim dopływowi zanieczyszczeń pochodzenia obszarowego ze zlewni. Obejmują obszary położone w zlewniach cieków zasilających zbiorniki, tam, gdzie istnieją istotne zagrożenia dla jakości ich wód, a czas dopływu tych zanieczyszczeń do zbiorników jest bardzo krótki i nie gwarantuje odpowiedniej ich redukcji¹⁹⁹.

W sytuacji presji generowanych w bezpośrednim otoczeniu zbiornika wodnego, najczęściej ze strony rolnictwa oraz antropogenicznej²⁰⁰, tj. turystyki i rekreacji, duże znaczenie może mieć ustanowienie obszaru ochronnego zbiornika wód śródlądowych jako istotnego narzędzia ochrony wód, wprowadzanego do katalogu działań ochronnych na mocy pr. wod. Ustanowienie obszaru ochronnego jest z założenia działaniem szczególnie skutecznym w przypadku ekosystemów jeszcze niezdegradowanych, ale narażonych na istotne presje i oddziaływania ze strony zlewni bezpośredniej. Jak już podkreślono celem tego działania jest niedopuszczenie do pogorszenia stanu ekologicznego ekosystemu, w tym eutrofizacji wód, poprzez wprowadzenie działań ograniczających zidentyfikowane presje. Zgodnie z ideą obszarów ochronnych, działanie to ma znaczenie przede wszystkim dla zbiorników, których stan jest warunkowany

¹⁹⁶ Szerzej o degradacji i ochronie wód: W. Chełmicki, *Woda. Zasoby, degradacja, ochrona*, Warszawa 2020, s. 232.

¹⁹⁷ W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony*, s.145.

¹⁹⁸ *Komentarz do art. 59* [w:] M. Kałużny (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016.

¹⁹⁹ K. Biegun, I. Godyń, A. Jarząbek, S. Sarna, *Zadania obszarów ochronnych oraz warunków korzystania z wód na przykładzie zbiornika Świnna Poręba*, „Acta Scientiarum Polonorum Formatio Circumietus” 2015, nr 3, s. 11.

²⁰⁰ J. Górski, *Strefy ochronne ujęć wód podziemnych – czy warto je wyznaczać i ustanawiać* [w:] „Technologia Wody” 2010, nr 5, s. 18.

sytuacją w zlewni bezpośredniej w przypadku dwóch typów jezior – bezodpływowego i odpływowego, w przeciwieństwie do jezior przepływowych, których stan często jest silnie uzależniony od jakości wód dopływów. W ich przypadku, dopiero uporządkowanie gospodarki ściekowej w zlewni głównych cieków zasilających ma szansę przynieść poprawę jakości wód w jeziorze. Przyjmując takie założenia, wprowadzenie obszaru ochronnego zbiornika wód śródlądowych jest działaniem najbardziej zasadnym w przypadku jezior o stanie ekologicznym bardzo dobrym, dobrym lub bliskim stanu dobrego, ale narażonych na presję ze strony najbliższego otoczenia. Przy założeniu prewencyjnego charakteru działania, co najmniej dobry stan ekosystemu wyznaczonego do objęcia obszarem nie może być uzasadnieniem dla niepodejmowania działań naprawczych w jego zlewni²⁰¹.

Do dnia wejścia w życie ustawy pr. wod, a więc do dnia 1 stycznia 2018 r., obszary ochronne były ustanawiane przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej na podstawie planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, w drodze aktu prawa miejscowego (art. 60 pr. wod. 2001).

W treści zapisu art. 113 ust. 1 pkt 1-5 pr. wod. 2001 r, wśród dokumentów planistycznych, ustawodawca wyróżnił: plany gospodarowania wodami na wyznaczonych w Polsce obszarach dorzeczy, program wodno-środowiskowy kraju, plan zarządzania ryzykiem powodziowym, plan przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze dorzecza, plan utrzymania wód, warunki korzystania z wód regionu wodnego, a także sporządzane w miarę potrzeby warunki korzystania z wód zlewni. Jednakże w ramach prowadzonych w latach 2014-2015 prac nad aktualizacją planów gospodarowania wodami na lata 2016-2021 pojawiły się postulaty wykorzystania, w charakterze narzędzia umożliwiającego skuteczną ochronę wód, instytucji obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych²⁰², o których była mowa w art. 59 ust. 1 i 2 pr. wod. 2001 r.²⁰³ Zgodnie z intencją ustawodawcy obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych, były to obszary, na których: „obowiązują zakazy, nakazy oraz ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wody w celu ochrony zasobów tych wód przed degradacją” oraz „...można zabronić wznoszenia

²⁰¹ Pasztaleniec A., Kolada A., Kutyla S., Bielczyńska A., Nowak B., Hobot A., Dziura A., *Obszary ochronne*, s. 10-11.

²⁰² *Aktualizacje planów gospodarowania wodami*: <https://wody.gov.pl/strefa-klienta/114-nieprzypisany/549-aktualizacje-planow-gospodarowania-wodami> [dostęp: 14.01.2023 r.].

²⁰³ Pasztaleniec A., Kolada A., Kutyla S., Bielczyńska A., Nowak B., Hobot A., Dziura A., *Obszary ochronne*, s. 12.

obiektów budowlanych oraz wykonywania robót lub innych czynności, które mogą spowodować trwałe zanieczyszczenie gruntów lub wód, a w szczególności lokalizowania inwestycji zaliczonych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”. Stosowanie w praktyce zapisu art 59 pr. wod. 2001 było praktycznie niewykorzystanym wcześniej w Polsce instrumentem ochrony środowiska wodnego.

We wcześniej obowiązujących przepisach pr. wod. 2001 prawodawca nie wskazywał list zakazów, nakazów czy ograniczeń w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wody. Wyjątkiem był zapis korespondujący z możliwością wprowadzenia zakazu wznoszenia obiektów budowlanych, a także wykonywania robót bądź też innych czynności, które mogą spowodować trwałe zanieczyszczenie gruntów lub wód, ze szczególnym uwzględnieniem lokalizowania inwestycji zaliczonych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²⁰⁴.

Ustawodawca w art. 140 pr. wod. stworzył listę, gdzie w 19 punktach wprowadził możliwość zastosowania odpowiednich zakazów lub ograniczeń co do wykonywania robót lub czynności, mogących spowodować trwałe zanieczyszczenie gruntów lub wód. Zgodnie z art. 140 ust. 1 pr. wod. celem wprowadzenia zakazów lub ograniczeń jest wyeliminowanie takich czynności lub robót, które mogą spowodować trwałe zanieczyszczenie gruntów lub wód. W przeciwieństwie do art. 130 pr. wod. dotyczącego tożsamego zagadnienia zakazów, ograniczeń i nakazów dedykowanych, jednakże strefom pośredniej ochrony ujęć wody, w niniejszym artykule ustawodawca posłużył się sformułowaniem, iż owe czynności lub roboty „mogą” powodować określone skutki, ale nie muszą. Wskazuje to, iż chodzi o sytuacje, które nie muszą mieć cech pewności, co nie jest czasem łatwe do wykazania. W takiej sytuacji wystarczy wskazać, że jest bardzo prawdopodobne, iż dana czynności spowoduje skutek w postaci trwałego zanieczyszczenia wód lub gruntów²⁰⁵. Użycie sformułowania o trwałym zanieczyszczeniu, dowodzi, iż celem ograniczeń lub zakazów jest zapobieganie różnego rodzaju zdarzeniom i czynnościom, których skutki są długofalowe, a także trudne lub nawet niemożliwe do odwrócenia.

²⁰⁴ B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2004, s. 177; P. Herbich, J. Kapuściński, K. Nowicki, J. Prażak, L. Skrzypczyk, *Metodyka wyznaczania obszarów ochronnych Głównych Zbiorników Wód Podziemnych dla potrzeb planowania i gospodarowania wodami w obszarach dorzeczy*, Warszawa 2008, <https://www.pgi.gov.pl/component/attachments/download/13970.html> [dostęp: 22.09.2020 r.].

²⁰⁵ K. Filipek, P. Michalski, M. Soberski, *Prawo wodne*.

Wyliczenia przez ustawodawcę obszarów działalności, które mogą zostać objęte zakazami lub ograniczeniami ma niezwykle zróżnicowaną formę. Niewątpliwie w każdym z tych przypadków dochodzi do limitowania jakichś praw czy przywilejów, z reguły związanych ze swobodnym korzystaniem i zagospodarowaniem nieruchomości. Zgodnie z zapisem art. 140 ust. 1 pr. wod. zakazy i ograniczenia te obejmować mogą: ”1) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi; 2) rolnicze wykorzystanie ścieków; 3) przechowywanie lub składowanie odpadów promieniotwórczych; 4) stosowanie nawozów oraz środków ochrony roślin; 5) budowę nowych dróg, linii kolejowych, lotnisk lub lądowisk; 6) lokalizowanie zakładów przemysłowych oraz ferm chowu lub hodowli zwierząt; 7) lokalizowanie magazynów produktów ropopochodnych oraz innych substancji, a także rurociągów do ich transportu; 8) lokalizowanie składowisk odpadów niebezpiecznych, innych niż niebezpieczne i obojętne oraz obojętnych; 9) mycie pojazdów mechanicznych; 10) urządzenie parkingów, obozowisk oraz kąpielisk i miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpieli; 11) lokalizowanie cmentarzy oraz grzebanie martwych zwierząt; 12) wydobywanie kopalin; 13) wykonywanie odwodnień budowlanych lub górniczych; 14) używanie statków powietrznych do przeprowadzania zabiegów rolniczych; 15) urządzenie przyrz. kiszonkowych; 16) chów lub hodowlę ryb, ich dokarmianie lub zanęcanie; 17) lokalizowanie nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko; 18) składowanie opakowań po nawozach i środkach ochrony roślin; 19) stosowanie i składowanie chemicznych środków zimowego utrzymania dróg”.

Są to zatem takie obszary, na których mogą obowiązywać zakazy oraz ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wody. W tym więc zakresie mają one charakter jedynie fakultatywny. Ustawodawca tym samym ograniczył czynności jedynie co do zakazów i ograniczeń, co ważne bez możliwości wprowadzenia nakazów, oraz wprowadził w art 140 pr. wod. ich zamknięty katalog. Tak przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie jest istotnie odmienne od obowiązującego na gruncie art. 59 pr. wod. 2001. Po pierwsze, obecnie występują wyłącznie zakazy i ograniczenia, a zatem nie ma możliwości ustanowienia nakazów, co przewidywała poprzednia regulacja. Po drugie, w pr. wod. 2001 katalog możliwych ograniczeń w sferze ochronnej był otwarty²⁰⁶.

²⁰⁶ K. Filipek, M. Kucharski, P. Michalski (red.), *Nowe prawo wodne*, s. 28.

Jednakże wprowadzenie ograniczeń w taki sposób, mimo zapewnienia transparentności prawnej, wiąże się ze znacznym utrudnieniem doboru działań ochronnych przed presjami i na dany zbiornik. Zawężenie katalogu działań ochronnych obejmującego jedynie 19 zakazów i ograniczeń, spośród których część lub wszystkie mogą być wskazane do wprowadzenia na obszarze ochronnym danego zbiornika wiąże się z ograniczeniem prawnej możliwości podjęcia całego szeregu innych działań, specyficznie dedykowanych presjom zidentyfikowanym w indywidualnych przypadkach.

Poza działaniami wskazanymi na podstawie katalogu z art. 140 pr. wod., dla ochrony zbiorników przed degradacją, niezbędne może okazać się wprowadzenie szeregu innych wskazań, pominiętych w ww. zestawieniu, wiążących się np. z utworzeniem strefy buforowej, zakazem budowy ogrodzeń czy też zakazem realizacji obiektów, takich jak kominki i grille. Konieczność wprowadzenia takich działań uzupełniających w stosunku do katalogu z art. 140 pr. wod. może być wskazana w ramach opracowywania aktualizacji planów gospodarowania wodami w dorzeczu. Jednakże ich wskazanie wiąże się z dobrą wolą podmiotu wskazującego na takowe przesłanki.

Zakazy i ograniczenia te nie mają jednak charakteru bezwzględny. Co za tym idzie, organ może zwolnić z nich w drodze indywidualnej decyzji, jeśli zaistnieje ku temu wystarczająca przesłanka. Muszą być określone konkretne warunki wystarczające dla ochrony jakości wód, co przy jednoczesnym zwolnieniu nie spowoduje zagrożenia dla jakości wód w przypadku wystąpienia chociażby powodzi.

Ponadto, zgodnie z poglądem jaki wyraża M. Kałużny w przypadku, gdy został ustanowiony obszar ochronny jednocześnie nie zachodzi przesłanka ku ochronie zasobów wodnych przed degradacją, każdy, kto ma interes prawny²⁰⁷, może wnioskować o stwierdzenie nieważności ustanowienia takiego obszaru ochronnego²⁰⁸.

Istotnym zdaje się być, że do czasu wprowadzenia nowelizacji ustawy pr. wod. 2001 w 2011 r. wspomniana przesłanka miała charakter niedookreślony. Przywoływano wystąpienie „istotnej potrzeby”, co uzasadnienie znajdowało w decyzji, jednakże były wysuwane postulaty prowadzące do sprecyzowania takiej przesłanki. Taki pogląd jak podkreśla K. Szuma „podzielają również inni przedstawiciele doktryny

²⁰⁷ Szerzej o interesie prawnym: A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2008.

²⁰⁸ *Komentarz do art. 59 ust. 1 [w:] M. Kałużny (red.), Prawo wodne.*

i zaznacza, iż miało to wyeliminować stan niepewności wskazujący na możliwości wyłączenia zakazu”²⁰⁹.

Wymagania ochronne obowiązujące na obszarze ochronnym zbiorników wód śródlądowych są uzależnione od specyfiki konkretnego przedmiotu ochrony. Wprowadzony reżim ochronny powinien mieć charakter indywidualny, ale jednocześnie zbliżony do tego, który prawodawca zastosował przy strefach ochrony pośredniej. Na potrzeby dysertacji przyjęto, że granice obszaru wyznacza się, przyjmując jako linię bazową linię brzegową jeziora, natomiast zasięg obszaru ochronnego jeziora nie przekracza granic jego zlewni bezpośredniej. Założono również, że w odniesieniu do wybranych zakazów i ograniczeń możliwe jest wyznaczenie stref ich obowiązywania o zasięgu mniejszym niż granica obszaru ochronnego.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. II SA/Ke 674/08 w sprawie ustanowienia stref ochrony pośredniej na podstawie rozporządzenia dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, tezy zawarte w tym orzeczeniu zastosowanie znajdują również do ustanowienia obszarów ochronnych zbiorników wodnych. Jak wskazuje w uzasadnieniu tego wyroku WSA, „...zakaz wykorzystywania gruntów na cele inne niż dotychczasowe, wyklucza możliwość realizacji inwestycji polegającej na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej bez względu na fakt, czy planowana inwestycja wywoła czy też nie wywoła, niekorzystne zmiany na obszarze ochrony wód i nie spowoduje zagrożenia wód podziemnych. Wobec stwierdzonej niezgodności zamierzenia inwestycyjnego z przepisami odrębnymi, zaistniała – zdaniem Sądu – stosownie do art. 56 ustawy, podstawa do odmowy wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego...”²¹⁰. Zatem ograniczenia i zakazy mogą zostać wprowadzone bez względu na to czy dane działania spowodują zmiany na obszarze ochronnym zbiorników wód śródlądowych. Niemniej jednak wszystkie podjęte działania muszą mieć istotne znaczenie dla zachowania odpowiedniej jakości wód, a sama ich skuteczność zależna od ich kompleksowości i wzajemnej komplementarności.

Obecnie obowiązujące upoważnienie ustawowe do ustanowienia obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych znajduje się w art. 141 pr. wod. Ustanowienie obszaru ochronnego odbywa się poprzez wydanie aktu prawa miejscowego. Zatem

²⁰⁹ K. Szuma, *Zasady ochrony wód w prawie polskim* [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013, s. 100.

²¹⁰ System Informacji Prawnej LEX nr 530036.

następuje w drodze przepisów prawa powszechnie obowiązującego, o których mowa w art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²¹¹ (Konstytucja RP). Poza wymogami formalnymi związanymi z obowiązkiem publikacji tego aktu oraz zapewnieniem odpowiedniego *vacatio legis*, należy pamiętać, iż przyjęta forma oznacza, iż rozwiązania zawarte w akcie ustanawiającym obszar ochrony są normami generalnymi i abstrakcyjnymi, zawierającymi reguły postępowania adresowane do wszystkich, aczkolwiek z oczywistych względów dotyczą przede wszystkim użytkowników nieruchomości i wód położonych na obszarze ochronnym²¹².

Kompetencja do ustanowienia obszaru ochronnego mieści się w gestii wojewody, który na wniosek Wód Polskich, ustanawia obszar ochronny. Natomiast w przypadku, gdy obszar ochronny obejmowałby tereny położone w obszarze działania co najmniej dwóch wojewodów (art. 141. ust. 4 pr. wod.), obszar ochronny ustanawiają wspólnie właściwi wojewodowie w drodze aktu prawa miejscowego. W myśl art. 240 ust. 3 pkt 5a pr. wod. należy to do wyłącznej kompetencji regionalnych zarządów gospodarki wodnej wykonujących zadania Wód Polskich, które to występują z wnioskiem o ustanowienie obszaru ochronnego, o którym mowa w art. 141 ust. 1 pr. wod.

Obligatoryjne składniki wniosku zawiera art. 141. ust. 2 pr. wod., natomiast w art. 141 ust. 3 pr. wod. określono załączniki uzależnione od tego, czy mamy do czynienia ze zbiornikiem wód podziemnych lub powierzchniowych. Zgodnie z dyspozycją art. 141. ust. 2 pr. wod. wniosek, o którym mowa musi być poparty uzasadnieniem potrzeby ustanowienia obszaru ochronnego oraz wskazaniem propozycji granic tego obszaru wraz z planem sytuacyjnym, a także propozycją zakazów lub ograniczeń dotyczących użytkowania gruntów oraz korzystania z wód na terenie obszaru ochronnego, wraz z uzasadnieniem. Konieczne jest zatem wykazanie potrzeby wprowadzenia konkretnego zakazu lub ograniczenia z uwagi na potrzebę osiągnięcia celu w postaci ochrony gruntów lub wód zapewniając brak degradacji zasobów wodnych.

W przypadku zbiornika wód podziemnych do wniosku o ustanowienie obszaru ochronnego dołącza się dokumentację hydrogeologiczną tego zbiornika, a w przypadku zbiornika wód powierzchniowych wyniki przeprowadzonych badań hydrologicznych, hydrograficznych i geomorfologicznych (art. 141. ust. 2 ust. 1-2 pr. wod.).

Co istotne art. 141 pr. wod. brak jest regulacji odnoszących się do procedowania wniosku Wód Polskich. Z pewnością nie odbywa się to w trybie przepisów k.p.a., a raczej

²¹¹ t.j. Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

²¹² K. Filipek, M. Kucharski, P. Michalski (red.), *Nowe prawo wodne*, s. 28.

nieformalnych uzgodnień pomiędzy organami. Nie można jednak zupełnie wykluczyć złożenia przez Wody Polskie skargi z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²¹³, w przypadku bierności wojewody przy rozpatrywaniu wniosku. Wymagałoby to jednak rozważenia na ile w takim przypadku można twierdzić, iż wojewoda „nie wykonuje czynności nakazanych prawem”²¹⁴.

Niestety, również w art. 240 pr. wod. nie znajdziemy przydzielenia kompetencji dotychczasowego samodzielnego występowania z wnioskiem o ustanowienie obszaru ochronnego do wskazanej jednostki organizacyjnej należącej do Wód Polskich. Jak wskazuje M. Kucharski „zdaniem autora zadanie to powinno zostać wykonane na poziomie co najmniej regionalnego zarządu gospodarki wodnej”²¹⁵.

Zgodnie z art. 139 pr. wod., z punktu widzenia regulacji prawnych, o obszarze ochronnym można mówić wyłącznie w przypadku jego ustanowienia właściwym aktem prawnym, przez kompetentny organ, co reguluje art. 141 pr. wod. Jest to niezwykle ważne stwierdzenie, w szczególności biorąc pod uwagę, że ograniczenia lub zakazy obowiązujące na obszarze ochronnym często głęboko ingerują w prawa innych podmiotów. Z tej przyczyny legalność ich ustanowienia jest niezwykle ważna dla możliwości ich skutecznego egzekwowania²¹⁶.

Za szkody poniesione w związku z wprowadzeniem na obszarze ochronnym zakazów oraz ograniczeń w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wód, właścicielowi nieruchomości położonej w tym obszarze przysługuje odszkodowanie od organu wydającego akt prawa miejscowego jakim jest wojewoda (art. 142 pr. wod.). Tematyka ta zostanie szerzej omówiona w rozdziale IV niniejszej rozprawy.

Z kolei wykaz sankcji za naruszenia obowiązujących ograniczeń lub zakazów zawiera art. 478 pkt 13 pr. wod., zgodnie z którym każdy kto nie stosuje się do zakazów lub ograniczeń obowiązujących na obszarze ochronnym, podlega karze grzywny.

Wreszcie wskazać należy na przepis zawarty w art. 565 ust. 1 pr. wod., określający wyraźnie, że dotychczasowe akty prawa miejscowego, wyznaczające obszary ochronne, zachowują moc do dnia wejścia w życie aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie pr. wod. i mogą być zmieniane.

²¹³ t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 190.

²¹⁴ K. Filipek, M. Kucharski, P. Michalski (red.), *Nowe prawo wodne*, s. 28.

²¹⁵ Ibidem, s. 34.

²¹⁶ K. Filipek, M. Kucharski, P. Michalski (red.), *Nowe prawo wodne*, s. 28.

Uwagi końcowe

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, iż prawodawca w kontekście prawnych instrumentów ochrony wód odwołuje się do ochrony ilościowej jak i jakościowej zasobu, ze szczególnym naciskiem na tę drugą.

Za prawne instrumenty służące ochronie wód uznać należy te instytucje prawne lub mechanizmy, wynikające z obowiązujących przepisów prawa, zastosowanie których ma za zadanie zapewnić lub podnieść efektywność i przydatność działań służących przeciwdziałaniu skutkom wynikającym z braku ustanowienia obszarowych form ochrony wód.

Swoistą kategorią obszarów specjalnych umożliwiającą ochronę wód jak podkreśla się w literaturze stanowią obszary utworzone na podstawie pr. wod. oraz p.o.ś. Na podstawie przepisu art. 50 pr. wod. wody jako integralna część środowiska oraz siedlisko dla organizmów, podlegają ochronie, niezależnie od tego, czyją stanowią własność. Zatem przepisy prawa wodnego i ochrony środowiska w tym zakresie uzupełniają się. W celu ochrony wód ustawodawca ustanawia strefy ochronne ujęć wody oraz obszary ochronnych zbiorników wód śródlądowych.

Instrument prawny w postaci stref ochronnych ujęć wody stanowi podstawowe narzędzie służące zapewnieniu ochrony zasobów wodnych, odpowiedniej jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości. Ponadto prawodawca dokonuje jej podziału na dwie odrębne – strefę obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej oraz na strefę obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej jednocześnie. Przyjmując za L. Zacharko i J. Szachułowiczem celem utworzenia stref ochronnych jest zapobieganie degradacji ekosystemów wodnych i od wód zależnych²¹⁷. Strefy ochronne mają służyć ochronie i poprawie stanu środowiska, utrzymaniu zasobów wodnych na odpowiednim poziomie oraz mają zmierzać do ograniczenia zanieczyszczeń w szczególności wód podziemnych²¹⁸.

Podstawową różnicą pomiędzy strefą ochronną ujęcia wody a obszarem ograniczonego użytkowania jest cel ich utworzenia. Przesłanką utworzenia strefy ochronnej ujęcia wody jest ochrona zasobów środowiska w postaci wody

²¹⁷ J. Szachułowicz (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, s. 195-196; L. Zacharko, *Strefy*, s. 128.

²¹⁸ Szerzej: J. Rotko (red.), *Prawo wodne. Komentarz*. Wrocław 2020, s. 163 i nast.

przed oddziaływaniami pochodzącymi z terenu zewnętrznego wobec tej formy ochrony. Natomiast celem wyznaczenia wspomnianego obszaru jest ochrona obszaru wewnętrznego w odniesieniu do tego instrumentu ochrony środowiska.

W odniesieniu do obszaru ograniczonego użytkowania przesłanki jego utworzenia są określone w art. 135 ust. 1 p.o.ś., natomiast przesłanką wyznaczenia strefy ochronnej ujęcia wody jest jej utrzymywanie, czyli ochrona i poprawa stanu jakości wód.

Dla terenu ochrony pośredniej strefy ochronnej ujęcia wody oraz obszaru ograniczonego użytkowania rygory ochronne ustalone są każdorazowo w drodze aktu wprowadzającego daną formę ochronną. Ograniczenie wynikające z utworzenia stref ochronnych ujęć wody oraz obszaru ograniczonego użytkowania są wiążące dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu²¹⁹.

Tematyce ustanawiania, likwidowania i zmieniania granic stref ochronnych ujęć wody poświęcono kolejny – III rozdział niniejszej rozprawy.

W przypadku generowania presji na terenach przyległych do zbiornika wodnego, kluczowe znaczenie ma ustanowienie obszaru ochronnego zbiornika wód śródlądowych jako narzędzia ochrony wód. Kluczowym celem tego działania jest niedopuszczenie do pogorszenia jakości wody, a więc stanu ekologicznego ekosystemu, poprzez wprowadzenie działań w postaci zakazów i ograniczeń pozwalających na zminimalizowanie presji.

Skutecznym instrumentem prawnym ochrony prawnej wód jest wprowadzenie różnego rodzaju zakazów, ograniczeń czy chociażby nakazów. Jednak to czy prawodawca wskaże konkretne zakazy, nakazy czy ograniczenia pozostaje różne w zależności od zastosowanego instrumentu.

Ustawa pr. wod. nie wprowadza zamkniętego katalogu zakazów, nakazów i ograniczeń, mogących obowiązywać na terenie strefy ochronnej. Pozwala na ich obligatoryjność. Inny katalog wskazuje dla stref ochronnych obejmujących wyłącznie teren ochrony bezpośredniej oraz dla stref ochronnych obejmujących teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej. Prawodawca dopuszcza ustanawianie zakazów, nakazów i ograniczeń innych niż wymienione w ustawie, jednak należy mieć na względzie, iż powinny być one ściśle związane z celem, dla którego zostały ustanowione, a tym samym służyć jego doprecyzowaniu.

²¹⁹ A. Miler, *Obszar*, s. 358-359.

Natomiast w przypadku obszarów ochronnych wód śródlądowych prawodawca pozwala na fakultatywne zastosowanie zakazów lub ograniczeń, a co istotne nie wskazuje żadnych nakazów.

Rozdział III. Uwarunkowania prawne procesu wyznaczania i ustanawiania stref ochronnych

Uwagi wprowadzające

W Polsce ochrona ujęć wód funkcjonuje poprzez wyznaczanie stref ochronnych i jest ona realizowana już od połowy lat 50. ubiegłego wieku na podstawie przepisów wielokrotnie nowelizowanej ustawy Prawo wodne. Na przestrzeni ostatnich lat można wyróżnić trzy główne okresy, istotnie różniące się sposobem podejścia do tego problemu ustanawiania i wyznaczania stref ochronnych.

Pierwszy z nich obejmuje okres do końca 1991 r., tj. do czasu ukazania się rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad ustanawiania stref ochronnych źródeł i ujęć wody²²⁰ (dalej: rozp. 1991) do ustawy pr. wod. 1974. W tym okresie ochrona ujęć realizowana była na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 marca 1965 r. w sprawie ustanowienia stref ochronnych ujęć i źródeł wody²²¹ (dalej: rozp. 1965). Głównie odbywało się to przez ustanawianie obligatoryjne strefy ochrony sanitarnej, natomiast strefy ochrony pośredniej ustalane były fakultatywnie i raczej epizodycznie (par. 1 ust. 1 i 2 rozp. 1965). Brak było wskazania ścisłych i precyzyjnych kryteriów oraz metod ich określania, a także jednolitego podejścia w ustalaniu zasad użytkowania terenu w obrębie wyznaczonej strefy ochronnej. W większości przypadków strefy miały kształt koła wyznaczanego zasięgiem teoretycznego leja depresyjnego, ustalanego według uproszczonych wzorów empirycznych, choć zdarzały się również wyjątki od tej ogólnej zasady²²².

Drugi okres obejmował czas od grudnia 1991 do końca 2001 r. Jest to czas obowiązywania rozp. 1991 uchylonego wraz z opublikowaniem pr. wod. 2001, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. Celem rozp. 1991 było dostosowanie krajowych przepisów w zakresie ochrony ujęć wód do standardów panujących na świecie w dziedzinie międzynarodowej polityki wodnej. W celu

²²⁰ Dz. U. 1991 r., nr 116, poz. 504.

²²¹ Dz. U. 1965 r., nr 13, poz. 93.

²²² Państwowy Instytut Geologiczny, *Działalność Państwowej Służby Hydrogeologicznej w 2008 r. Zadanie 12: Analiza uwarunkowań dla prowadzenia skutecznej ochrony zasobów wodnych ujęć wód podziemnych zbiorowego zaopatrzenia, po zniesieniu obowiązku ustanawiania stref ochronnych*, Warszawa 2009, s. 79.

ułatwienia wprowadzenia w życie przepisów rozp. 1991, wydano tzw. poradnik metodyczny²²³.

Prawodawca zdawał sobie sprawę z tego, że niektóre regulacje prawne są zbyt ogólne i niewystarczające dla zapewnienia należytej ochrony wód. Nowe podejście do ochrony ujęć wód zawierało w sobie kilka istotnych elementów. Wyróżnić wśród nich można: prawny wymóg ochrony źródeł i ujęć wody służących zbiorowemu zaopatrzeniu ludności w wodę do picia oraz do produkcji artykułów żywnościowych i farmaceutycznych przez ustanawianie dla nich stref ochronnych (par. 1 ust. 1 rozp. 1991); możliwość obejmowania ochroną także innych ujęć wód z uwagi na interes użytkownika lub względy społeczne (par. 1 ust. 2 rozp. 1991); trójstrefowy model ochrony ujęć wód podziemnych zgodny z podejściem stosowanym powszechnie na świecie, wszędzie tam gdzie problem ten jest prawnie uregulowany: teren ochrony bezpośredniej o stałym promieniu 8-20 m od studni ustanawiany obligatoryjnie (par. 3 ust. 1 rozp. 1991), teren ochrony pośredniej ustanawiany fakultatywny, dzielący się na teren wewnętrzny wyznaczony 30-dniowym czasem dopływu wody do ujęcia i teren zewnętrzny obejmujący obszar zasilania ujęcia ograniczony 25-letnim czasem przepływu wody w warstwie wodonośnej (par. 5 ust. 1 i 5 rozp. 1991); możliwość rezygnacji z ustanawiania terenu ochrony pośredniej ujęcia i pozostawienia jedynie terenu ochrony bezpośredniej w wypadkach uzasadnionych lokalnymi warunkami środowiska, naturalnymi oraz sposobem zagospodarowania gruntów (par. 10 ust. 1 rozp. 1991); zasady ustalania działań ochrony biernej ujęcia (zakazów i ograniczeń w użytkowaniu gruntów na obszarze strefy ochronnej), czynnej (nakazów podejmowania pewnych działań) oraz pośredniej (prowadzenia monitoringu osłonowego ujęcia) (par. 5 ust. 4 i par. 10 rozp. 1991).

Na mocy przepisu par. 13 rozp. 1991 wprowadzono wymóg dostosowania w ciągu 5 lat od daty jego wejścia w życie wszystkich ustanowionych wcześniej stref ochronnych ujęć do wymagań w nim określonych.

W analizowanym okresie strefy ochronne były ustanawiane na mocy rozp. 1965 w drodze postępowania administracyjnego decyzją wojewody. W kolejnych latach, na podstawie przepisu art. 80 ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o zmianie upoważnień do wydawania aktów wykonawczych²²⁴ decyzją starosty dla ujęć o zatwierdzonych

²²³ T. Macioszczyk, A. Rodzoch, E. Frączek, *Projektowanie stref ochronnych źródeł i ujęć wód podziemnych – Poradnik metodyczny*, Warszawa 1993, s. 29.

²²⁴ Dz. U. z 1989 nr 35, poz. 192.

zasobach eksploatacyjnych mniejszych od 50 m³/h. Taki podział kompetencji nieprzerwanie obowiązywał do 1 stycznia 2002 r.

Można przyjąć, iż rozp. 1991 r. stanowiło istotny krok naprzód w tworzeniu prawa mającego na celu skuteczną ochronę ujęć wód. Zawierało ono jednak wiele nieprecyzyjnych i nie zawsze dobrze przemyślanych sformułowań, które w praktyce dokumentowania i ustalania stref ochronnych budziły wiele wątpliwości i trudności interpretacyjnych. Problemy związane z niejednoznacznością i niedostatkami uregulowań prawnych były wielokrotnie podnoszone przez hydrogeologów, geologów wojewódzkich, inspektorów sanitarnych oraz wykonawców dokumentacji stref. Problematyka ta poruszana była również na licznych hydrogeologicznych sympozjach i konferencjach naukowych. Dyskusje te nie doprowadziły jednak do żadnych pozytywnych zmian w przepisach, prowadzących do ich uszczegółowienia i działaniach dotyczących wyznaczania i ustanawiania stref ochronnych ujęć wód²²⁵.

Jako kolejny wyróżnić należy okres od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2017 r. Uregulowania prawne dotyczące stref ochronnych ujęć wód zostały wprowadzone ustawą pr. wod. 2001 r. W stosunku do przepisów obowiązujących przed 2002 r. ustawa wprowadziła istotne zmiany, niestety raczej negatywne dla skutecznej ochrony ujęć wód pitnych. Najważniejsze z nich wypunktowano poniżej.

Zgodnie z przepisem art. 58 ust. 1 pr. wod. 2001 r. strefę ochronną ustanawiało się jedynie na wniosek właściciela ujęcia wody. Znikł tym samym prawny obowiązek ochrony ujęć zbiorowego zaopatrzenia ludności w wodę przez ustanawianie dla nich stref ochronnych. W panującym systemie prawnym ujęcia wód mogły, ale nie musiały być chronione w tym trybie. Dotyczy to również terenu ochrony bezpośredniej, która do 1 stycznia 2002 r. zawsze była obligatoryjna dla każdego ujęcia.

Na mocy przepisu art. 55 ust. 1 pr. wod. 2001 r. prawodawca zrezygnował z wydzielenia terenu wewnętrznego o zastrzonych rygorach ochronnych w obrębie strefy ochrony pośredniej. Wyznaczano jedynie jeden teren ochrony pośredniej ujęcia obejmujący obszar jego zasilania ograniczony 25-letnim „czasem wymiany wody w warstwie wodonośnej”.

W przypadku, gdy właściciel ujęcia wystąpił o ustanowienie strefy obejmującej teren ochrony pośredniej, decyzję ustanawiającą wydawał dyrektor właściwego Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej. W przypadku, gdy wniosek dotyczy

²²⁵ Państwowy Instytut Geologiczny, *Działalność*, s. 80.

ustanowienia strefy obejmującej jedynie teren ochrony bezpośredniej, decyzję ustanawiającą wydawał organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego, czyli starosta lub wojewoda (art. 58 ust. 5 pr. wod. 2001 r.).

Decyzja o ustanowieniu strefy ochrony pośredniej wydawana była przez dyrektora właściwego Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w formie rozporządzenia mającego charakter aktu prawa miejscowego, a nie w trybie decyzji administracyjnej, jak było poprzednio obowiązującym porządkiem prawnym. Jest to bardzo istotna zmiana wynikająca bezpośrednio z ustawy z p.o.ś.

Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1. ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne²²⁶, strefy ochronne ujęć wody ustanowione na podstawie pr. wod. 1974, stają się automatycznie strefami ujęć wody w rozumieniu przepisów pr. wod. 2001. Pozostałe przepisy dotyczące zasad wyznaczania i ustanawiania stref ochronnych ujęć wód zawarte w pr. wod. 2001 oraz późniejszych jej zmianach pozostały tożsame. Istotne znaczenie z punktu widzenia poruszanego tematu ma kilka z nich.

Na mocy przepisu art. 55 ust. 2 pr. wod. 2001 teren ochrony pośredniej ujęcia wyznaczało się na podstawie ustaleń zawartych w dokumentacji hydrogeologicznej tego ujęcia. Dokumentację hydrologiczną właściciel ujęcia wody dołączał do wniosku o ustanowienie strefy (art. 58 ust. 2 i 3 pr. wod. 2001). Prawodawca na mocy art. 54 ust. 1 pr. wod. 2001. Na terenach ochrony pośredniej wprowadził katalog zakazów i ograniczeń w wykonywaniu robót oraz innych czynności powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia. Z kolei za szkody poniesione w związku ze wprowadzeniem w strefie ochronnej zakazów, nakazów i ograniczeń w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wód, właścicielowi nieruchomości położonej w tej strefie przysługuje odszkodowanie od właściciela ujęcia wody (art. 61 ust. 1 pr. wod. 2001). Zasady przyznawania odszkodowań zostały określone w dziale VIII pr. wod. 2001. Na właścicieli gruntów położonych na terenie ochrony pośredniej może być nałożony obowiązek stosowania odpowiednich upraw rolnych lub leśnych, a także zlikwidowania nieczynnych studni oraz na ich koszt, ognisk zanieczyszczeń wody (art. 54 ust. 4 pr. wod. 2001).

²²⁶ Dz. U. 2003 r., nr 228, poz. 2259.

Strefy ochronne ujęć wody a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Według definicji zawartej w art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²²⁷ (dalej: k.p.a.) organami administracji publicznej są ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich imieniu lub we własnym imieniu inne organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty, które są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych.

Kodeks postępowania administracyjnego²²⁸ reguluje właściwość rzeczową i miejscową organów administracji publicznej (art. 19 k.p.a.). Jeśli chodzi o pierwszą, to ustala się ją według przepisów o zakresie jego działania (art. 20 k.p.a.). Jeśli chodzi o drugą, to ustala się ją w sprawach dotyczących nieruchomości, czyli według miejsca jej położenia, jeżeli nieruchomość jest położona na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów, orzekanie należy do organu, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości. W sprawach dotyczących prowadzenia zakładu pracy ustala się ją według miejsca, w którym zakład pracy jest, był lub ma być prowadzony. W pozostałych sprawach ustala się ją według miejsca zamieszkania bądź siedziby w kraju, a w razie braku zamieszkania w kraju ustala się ją według miejsca pobytu stron lub jednej ze stron. Natomiast w chwili, gdy żadna ze stron nie ma w kraju miejsca zamieszkania bądź siedziby lub pobytu ustala się ją według miejsca ostatniego ich zamieszkania czy pobytu w kraju (art. 21 § 1 k.p.a.).

Z kolei w przypadku, gdy z wyżej wymienionych przesłanek nie ma możliwości ustalenia właściwości miejscowej, stosuje się pomocnicze kryteria jej ustalania wskazane przez ustawodawcę w przepisie art. 21 § 2 k.p.a. W takiej sytuacji sprawa należy do organu właściwego dla miejsca, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące wszczęcie postępowania. Jeżeli i w ten sposób nie da się ustalić właściwości miejscowej, właściwy jest organ dla obszaru dzielnicy Śródmieście w m. st. Warszawie.

²²⁷ t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 735.

²²⁸ t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.

Ze względu na źródło właściwości organów administracji publicznej dzieli się ją na ustawową oraz delegacyjną. Zgodnie z k.p.a. prawodawca przewiduje ją w dwóch następujących sytuacjach.

W pierwszej, kiedy w wyniku wyłączenia organu, kompetentny staje się organ wyższego stopnia, który może do załatwienia sprawy wyznaczyć inny podległy sobie organ (art. 26 § 2 k.p.a.). Sytuacja ta może mieć miejsce, w przypadku, gdy sprawa dotyczy interesów majątkowych jego kierownika lub kierownika organu bezpośrednio wyższego stopnia albo interesów majątkowych małżonka, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia, osoby związanej z tytułu przysposobienia, kurateli lub opieki z tym kierownikiem.

W drugiej, kiedy organ administracji publicznej, który wydał decyzję administracyjną w ostatniej instancji przyczynił się do powstania przyczyny wznowienia postępowania, o wznowieniu postępowania rozstrzyga organ wyższego stopnia, który jednocześnie wyznacza właściwy organ w sprawach o wznowienie postępowanie. Przepis ten nie dotyczy przypadków, gdy decyzję w ostatniej instancji wydał minister, a w sprawach należących do zadań jednostek samorządu terytorialnego decyzję wydało samorządowe kolegium odwoławcze (art. 150 § 1-3 k.p.a.).

W literaturze podkreśla się, że k.p.a. posługuje się funkcjonalną definicją organu administracji publicznej, zbliżoną do definicji organu administrującego²²⁹. W rozumieniu węższym są to organy podmiotów, co do zasady, wykonujących administrację publiczną jako dodatkową funkcję obok swojej głównej działalności, na podstawie kompetencji przekazanej im w danej ustawie. Przykładami takich podmiotów mogą być, gdy ustawa przyznaje im kompetencje administracyjne, banki państwowe, spółki prawa publicznego czy handlowego, organizacje społeczne, spółdzielnie mieszkaniowe. Należy je odróżnić od powołanych *stricte* do wykonywania administracji publicznej, reprezentujących bezpośrednio – organy administracji państwowej lub pośrednio – organy administracji samorządowej, państwo, organów administracji publicznej. W nauce prawa administracyjnego istnieje również pogląd traktujący pojęcie organu administrującego jako pojęcie szerokie, obejmujące organy administracji publicznej oraz organy pozostałych podmiotów wykonujących kompetencje administracyjne²³⁰.

²²⁹ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 18.

²³⁰ Szerzej o administracji publicznej, organach administracji publicznej oraz organach administrujących: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004; J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty*

Jak wskazuje J. Starościak organy administracji publicznej można zdefiniować jako wyodrębnioną jednostkę administracji publicznej, posiadającą ustalony przepisami prawa zakres działania, które podejmują we właściwych dla tej jednostki formach prawnych za pośrednictwem określonych prawem osób²³¹.

Z kolei J. Boć podkreśla, rolę człowieka w działaniu całego aparatu administracji publicznej. Zdaniem autora „administracja publiczna obejmuje ludzi, dotyczy ludzi i jest realizowana przez ludzi, bo tylko ludzie tworzą administrację i tylko ludzie są adresatem działań administracyjnych”²³².

Pojęcie organy administracji, w kontekście szeroko pojętej ochrony środowiska zostało zdefiniowane również w przepisie art. 3 pkt 14 p.o.ś. i rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego lub inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony.

Polskie prawo wodne jest kompleksową gałęzią prawa, które jest bardzo wyspecjalizowane²³³. Właśnie z tego też powodu organy zajmujące się tą częścią prawa powinny być wyspecjalizowane.

Analizując problematykę właściwości organów na gruncie prawa wodnego należy zauważyć, iż prawodawca wyodrębnił trzy grupy organów. Po pierwsze wskazać można na katalog organów administracji publicznej, które można by określić organami administracji wodnej. Ich ewidencję prawodawca umieścił w przepisie art. 14 ust. 1 pr. wod. W myśl przepisu organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej, Prezes Wód Polskich,) dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej

administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Jubileuszowej Prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 2005; R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, Podmioty administrujące, Warszawa 2011; W. Śniecikowski, *Nowa jakość w administracji publicznej* [w:] „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11; J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008; L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), (red.), *Ustrojowe prawo administracyjne*, Warszawa 2011; A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013; K. Żukowski, *Administracja publiczna* [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009, s. 8.

²³¹ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 55.

²³² A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004, s. 31.

²³³ B. Rakoczy, Wprowadzenie [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy*, s. 21.

Wód Polskich, dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich, kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich, dyrektor urzędu morskiego, wojewoda, starosta, wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Po drugie wskazać można na grupę podmiotów wykonujących konkretne zadania publiczne. Organy te nie są organami *stricte* organami administracji publicznej, nazywane przez prawodawcę „władzą wodną”. Taki też tytuł prawodawca nadał Działowi VIII pr. wod. Na mocy przepisu art.353 ust. 1 minister właściwy do spraw gospodarki wodnej stał się naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami. Po trzecie na mocy art. 13 ust. 4 pr. wod. prawodawca ustawą pr. wod. wprowadził nową kategorię podmiotów jaką stanowi Państwowe Gospodarstwo Polskie Wody Polskie (dalej: Wody Polskie)²³⁴.

Przepis art. 14 ust. 1-6 pr. wod. reguluje dwie bardzo istotne z analizowanego punktu widzenia kwestie. Po pierwsze, wymienia on katalog organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami. Po drugie wskazuje na panujące relacje ustrojowe procesowe, jakie między niektórymi z tych organów zachodzą. Zatem co istotne w aktualnie panującej ustawie nie odjęto wszelkich kompetencji organom samorządu województwa. Organy te nie tylko nie będą dokonywać żadnych czynności o charakterze władczym, lecz także marszałek nie będzie uprawniony do reprezentowania Skarbu Państwa przy wykonywaniu uprawnień właścicielskich. Wartym podkreślenia jest również, że pozostałe organy jednostek samorządu terytorialnego w osobach wójta, burmistrza, prezydenta oraz starosty nadal będą wykonywały zadania publiczne w zakresie gospodarowania wodami i ochrony wód, choć w nieco zmodyfikowanym kształcie²³⁵.

Wypada zaznaczyć, iż prawodawca dokonał głębokich zmian w administracji wodnej w porównaniu do pr. wod. 2001. Pod rządami poprzednio obowiązującego prawa wodnego, organami, które uczestniczyły w zarządzaniu zasobami wodnymi byli: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, wojewoda oraz organy jednostek samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 1 pr. wod. 2001).

W kontekście stref ochronnych organem właściwym w celu ustanowienia strefy ochronnej zgodnie z przepisem art. 135 ust. 1 pr. wod. w przypadku stref ochronnych obejmujących wyłącznie teren ochrony bezpośredniej jest właściwy organ Wód Polskich,

²³⁴ B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny*, s. 181-188.

²³⁵ B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny*, s. 186 i 188.

który ustanawia je w drodze decyzji. Decyzja ta obejmuje właścicieli nieruchomości, na obszarze którego została ustanowiona strefa ochronna.

Natomiast organem właściwym zgodnie z przepisem art. 135 ust. 2 pr. wod. w przypadku stref ochronnych obejmujących teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej jest wojewoda, który ustanawia je w drodze aktu prawa miejscowego po uzgodnieniu z Wodami Polskimi. Z zastrzeżeniem, iż w przypadku, gdy strefa ochronna obejmująca teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej, obejmowałaby tereny położone w obszarze działania co najmniej dwóch wojewodów, w takim przypadku tę strefę ochronną ustanawiają wspólnie właściwi wojewodowie, również w drodze aktu prawa miejscowego.

Zatem syntetyzując, według obecnych przepisów strefy ochronne są ustanawiane, na koszt właściciela ujęcia wody, przez właściwy organ Wód Polskich, tj. zarządy zlewni, w drodze decyzji – w przypadku ustanowienia wyłącznie terenu ochrony bezpośredniej bądź wojewodę lub wojewodów wspólnie, jeżeli strefa obejmuje tereny położone w obszarze działania co najmniej dwóch województw, w drodze aktu prawa miejscowego, którego projekt uzgodniono z Wodami Polskimi – w przypadku ustanawiania terenu ochrony bezpośredniej i pośredniej.

Problemem, który udało się rozwiązać ustawodawcy już na etapie projektowania pr. wod. wiązał się z tym, iż jeżeli granice terenu ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej, obejmują teren ochrony bezpośredniej ustanowionej wcześniej strefy ochronnej, wojewoda w akcie prawa miejscowego, znosi tę strefę ochronną, a właściwy organ Wód Polskich stwierdza, w drodze decyzji, wygaśnięcie decyzji ustanawiającej tę strefę ochronną. W takim przypadku stosuje się odpowiednio przepis art. 162 § 1 pkt 1 oraz § 3 k.p.a. Na mocy, którego organ administracji publicznej wydający decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo w przypadku, gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony.

Kolejny konflikt, który udało się rozwiązać ustawodawcy już na etapie prac legislacyjnych dotyczy nałożenia się stref ochronnych na to samo ujęcie. W takim przypadku, jeżeli przed zakończeniem postępowania dotyczącego ustanowienia strefy ochronnej obejmującej wyłącznie teren ochrony bezpośredniej, wejdą w życie przepisy wydane na podstawie ustanowienia dotyczące strefy ochronnej obejmującej teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej tego samego ujęcia wody, organ

umarza postępowanie dotyczące ustanowienia strefy ochronnej obejmującej wyłącznie teren ochrony bezpośredniej.

W stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2018 r. obowiązywały dwie formy ustanowienia strefy ochronnej. Pierwsza, którą można nazwać podstawową, wprowadzona w drodze aktu prawa miejscowego oraz druga jako wyjątek strefy ochronnej obejmującej wyłącznie teren ochrony bezpośredniej, w drodze decyzji administracyjnej (art. 58 ust. 1 pr. wod. 2001). Takie zróżnicowanie na akt prawny powszechnie obowiązujący oraz akt administracyjny budziło już wątpliwości, ponieważ jak wskazywano w literaturze z ustawy nie wynika, iż teren ochrony bezpośredniej jest własnością wyłącznie właściciela ujęcia wody, co ograniczałoby potencjalny krąg adresatów tego aktu²³⁶.

Strefa ochronna ustanawiana była w drodze aktu prawa miejscowego wydawanego przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, z wyjątkiem strefy ochronnej obejmującej wyłącznie teren ochrony bezpośredniej. Strefę ochronną ustanawiało się wyłącznie na wniosek i koszt właściciela ujęcia wody, co jednoznacznie wskazywało na jedynego inicjatora aktu prawnego powszechnie obowiązującego. W akcie tym określało się również zakazy, nakazy, ograniczenia oraz obszary, na których one obowiązywały, stosownie do art. 52–57 pr. wod. 2021.

Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 1 ustawy zmieniającej 2011 strefy ochronne ujęć wód ustanowione przed dniem 1 stycznia 2002 r. wygasły z dniem 31 grudnia 2012 r.

²³⁶ *Komentarz do art. 58 [w:] B. Rakoczy (red.), Prawo wodne.*

Ustanowienie strefy ochronnej obejmującej wyłącznie teren ochrony bezpośredniej

Na wstępie rozważań nad formą i charakterem prawnym aktu na podstawie którego ustanawia się strefy ochronne wypada podkreślić, że co do różnicy gatunkowej²³⁷, zdaniem przedstawicieli nauki o prawie administracyjnym akt normatywny to akt, który „(...) skierowany jest do konkretnego kręgu osób”²³⁸, „(...) dotyczy większej ilości ludzi, oznaczonej ogólnie (każdy, kto)”²³⁹, „(...) wydany przez organy państwa (lub inny podmiot uprawniony) na podstawie upoważnienia zawartego w Konstytucji RP lub innej ustawie, w formie przez ustawę przewidzianej i zawierający normy, które określonego rodzaju podmiotom wyznaczają określonego rodzaju zachowania się, ilekroć wystąpią przewidziane w tych normach okoliczności”²⁴⁰, „(...) zawiera dyspozycje o charakterze ogólnym”²⁴¹, „(...) w swej treści zawiera normy prawne”²⁴².

Jak stwierdza M. Wierzbowski i A. Wiktorowska akt normatywny administracji jest to jednostronne rozstrzygnięcie organu władzy publicznej zawierające normy postępowania skierowane do ogólnie określonego adresata w abstrakcyjnie określonej sytuacji²⁴³. Z kolei A. Błaś twierdzi, iż akty normatywne administracji to wszelkie akty prawne, które nie mają rangi ustawy, przyjmujące różne nazwy, wydawane przez upoważnione organy administracji publicznej w oparciu o rozmaicie skonstruowane podstawy prawne, o ile zawierają treści normatywne²⁴⁴.

Reasumując można stwierdzić, iż decyzja administracyjna jest to nic innego jak akt administracyjny zewnętrzny wydany w trybie określonym w przepisach k.p.a. lub innych ustaw regulujących sferę indywidualnych praw i obowiązków obywateli. Tak właśnie w przypadku stref ochronnych obejmujących wyłącznie teren

²³⁷ W. Płowiec, *Sposoby pojmowania aktu normatywnego* [w:] P. Wiliński (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, Poznań 2004, s. 47-48.

²³⁸ J. Strościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1965, s. 95.

²³⁹ M. Zimmermann, *Formy działania administracji i postępowania administracyjnego* [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne, cz. II*, Warszawa 1952, s. 94.

²⁴⁰ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 64.

²⁴¹ L. Bar, *Resortowe akty normatywne – temat ciągle aktualny* [w:] „Państwo i Prawo” 1962, nr 8-9, s. 296.

²⁴² M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne, cz. 2*, Warszawa 1952, s. 139; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu, t. I. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 272.

²⁴³ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 279.

²⁴⁴ A. Błaś *Akty normatywne administracji* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.

ochrony bezpośredniej prawodawca polski zastosował formę prawną jaką jest właśnie decyzja administracyjna.

Decyzja administracyjna stanowi jednostronną czynność prawną organu administracji publicznej, która dochodzi do skutku przez złożenie oświadczenia woli przez organ administracji publicznej²⁴⁵. Co za tym idzie, decyzja taka jest formą władczą, gdzie organ rozstrzyga o sferze praw i obowiązków drugiej strony stosunku prawnego oraz stosowania środków przymusu państwowego. Decyzja administracyjna jest również orzeczeniem organu administracji publicznej o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu i w konkretnej sprawie²⁴⁶.

Decyzja administracyjna jest również jedną z postaci indywidualnego aktu administracyjnego, która w ujęciu procesowym, określonym przez przepisy k.p.a., oznacza czynność prawną organu administracji publicznej albo innej jednostki administracyjnej umocowanej do jej dokonania, która zastrzeżona jest do jego właściwości i dotyczy sprawy o podwójnej konkretności, ze względu na przepis prawa wymagający tej formy rozstrzygnięcia²⁴⁷.

Zgodnie z przepisem art. 109 § 1 k.p.a., uzewnętrznienie aktu woli organu wobec strony może nastąpić poprzez doręczenie decyzji na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Wyjątkiem od powyższej zasady jest ustne ogłoszenie decyzji, w sytuacji, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Strony mogą być także zawiadamiane o decyzjach przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłoszenia, jeżeli przepis szczególny dopuszcza taką możliwość (art. 49 k.p.a.).

Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 maja 2011 r. I SA/Wa 57/11 wydanie decyzji administracyjnej następuje po wszczęciu postępowania, zebraniu materiału dowodowego i dokonaniu subsumcji stanu faktycznego do norm prawa materialnego znajdujących zastosowanie w danej sprawie²⁴⁸. Z kolei zdaniem R. Kędziora treścią decyzji jest ustalenie istnienia, przyznanie lub zmiana konkretnych praw i obowiązków skonkretyzowanego zewnętrznego adresata²⁴⁹.

²⁴⁵ *Komentarz do art. 109 [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX 2023.

²⁴⁶ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980, s. 47.

²⁴⁷ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź-Zielona Góra 1998, s. 31–32.

²⁴⁸ LEX nr 991743.

²⁴⁹ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 518.

Zgodnie z przepisem art. 106 k.p.a., w sytuacji, gdy przepis szczególny uzależnia załatwienie sprawy administracyjnej od zajęcia stanowiska przez inny organ, wydanie decyzji przez właściwy w sprawie organ administracji publicznej może nastąpić po uprzednim uzyskaniu stanowiska innego organu. Konstrukcja ta określana jest mianem współdziałania organów administracji publicznej. Idea tej konstrukcji wyraża się w tym, że organ, załatwiający sprawę w formie decyzji, rozstrzyga w pełni i samodzielnie odpowiada za jej treść. Z drugiej strony organ współdziałający ma ustawową kompetencję do zajęcia stanowiska w tej sprawie, przy czym stanowisko to nie jest wiążące prawnie dla organu właściwego w konkretnej sprawie²⁵⁰. W tym przypadku czynności podjęte przez organ współdziałający następuje w wyniku studium postępowania w prawie kończącej się decyzją, a nie w wyniku samodzielnego postępowania organu.

Zajęcie stanowiska przez organ, do którego skierowane zostało wezwanie w tym przedmiocie, powinno nastąpić niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu tego wezwania²⁵¹. Na mocy art. 106 § 6 k.p.a. do organu współdziałającego stosuje się przepisy art. 36–38 k.p.a., konstytuujące instrumenty zapobiegające bezczynności lub przewlekłemu prowadzeniu postępowania.

Przepis art. 10 § 1 k.p.a. nakłada na organ administracji publicznej, prowadzący postępowanie w danej sprawie, obowiązek umożliwienia stronom tego postępowania, przed wydaniem decyzji, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Rozstrzygnięcie, określane osnową czy też sentencją decyzji, stanowi wiążącą wypowiedź organu administracji publicznej co do istoty sprawy²⁵². W rozstrzygnięciu decyzji zostaje wyrażona wola organu administracji załatwiającego sprawę w tej formie i nie można wydać decyzji bez rozstrzygnięcia. Z tego też względu, w razie sprzeczności pomiędzy rozstrzygnięciem decyzji a jej uzasadnieniem, za miarodajną należy przyjąć treść rozstrzygnięcia w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 sierpnia 1985 r., sygn. III SA 730/85²⁵³. Zgodnie z art. 104 § 2 k.p.a., decyzja administracyjna może rozstrzygać sprawę co do jej istoty w całości lub w części

²⁵⁰ *Komentarz do art. 106* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany*.

²⁵¹ B. Wójcik, A. Wróbel, R. Kędziora, *Wydanie decyzji administracyjnej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX 2017.

²⁵² R. Kędziora, *Kodeks*, s. 518.

²⁵³ LEX nr 565450.

albo w inny sposób kończyć postępowanie w sprawie w danej instancji. Jeżeli natomiast postępowanie stało się z jakiegokolwiek przyczyny bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, odpowiednio w całości albo w części (art. 105 § 1 k.p.a.).

Przepis art. 107 § 1 k.p.a. zawiera wyliczenie elementów, które powinny być zawarte w strukturze decyzji administracyjnej. Prawidłowo sporządzona decyzja powinna zawierać takie elementy składowe jak oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. W przypadku decyzji, względem której wniesione może być powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw lub skarga do sądu administracyjnego, pouczenie powinno zawierać informację o tych środkach prawnych oraz wskazywać wysokość opłaty lub wpisu związanych z ich wniesieniem, o ile należności te mają charakter stały. Jeżeli wpis lub opłata ma charakter stosunkowy, w pouczeniu należy wskazać podstawy ich wyliczenia. Pouczenie takie powinno także zawierać informację o możliwości ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy²⁵⁴. Oznaczenie organu następuje poprzez podanie pełnej nazwy organu oraz wskazanie jego siedziby, co ma istotne znaczenie dla oceny czy decyzja została wydana przez organ właściwy²⁵⁵.

Organ administracji publicznej określa datę decyzji poprzez wskazanie dnia miesiąca i roku jej wydania, jest to moment czasowy, względem którego nastąpi ocena legalności tej decyzji, umożliwiającą wyznaczenie terminu załatwienia sprawy, wywierająca skutki wynikające z przepisów szczególnych. Przykładowo wskazuje dzień, w odniesieniu do którego będą oceniane przesłanki uzasadniające wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., taki pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 kwietnia 2006 r., sygn. II OSK 714/05²⁵⁶.

Zatem sposób oznaczenia strony lub stron, wobec których wydawana jest decyzja, uzależniony jest od statusu podmiotu, który jest stroną. Identyfikacja osoby fizycznej

²⁵⁴ B. Wójcik, A. Wróbel, R. Kędziora, *Wydanie decyzji*.

²⁵⁵ *Komentarz do art. 107 [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), Komentarz aktualizowany*.

²⁵⁶ LEX nr 197983.

następuje poprzez ujawnienie jej imienia i nazwiska, z kolei osoba prawna indywidualizowana jest w obrocie prawnym przez nazwę, nadaną jej w akcie konstytuującym, oraz określenie jej siedziby²⁵⁷.

Powołanie podstawy prawnej następuje przez przytoczenie przepisów prawa materialnego, na których organ administracji publicznej oparł swoje rozstrzygnięcie. Brak powołania podstawy prawnej decyzji nie pozbawia jej jednak bytu prawnego. Powołanie podstawy prawnej nie stanowi warunku istnienia decyzji, lecz decyduje o jej prawidłowości w znaczeniu formalnym²⁵⁸. Na mocy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2013 r., sygn. I OSK 1665/11 zaniechanie wskazania w decyzji materialnoprawnej podstawy jest wadą prawną tej decyzji, ale nie jest to wada powodująca nieważność decyzji, jeżeli podstawa do działania organu w rzeczywistości istniała²⁵⁹. Pouczenie o środkach zaskarżenia z jednej strony wskazuje na charakter decyzji, określając, czy jest ostateczna czy nieostateczna, a z drugiej strony zawiera informacje o trybie zaskarżenia w administracyjnym toku instancji, możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego bądź przeniesienia sprawy na drogę postępowania przed sądem powszechnym, oraz pośrednio wskazuje na dopuszczalność wykonania decyzji²⁶⁰.

Pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych dla zakwalifikowania ich jako decyzje. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji²⁶¹.

Uzasadnienie faktyczne i prawne stanowi jeden ze składników decyzji wymienionych w art. 107 § 1 k.p.a. Organ administracji publicznej może odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony, o ile nie rozstrzyga ona spornych interesów stron i nie jest decyzją wydaną na skutek odwołania. Zgodnie z regulacją art. 107 § 5 k.p.a. organ administracji publicznej może odstąpić od uzasadnienia decyzji w przypadkach, w których z dotychczasowych

²⁵⁷ Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 150-186.

²⁵⁸ Komentarz do art. 107 [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany*.

²⁵⁹ LEX nr 1356964.

²⁶⁰ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, s. 409.

²⁶¹ B. Wójcik, A. Wróbel, R. Kędziora, *Wydanie decyzji*.

przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny. Możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji może wynikać również z przepisów szczególnych.

Uzasadnienie faktyczne decyzji ma za zadanie wskazanie faktów i dowodów, które legły u podstaw wydania decyzji, a uzasadnienie prawne polega na wyjaśnieniu podstawy prawnej decyzji²⁶². Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 stycznia 2009 r., sygn. II SA/Wa 1245/08 motywy decyzji winny odzwierciedlać rację decyzyjną i wyjaśnić tok rozumowań prowadzących do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej. Motywy decyzji powinny być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy²⁶³.

Co istotne do podpisania decyzji uprawniona jest osoba piastująca funkcję organu administracji publicznej, a także osoba zatrudniona w urzędzie organu i posiadająca pisemne upoważnienie do podpisywania decyzji wydawanych przez organ, udzielone na podstawie przepisu art. 268a k.p.a. lub na podstawie przepisów szczególnych. W związku z faktem, iż prawo procesowe przewiduje możliwość wydania decyzji administracyjnej w formie dokumentu elektronicznego, doręczanego za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 109 § 1 k.p.a.), w art. 107 § 1 k.p.a. ustanowiono wymóg opatrywania decyzji wydanej w takiej formie kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Związanie organu administracji publicznej wydaną przez siebie decyzją powstaje z chwilą doręczenia lub ogłoszenia decyzji stronie i trwa do czasu uchylenia lub zmiany takiej decyzji w sposób przewidziany w k.p.a.²⁶⁴.

Odmienne prawodawca polski podszedł do kwestii wprowadzenia strefy ochronnej obejmującej teren ochrony bezpośredniej oraz teren ochrony pośredniej, która ustanawiana jest w drodze aktu prawa miejscowego.

Istotą działalności prawotwórczej samorządu terytorialnego w postaci prawa miejscowego zgodnie z treścią przepisu art. 87 ust. 2 w związku z art. 94 Konstytucji RP została podniesiona do rangi prawa powszechnie obowiązującego. Stanowienie norm

²⁶² C. Martysz, *Komentarz do art. 104-269* [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Tom II*, Warszawa 2007, s. 69-70.

²⁶³ LEX nr 475217.

²⁶⁴ *Komentarz do art. 110* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany*.

powszechnie obowiązujących przez samorząd terytorialny w ramach prawa miejscowego jest uzasadnione potrzebą uwzględnienia specyfiki warunków lokalnych i niezwłocznego działania organu na pojawiające się sprawy lokalne²⁶⁵.

Jak twierdzi E. Ochendowski poprzez akty prawa miejscowego winno się rozumieć przepisy prawne powszechnie obowiązujące na sprecyzowanym fragmencie terytorium państwa oraz wtedy, gdy wydane zostały przez organy samorządu terytorialnego bądź też terenowe organy administracji rządowej²⁶⁶. D. Dąbek podkreśla, iż nie ulega wątpliwości, że akty prawa miejscowego obowiązują powszechnie, wiążą także adresatów stojących na zewnątrz, a ponadto są one aktami podustawowymi²⁶⁷. S. Dudziak wskazuje, iż „aktem prawa miejscowego jest taki akt, który został wydany na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej przez organ samorządu terytorialnego, określający w sposób generalny i abstrakcyjny reguły postępowania (prawa i obowiązki) adresatów”²⁶⁸.

Z wyżej przytoczonych definicji aktu prawa miejscowego bezsporne jest, iż w literaturze wyróżnia się trzy główne cechy charakterystyczne tego aktu. Pierwszą cechą jest konieczność wyraźnego upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego. Ustalić zatem należy istnienia przepisu ustawowego upoważniającego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wydania aktu prawnego. W doktrynie słusznie akcentuje się, że powyższe wyklucza możliwość powoływania się na upoważnienia zawarte w rozporządzeniach i prowadzi do wniosku, iż stanowienie aktów prawa miejscowego, opierające się na upoważnieniu wyprowadzonym z aktów podustawowych, należy uznać za niekonstytucyjne²⁶⁹. Tożsame stanowisko prezentuje przepis § 142 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁷⁰ (dalej: „Zasady techniki prawodawczej”), zgodnie z którym akty prawa miejscowego są stanowione przez sejmik województwa na czele z wojewodą, radę lub zarząd powiatu oraz radę lub zarząd gminy na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach.

²⁶⁵ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady*, s. 25 i n.

²⁶⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 119.

²⁶⁷ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 103.

²⁶⁸ S. Dudziak, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny - kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia* [w:] „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3, s. 7.

²⁶⁹ P. Mijał, *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, s. 47.

²⁷⁰ Dz. U. Nr 100, poz. 908.

W doktrynie akcentuje się również, że pomimo konieczności istnienia upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, niezmiennie ważną kwestią jest, aby akty te nie były wydawane w celu wykonania ustaw, ponieważ to na mocy z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP jest zadaniem rozporządzenia²⁷¹. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie mogą jako podstawy prawnej wskazywać wyłącznie przepisów, które mają rangę ustawową, ale zawierają jedynie normy określające zadania²⁷². Należy pamiętać, iż ich celem, w omawianym kontekście jest dostosowanie unormowań prawnych do potrzeb i panujących warunków lokalnych²⁷³.

Drugą niezmiennie istotną cechą aktów prawa miejscowego jest powszechność obowiązywania. Ich powszechnie obowiązujący charakter oddziałuje na obywateli oraz inne podmioty nie pozostające w stosunku zależności służbowej lub organizacyjnej od organu wydającego taki akt²⁷⁴. Akty prawa miejscowego muszą mieć charakter normatywny oraz zawierać wypowiedzi dyrektywne wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, uwzględniając ograniczenia, nakazy, zakazy lub uprawnienia²⁷⁵.

Unifikacyjność przepisów uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest warunkiem koniecznym, ale nie jedynym do uznania takiej uchwały za akt prawa miejscowego. Normy prawne wskazane w przepisach podjętej uchwały muszą mieć także charakter generalny i abstrakcyjny. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia i nazwiska czy nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych, okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji²⁷⁶. Z powyższego wynika, iż akty prawa miejscowego posiadają charakter powtarzalny, nie prowadzą do jednorazowego ich zastosowania²⁷⁷.

Po trzecie akty prawa miejscowego muszą być ogłoszone zgodnie z prawem ustanowionym dla aktu prawa miejscowego. Niezmiennie ważnym aspektem w zakresie

²⁷¹ S. Dudziak, *Akty prawa*, s. 8.

²⁷² M. Bator, *Akty prawne jednostek samorządu terytorialnego podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym* [w:] „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008, nr 2, s. 42.

²⁷³ M. Ofiarska, J. Ciapała, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001, s. 178.

²⁷⁴ E. Ochendowski, *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia* [w:] Z. Rybicki (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Warszawa-Wrocław-Kraków-Gdańsk 1978, s. 160-161.

²⁷⁵ Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa 1978, s. 22.

²⁷⁶ S. Dudziak, *Akty prawa*, s. 11.

²⁷⁷ J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 113.

formułowania reguł funkcjonowania społeczności lokalnej jest obowiązek publikacji aktów prawa miejscowego, który jest warunkiem koniecznym do nadania mocy obowiązującej, zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Na mocy art. 23 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁷⁸ (ogł. aktów prawnych) wszystkie akty prawotwórcze wojewoda publikuje w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Szczególne zasady i tryb ogłaszania prawa miejscowego są jednak zróżnicowane i zależne od rodzaju aktu (art. 1 ogł. aktów prawnych).

Na mocy art. 4 ogł. aktów prawnych akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia. W przypadkach uzasadnionych termin ten może zostać wydłużony lub skrócony. Jest to uwarunkowane uzasadnionymi okolicznościami, w tym dotyczy sytuacji, kiedy zwłoka mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia. Przepisy porządkowe organów samorządu gmin i powiatów ogłasza się dodatkowo przez obwieszczenia rozplakatowane w miejscach publicznych lub ogłoszenia w środkach masowego przekazu albo w inny sposób, zwyczajowo przyjęty na danym terenie²⁷⁹.

A więc, aby stwierdzić, że dany akt jest aktem prawa miejscowego, musi on spełnić trzy powyższe przesłanki łącznie, tj. być wydane przez organ, którego właściwość miejscowa rozciąga się tylko na część terytorium państwa oraz posiadać kompetencję do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących oraz w trybie zgodnym z prawem dla ogłoszenia aktu prawa miejscowego. Ponadto w literaturze wyróżnia się także następujące cechy aktu prawa miejscowego: możliwość normowania postępowania wszelkich kategorii adresatów, niezbędność wyraźnego upoważnienia ustawowego do wydania aktu normatywnego, obowiązek przekazania do organu nadzoru wydanego aktu prawa miejscowego²⁸⁰.

Kontroli aktu prawa miejscowego dokonuje się na podstawie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespólonej administracji rządowej²⁸¹ (dalej: rozp. kontr.). Zgonie z przepisem § 1 rozp. kontr. określa tryb kontroli

²⁷⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 1461.

²⁷⁹ M. Baron-Wiaterek, *Prawo miejscowe jako podstawa funkcjonowania społeczności lokalnej – wybrane aspekty* [w:] „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie/ Politechnika Śląska” 2014, z. 76, s. 195.

²⁸⁰ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Działania normodawcze rad narodowych i ich organów*, Warszawa 1970, s. 29; A. Miller, *Obszar ograniczonego użytkowania*, s. 145-146.

²⁸¹ Dz. U. z 2009 r., nr 222, poz. 1754.

zgodności aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organ niezespolonej administracji rządowej z przepisami powszechnie obowiązującymi, polityką Rady Ministrów, a także co ważne zasadami rzetelności i gospodarności.

Na mocy przepisem § 2 ust. 1 i 2 rozp. kontr. wojewoda przekazuje wydany akt prawa miejscowego, wraz z uzasadnieniem, niezwłocznie po jego podpisaniu ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej za pośrednictwem właściwego rzeczowo ministra (Minister gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej, dalej: MG MiŻŚ). Z kolei właściwy rzeczowo minister MG MiŻŚ, sporządza opinię dotyczącą zgodności aktu prawa miejscowego z przepisami powszechnie obowiązującymi i przekazuje ją niezwłocznie, wraz z aktem prawa miejscowego ustanowionym przez wojewodę, Ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Następnie Minister właściwy do spraw administracji publicznej biorąc pod uwagę opinię, o której mowa wcześniej, dokonuje kontroli zgodności aktu prawa miejscowego ustanowionego przez wojewodę z przepisami powszechnie obowiązującymi, a także z zasadami rzetelności i gospodarności.

Akt prawa miejscowego ustanowiony przez wojewodę wraz z opinią właściwego rzeczowo ministra oraz informacją o wynikach kontroli, minister właściwy do spraw administracji publicznej przekazuje Prezesowi Rady Ministrów w celu dokonania kontroli zgodności aktu prawa miejscowego ustanowionego przez wojewodę z polityką Rady Ministrów. W razie stwierdzenia w wyniku kontroli, uchybień uzasadniających uchylenie kontrolowanego aktu prawa miejscowego ustanowionego przez wojewodę minister właściwy do spraw administracji publicznej przekazuje ten akt Prezesowi Rady Ministrów wraz z projektem zarządzenia nadzorczego oraz uzasadnieniem (§ 2 ust. 4 i 5 rozp. kontr.).

Minister właściwy do spraw administracji publicznej przed przekazaniem Prezesowi Rady Ministrów kontrolowanego aktu prawa miejscowego wraz z projektem zarządzenia nadzorczego, może wystąpić do wojewody o uchylenie lub zmianę kwestionowanego aktu prawa miejscowego we własnym zakresie. W wystąpieniu wskazuje się i uzasadnia dostrzeżone uchybienia. W przypadku pr. wod., gdy wojewoda nie uchyli ani nie zmieni kwestionowanego aktu prawa miejscowego w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia, minister właściwy do spraw administracji publicznej niezwłocznie przedstawia Prezesowi Rady Ministrów projekt zarządzenia nadzorczego. Minister właściwy do spraw administracji publicznej w uzasadnionych przypadkach może z własnej inicjatywy dokonać kontroli aktu prawa miejscowego ustanowionego

przez wojewodę lub wystąpić do właściwego rzeczowo ministra o wydanie opinii w zakresie zgodności tego aktu z przepisami powszechnie obowiązującymi (§ 3 i 4 ust. rozp. kontr.).

Podkreślenia wymaga, iż dla ujęć dla których na mocy pr. wod. 2001 nie ustanowiono bezpośrednich stref ochronnych, strefy te zostaną ustanowione z urzędu. Ustawa pr. wod. określa, iż zgodnie z wymogiem wynikającym z przepisu art. 551 ust. 1 pr. wod., w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, a więc do dnia 30 czerwca 2018 r. właściwe organy Wód Polskich, ustanowią strefy ochronne obejmujące wyłącznie teren strefy ochrony bezpośredniej dla ujęć wody, dla których dotychczas nie ustanowiono takich stref ochronnych.

Bardzo ważną zmianę prawodawca wprowadził przepisem art. 121 ust. pr. wod., ponieważ na mocy tego przepisu strefę ochronną obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ustanawia się dla każdego ujęcia wody, z wyłączeniem ujęć wody służących do zwykłego korzystania z wód. W konsekwencji tego przepisu docelowo nie może istnieć ujęcie wody, dla którego nie ma stosownej decyzji o ustanowieniu terenu ochrony bezpośredniej ujęcia wody.

Wypada wreszcie dodać, że na mocy przepisu art. 124 ust. 1 pr. wod. ustalenie strefy ochronnej ujęcia wód powierzchniowych następuje w taki sposób, aby trwale zapewnić odpowiednio wysoką jakość wody oraz aby zabezpieczyć wydajność ujęcia wody. Jakość ta powinna być zgodną z przepisami wydanymi na podstawie art. 74 ust. 1 pr. wod. Przepis ten upoważnia ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań, jakim powinny odpowiadać wody powierzchniowe wykorzystywane do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, a także częstotliwość pobierania próbek wody, metodyki referencyjne analiz i sposób oceny czy wody odpowiadają wymaganiom.

Nade istotną kwestią w kontekście wymagań wobec wód przeznaczonych do spożycia jest uwzględnienie podziału wód na 3 kategorie w dostosowaniu do standardowych procesów uzdatniania, jakim wody, z uwagi na ich zanieczyszczenie, powinny być poddane. Działania te podejmowane są w celu uzyskania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, a także poprawy efektywności procesów uzdatniania oraz potrzebą sukcesywnej poprawy jakości wód wykorzystywanych do poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (art. 74 ust. 2 pr. wod.).

Z przepisu art. 551 ust. 2 pr. wod. wynika także obowiązek dla właścicieli ujęć wody, dla których nie ustanowiono strefy ochronnej obejmującej teren ochrony pośredniej. Właściciele ujęć wody, dla których nie ustanowiono strefy ochronnej obejmującej teren ochrony pośredniej w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 31.12.2020 r. zobowiązani byli przeprowadzić analizę ryzyka i złożyć wnioski o ustanowienie stref ochronnych obejmujących teren ochrony bezpośredniej oraz teren ochrony pośredniej, jeżeli było to uzasadnione wynikami tej analizy.

Właściciele ujęć wody, dla których nie ustanowiono strefy ochronnej obejmującej teren ochrony pośredniej na podstawie przepisu art. 58 ust. 1 pr. wod. 2001 na mocy przepisu derogacyjnego, tj. art. 573 pr. wod., zostali przez prawodawcę zobowiązani w terminie 5 lat od dnia wejścia w życie pr. wod. przeprowadzić analizę ryzyka, o której mowa w art. 133 ust. 3 pr. wod. Kolejno również złożyć wnioski o ustanowienie stref ochronnych obejmujących teren ochrony bezpośredniej oraz teren ochrony pośredniej, jeżeli jest to uzasadnione wynikami tej analizy.

Na mocy przepisu art. 141 ust. 1 i 4 pr. wod. ustanowienie obszaru ochronnego zachodzi w drodze aktu prawa miejscowego. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie i zwierzchnik zespolonej administracji rządowej na terenie województwa, na wniosek Wód Polskich, ustanawia obszar ochronny, w drodze aktu prawa miejscowego, wskazując ograniczenia lub zakazy dotyczące użytkowania gruntów oraz korzystania z wód na terenie obszaru ochronnego oraz granice tego obszaru. Jak wcześniej podniesiono, w przypadku, jeżeli obszar ochronny obejmowałby tereny położone w obszarze działania co najmniej dwóch wojewodów, obszar ochronny ustanawiają wspólnie właściwi wojewodowie w drodze aktu prawa miejscowego.

Strefa ochronna obejmująca wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ustanawiana jest z urzędu (art. 133 ust. 1 pr. wod.) a przy jej wyznaczeniu (art. 136 pr. wod.) właściwy organ Wód Polskich²⁸² wskazuje jednocześnie na art. 128 pr. wod. i obowiązki z niego wynikające. Natomiast strefę ochrony obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej (art. 133 ust. 2 pkt 1 i 2 pr. wod.) ustanawia się na wniosek

²⁸² W myśl art. 14. pr. wod. „organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są: 1) minister właściwy do spraw gospodarki wodnej; 2) minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej; 3) Prezes Wód Polskich; 4) dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich; 5) dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich; 6) kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich; 7) dyrektor urzędu morskiego; 8) wojewoda; 9) starosta; 10) wójt, burmistrz lub prezydent miasta...”.

właściciela ujęcia wody lub z urzędu, w przypadku, gdy właściciel ujęcia wody nie złożył wniosku, a z przeprowadzonej analizy ryzyka, wynika potrzeba jej ustanowienia.

Ustawodawca wskazał na katalog czynności przy ustanowieniu strefy ochronnej przez wojewodę. Zgodnie z przepisem pr. wod. organ ten ustanawiając strefę ochronną, określa obszar terenu ochrony bezpośredniej oraz obszar terenu ochrony pośredniej, a także wskazuje do stosowania obowiązki wynikające z art. 128 pr. wod. oraz na obszarze terenu ochrony pośredniej może wskazać odpowiednie nakazy, zakazy i ograniczenia spośród tych, o których mowa w art. 130 pr. wod. (art. 137 ust. 1 pr. wod.).

Konkludując, właściciele ujęć wody, dla których nie ustanowiono strefy ochronnej obejmującej teren ochrony pośredniej, w terminie 5 lat od dnia wejścia w życie pr. wod., zobowiązani są przeprowadzić analizę ryzyka dla ujęcia wody i złożyć wnioski o ustanowienie stref ochronnych obejmujących teren ochrony bezpośredniej oraz teren ochrony pośredniej, jeżeli jest to uzasadnione wynikami tej analizy.

W poprzednim systemie prawnym strefę ochronną ustanawiał, w drodze aktu prawa miejscowego, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, na wniosek i koszt właściciela ujęcia wody, wskazując zakazy, nakazy, ograniczenia oraz obszary, na których one miały obowiązywać. Do dnia 1 stycznia 2018 r. strefy ochronne ustanawiały, na wniosek i koszt właściciela ujęcia wody, następujące organy (art. 58 ust. 1 i 2 pr. wod. 2001) organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego, w drodze decyzji – w przypadku ustanawiania wyłącznie terenu ochrony bezpośredniej ujęcia wody oraz dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, w drodze aktu prawa miejscowego – w przypadku ustanawiania terenu ochrony pośredniej lub strefy ochronnej obejmujące oba tereny ochrony (bezpśredniej i pośredniej).

Zmienił się zatem znacznie proces i organy ustanawiające strefy ochronne. Decyzję o złożeniu wniosku o ustanowienie strefy ochronnej podejmował właściciel ujęcia wody. Ustanowienie stref nie było zatem czynnością obligatoryjną, a jedynie aktem woli właściciela ujęcia wody.

Wymagania ochronne obowiązujące na terenie ochrony bezpośredniej ujęcia wody mają charakter przepisów *iuris cogentis*. Jedną z konsekwencji tego stanu prawnego jest niedopuszczalność do określenia tego reżimu ochronnego w decyzji administracyjnej tworzącej strefę ochronną ujęcia wody obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej.

Ustanowienie strefy ochronnej obejmującej wyłącznie teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej

Jak już wykazano w rozdziale I niniejszej dysertacji ochrona zasobów wodnych ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa jak i gospodarki. Woda pobierana z ujęć podziemnych oraz powierzchniowych do celów zaopatrzenia ludności powinna podlegać w sposób szczególny ochronie. Dlatego też prawodawca nałożył obowiązek na właścicieli ujęć wód, realizujących zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Muszą oni dotrzymywać standardów na odpowiednio wysokim poziomie jakości dostarczanej wody wraz ze wzrostem komfortu życia społeczeństwa i jego zapotrzebowania na usługi wysokiej jakości. Co więcej, nowe wymagania prawne w zakresie ochrony wód, zasady zrównoważonego rozwoju oraz szybkiego rozwój technologicznego wymuszają na dostawcy usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę podejmowania wielu działań niezbędnych, zdaniem prawodawcy, dla zapewnienia celu nadrzędnego jakim jest ciągłości dostaw wody o bardzo dobrej jakości do spożycia przez ludzi²⁸³.

Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 1 i 2 zb. zaop. ustawa określa zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym zasady działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody oraz niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków, ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów a także wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

W praktyce, zastosowanie nowoczesnych technologicznie rozwiązań znacznie sprzyja zapewnieniu celu ciągłości dostaw wody o bardzo dobrej jakości do spożycia przez ludzi. Z kolei, to na podmiocie realizującym zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę spoczywa obowiązek stosowania procesów uzdatniania, odpowiedniej dystrybucji i dostawy wody oraz monitoring tych procesów zgodnie z prawem i uwzględnieniem czynników ekonomicznych.

²⁸³ E. Jędrońska, *Nowe obowiązki dla przedsiębiorstw realizujących zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę do spożycia przez ludzi* [w:] „Kierunek Wod-Kan” 2019, nr 2, s. 59.

Na mocy przepisu art. 124 ust. 2 i 3 pr. wod. wyznacza się strefę ochronną ujęcia wód powierzchniowych. Wyznaczenie zachodzi na podstawie ustaleń zawartych w dokumentacji hydrologicznej tego ujęcia. Z kolei strefa ochronna ujęcia wody z potoku górskiego lub z górnego biegu rzeki może obejmować całą zlewnię cieką powyżej ujęcia wody.

Jednym z wymagań dotyczących ochrony ujęć wód, które wprowadza pr. wod., jest obowiązek przeprowadzenia analizy ryzyka. Analiza ryzyka dla ujęcia wody obowiązkowo jest przeprowadzana przez właściciela ujęcia wody realizującego zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Analiza ryzyka dla ujęcia wody to podstawa podjęcia decyzji o ustanowieniu strefy ochronnej ujęcia wody lub rezygnacji z niej, która dotyczy praktycznie wszystkich ujęć zbiorowego zaopatrzenia ludności w wodę do spożycia.

Innymi słowy obowiązek przeprowadzenia analizy ryzyka, dla ujęć wód, przez podmioty realizujące zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę nakładają na ich właścicieli aktualne przepisy w zakresie gospodarowania wodami. Konieczność przeprowadzenia analizy ryzyka w zakresie obowiązujących aktualnie przepisów można rozpatrywać w kontekście dwóch przypadków.

W pierwszym przypadku zastosowanie znajduje przepis art. 133. ust. 2 pkt 2 pr. wod. na mocy, którego strefę ochrony obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej wojewoda ustanawia z urzędu, w przypadku, jeżeli właściciel ujęcia wody nie złożył wniosku, a z przeprowadzonej analizy ryzyka, wynika potrzeba jej ustanowienia.

Na mocy przepisu art. 141 ust. 1 i 2 pr. wod. wojewoda, na wniosek Wód Polskich, ustanawia obszar ochronny. Wniosek, o którym mowa musi zawierać uzasadnienie potrzeby ustanowienia obszaru ochronnego oraz propozycje granic tego obszaru wraz z planem sytuacyjnym, propozycję zakazów lub ograniczeń dotyczących użytkowania gruntów oraz korzystania z wód na terenie obszaru ochronnego, wraz z uzasadnieniem. Ponadto do wniosku, dołącza się w przypadku zbiornika wód podziemnych dokumentację hydrogeologiczną tego zbiornika, a w przypadku zbiornika wód powierzchniowych wyniki przeprowadzonych badań hydrologicznych, hydrograficznych i geomorfologicznych.

Kluczowa zatem zdaje się być szeroka analiza ryzyka obejmująca ocenę zagrożeń zdrowotnych wraz ze wskazanymi czynnikami mającymi negatywny wpływ na jakość ujmowanej wody. Jak wcześniej wskazano, przeprowadzona na podstawie dokumentacji

hydrogeologicznych lub hydrologicznych, analizy identyfikacji źródeł zagrożenia przekładających się ze sposobu zagospodarowania terenu, a także co najistotniejsze z wyników jakościowych badań ujmowanej wody.

Wątpliwościom nie ulega, że analiza ryzyka jest kluczowym elementem tzw. planów bezpieczeństwa wody²⁸⁴ (Water Safety Plan, PBW) niezbędnym do wdrożenia do krajowego porządku prawnego, a także ukierunkowanym na obszary, dotyczące zasobów i ujęć wody.

Aktualny stan prawny w UE w zakresie jakości wody wykorzystywanej do spożycia jest efektem wdrożenia m.in. przepisów dyrektywy 2020/2184. Już jej wcześniejsza wersja – dyrektywa 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi²⁸⁵ (dyrektywa 98/83/WE) została sformułowana zgodnie z zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia (World Health Organization, WHO).²⁸⁶ Zalecenia, o których mowa to Wytyczne dotyczące jakości wody pitnej²⁸⁷ Nowe prawo stanowi odpowiedź na inicjatywę obywatelską „Right2Water” na rzecz poprawy dostępu wszystkich Europejczyków do bezpiecznej i wysokiej jakości wody z kranu²⁸⁸.

W celu zarządzania ryzykiem w systemach zaopatrzenia w wodę WHO rekomenduje wykorzystanie systemu analizy ryzyka w całym kompleksowym łańcuchu dostaw wody, a więc od samego ujęcia aż do kranu. Na poziomie krajowym Główny Inspektor Sanitarny opracował podręcznik do budowy planu bezpieczeństwa wody²⁸⁹. Zgodnie z § 2 pkt.8 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi²⁹⁰ (rozp. spoż.) analiza ryzyka przeprowadzona jest zgodnie z normą PN-EN 15975-2 Bezpieczeństwo zaopatrzenia w wodę do spożycia – Wytyczne dotyczące zarządzania kryzysowego i ryzyka – Część 2:

²⁸⁴ WHO, *Guidelines for drinking-water quality, 4th edition, incorporating the 1st addendum*, Geneva 2017.

²⁸⁵ Dz. U. L 330 z 5.12.1998 r.

²⁸⁶ B. Mulik, *Jakość wody pitnej – analiza i interpretacja* [w:] „Laboratorium - Przegląd Ogólnopolski” 2017, nr 11-12, s 7.

²⁸⁷ Światowej Organizacji Zdrowia, *Wytyczne WHO dotyczące jakości wody do picia Pierwsze uzupełnienie do wydania czwartego*, <https://www.who.int/publications/i/item/9789241549950> [06.04.2023 r.].

²⁸⁸ *Inicjatywa obywatelska „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!”*, https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003_pl [06.04.2023 r.].

²⁸⁹ *Podręcznik opracowania planów bezpieczeństwa wodnego*, https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/75141/9789241562638_pol.pdf [06.04.2023 r.].

²⁹⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 2294.

Zarządzanie ryzykiem²⁹¹. W myśl zaleceń WHO jak i norma, proces rozpoznania różnego rodzaju zagrożeń, zdarzeń niebezpiecznych, szacowania ryzyka oraz zarządzanie nim ma być prowadzony i dostosowywany indywidualnie dla konkretnego systemu zaopatrzenia w wodę.

Już w trzeciej edycji Wytycznych dotyczących jakości wody do picia w 2004 r. WHO zaproponowała system PBW²⁹². PBW mają na celu zapewnienie skutecznej kontroli systemu, tak aby dostarczać nieprzerwanie wodę odpowiedniej jakości oraz w odpowiedniej ilości. PBW dzielą się na trzy podstawowe moduły. Pierwszy dotyczy oceny systemu zaopatrzenia w wodę. Na jego podstawie określa się, czy jego całość zapewnia odpowiednią jakość świadczonych usług. Kolejnym modułem jest monitoring, który zapewnia bieżącą kontrolę jakości. Ostatnim i równie istotnym modułem jest zarządzanie i komunikacja. To ona przewiduje działania do podjęcia w sytuacjach normalnych i ekstremalnych²⁹³.

PBW składają się z części opisowej zawierającej syntezę wszystkich ważnych informacji o budowie systemu, zasadach jego eksploatacji i obsługi oraz części analityczno-wdrożeniowej, w której przedstawia się ocenę funkcji systemu, które mają wpływ na jego prawidłowe działanie pod kątem bezpieczeństwa konsumentów wody²⁹⁴. Identyfikacja ryzyka na potrzeby PBW obejmuje przede wszystkim identyfikację zagrożeń, opracowanie scenariuszy zdarzeń niepożądanych oraz oszacowanie zagrożenia dla zdrowia lub życia konsumentów wody²⁹⁵.

PBW są na pewno narzędziem skutecznym rozwiązaniem minimalizującym zagrożenia w zakresie systemów zaopatrzenia w wodę, ale trudnym do wdrożenia. Wymagają specjalistycznej wiedzy i nakładu pracy i tylko wciąż uaktualniane i weryfikowane mogą być efektywne. Z tego też powodu opracowane PBW mają za zadanie objąć cały system od źródła wody, tj. miejsca, z którego jest pobierana, czyli rzeki, jeziora, zbiornika wód podziemnych, poprzez ujęcie, uzdatnianie, sieć dystrybucji oraz sieć wewnętrzną aż do kranu konsumenta²⁹⁶. Zatem w kontekście

²⁹¹ Norma PN-EN 15975-2 Bezpieczeństwo zaopatrzenia w wodę do spożycia. Wytyczne dotyczące zarządzania kryzysowego i ryzyka. Część 2: Zarządzanie Ryzykiem.

²⁹² L. Rosen, A. Linde, P. Hokstad, S. Sklet, J. Rostum, T.J.R. Pettersson, *Generic framework for integrated risk management in water safety plans* [w:] „6th Nordic Drinking Water Conference” 2008, s. 193-203.

²⁹³ J. Rak, *Bezpieczna woda wodociągowa. Zarządzanie ryzykiem w systemie zaopatrzenia w wodę* [w:] „Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej” 2009, s. 87.

²⁹⁴ B. Tchórzewska-Cieślak, G. Kalda, *Analiza ryzyka systemów zaopatrzenia w wodę z uwzględnieniem bezpieczeństwa konsumentów wody* [w:] „Przemysł Chemiczny” 2008, nr 5, ss. 590-592.

²⁹⁵ Guidelines for Drinking-water Quality...

²⁹⁶ WHO, *Guidelines*.

niniejszej rozprawy zaznaczyć należy, że PBW obejmują również ochronę samych źródeł ujmowanej wody oraz zapewnienie wymaganej jakości wody u odbiorców²⁹⁷.

Z kolei analiza ryzyka zgodnie z wymaganiami wynikającymi z nowych regulacji prawnych zawartych w pr. wod. powinna zawierać ocenę zagrożeń zdrowotnych z uwzględnieniem czynników negatywnie wpływających na jakość ujmowanej wody. Identyfikacja tych czynników ma być przeprowadzona w oparciu o analizy hydrogeologiczne lub hydrologiczne oraz dokumentację hydrogeologiczną lub hydrologiczną – w zależności od rodzaju ujęcia, analizy jakości wody, a także identyfikacji źródeł zagrożeń wynikających ze sposobu zagospodarowania terenu (art. 133. ust. 3 pr. wod.).

W analizie ryzyka dla ujęcia wód konieczne jest przeprowadzenie dość szczegółowej inwentaryzacji obiektów i sposobów zagospodarowania powierzchni, uwarunkowań hydrogeologicznych oraz istniejących możliwych źródeł zanieczyszczenia wód podziemnych. Inwentaryzacja taka powinna obejmować obszar zasilania ujęcia, a zgodnie z wytycznymi w ustawie Prawo wodne obszar ten jest wyznaczony 25letnią ochroną.

Inwentaryzacja powinna obejmować elementy zagospodarowania powierzchni o potencjalnym wpływie na zmniejszenie przydatności ujmowanej wody (aspekt jakościowy) oraz wydajności ujęcia (aspekt ilościowy). W obszarze zasilania ujęcia należy wziąć pod uwagę urządzenia wodne i korzystanie z wód tj. wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, uwzględnienie rolniczego wykorzystania ścieków, wykonywanie urządzeń melioracyjnych lub wykopów jak również działania związane z odwodnieniem gruntów (budowlane, odwodnienie górnicze). Inwentaryzacją powinny być objęte obiekty składowania lub przechowywania odpadów obojętnych, innych niż niebezpieczne a także niebezpiecznych, w tym odpadów promieniotwórczych oraz opakowań po środkach ochrony roślin.

Zgodnie z art. 16 pkt. 65 lit d pr. wod. poprzez urządzenia wodne rozumie się urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów, w tym obiekty służące do ujmowania wód powierzchniowych oraz wód podziemnych.

Z zakresu zagospodarowania powierzchni obszaru zasilania ujęcia wód podziemnych, analiza ryzyka powinna obejmować obszerne studium dotyczące

²⁹⁷ K. Szatkiewicz, *Rewizja dyrektywy 98/83/WE w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, dotycząca oceny zagrożeń i zarządzania ryzykiem* [w:] „Ochrona środowiska” 2009, nr 3, s. 44.

lokalizacji zakładów przemysłowych (ich rodzaju i oddziaływania na środowisko: zakładów górniczych, ujęć wody, składowisk), obiektów infrastruktury (drogi, linie kolejowe, lotniska, parkingi, obozowiska, myjnie pojazdów, cmentarze, budynki mieszkalne, wraz z miejscami stosowania i składowania chemicznych środków zimowego utrzymania dróg), obiektów magazynowych (magazyny produktów ropopochodnych wraz z instalacjami przesyłowymi), rolniczego wykorzystania powierzchni (stosowanie nawozów i środków ochrony roślin, wypasanie i pojenie zwierząt, chów lub hodowla ryb, urządzenie przyrzędów kiszonkowych), leśnego zagospodarowania – z określeniem rodzaju upraw leśnych. Zatem analiza ryzyka dla ujęcia powinna uwzględniać jego specyfikę, lokalizację i uwarunkowania hydrogeologiczne.

Ważnym elementem analizy ryzyka dla ujęć wody jest właściwe rozpoznanie czynników wpływających na zmiany jakości wód, co następnie prowadzi do oszacowania ryzyka zdrowotnego związanego ze spożywaniem wody z ujęcia o pogorszonej jakości. W przypadku niekorzystnej oceny dla ryzyka zdrowotnego, w ramach całej analizy określa się propozycje działań na obszarze zasobowym (strefie ochrony) zmierzających do ograniczenia przyczyn negatywnych zmian jakości wody pitnej.

Następstwem analizy ryzyka jest uzasadnienie potrzeby ustanowienia strefy ochronnej ujęcia, z określeniem nakazów, zakazów i ograniczeń na tym terenie dotyczących użytkowania gruntów oraz korzystania z wód (art. 137 pr. wod.). W okresie najbliższych lat należy liczyć się z koniecznością obowiązkowego przeprowadzenia dość obszernego studium środowiskowego, zdrowotnego i planistycznego dla ujęć wód.

Swoistej pośredniej ochronie ustawowej poddano obszary zasilania ujęcia wód podziemnych (art. 122 pr. wod.). Niemniej, obszary zasilania te nie zostały zdefiniowane w żadnej ustawie, więc nie posiadają definicji legalnej tego terminu. W literaturze przedmiotu określa się je jako „obszary, na których gromadzi się lub może gromadzić się woda przenikająca do wód podziemnych”²⁹⁸.

J. Szachołowicz wskazuje na pewne problemy związane z definicją terminu obszaru zasilania ujęcia wody, twierdząc, że art. 122 pr. wod. „jest poświęcony ochronie wód podziemnych występujących na rozległych obszarach zasilania ujęcia wody. Woda podziemna nie jest czerpana z jednego miejsca, zlokalizowanego tak jak studnia o określonych zasobach wodnych mierzonych jej głębokością. Na miejsce jej poboru

²⁹⁸ *Komentarz do art. 122 [w:] K. Gruszecki (red), Prawo; E. Radziszewski, Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz, Warszawa 2003, s. 152; K. Wesołowska, Regulacje prawne, s. 49.*

składa się spływ wody nieraz z odległych obszarów, które ustawowo zostały określone jako obszar zasilania ujęcia wody”²⁹⁹.

Zdaniem M. Kałużnego przepis art. 122 pr. wod. „określa teren ochrony pośredniej ujęcia wód podziemnych występujących na rozległych obszarach jej zasilania. Woda podziemna jako znajdująca się pod powierzchnią ziemi w tzw. strefie nasycenia nie pochodzi z jednego punktu czerpalnego, lecz na miejsce jej poboru mają wpływ warunki geologiczne rozległego obszaru, z którego spływa do stref nasycenia, a więc miejsc poboru wód podziemnych. Obszar ten obejmuje rozległy teren przepływu wody w warstwie wodonośnej składającej się ze skał przepuszczalnych, półprzepuszczalnych i nieprzepuszczalnych, które warunkują przepływ wody oraz jej dobrą jakość”³⁰⁰.

Obie definicje terenu wskazują i podkreślają znaczenie rozległości obszarów, które zasilają ujęcia wód podziemnych, które to właśnie poprzez ten aspekt mogą uniemożliwić sformułowanie jednej legalnej definicji terminu obszarów zasilania ujęcia wód podziemnych.

W przypadku wód podziemnych, teren ochrony pośredniej ujęcia wód podziemnych (art. 122 pr. wod.) obejmuje obszar zasilania ujęcia wody. Dyspozycja art. 123 pr. wod. określa teren ochrony pośredniej ujęcia wód podziemnych występujących na rozległych obszarach jej zasilania. Woda podziemna jako mieszcząca się pod powierzchnią ziemi w tzw. strefie nasycenia nie pochodzi z jednego wskazanego punktu czerpalnego. Miejsce jej poboru zależne jest od wpływu warunków geologicznych rozległego obszaru, z którego spływa do stref nasycenia, a co za tym idzie – miejsc, w których dochodzi do poboru wód podziemnych. Obszar ten obejmuje znaczny teren przepływu wody w warstwie wodonośnej, w której skład wchodzi skały przepuszczalne, półprzepuszczalne i nieprzepuszczalne, warunkujące przepływ wody oraz jej odpowiednią jakość. Obszar zasilania objęty ochroną może obejmować teren aż od miejsca ujęcia wody.

Jak zauważa M. Kałużny biorąc pod uwagę wyżej opisane uwarunkowania, należy stwierdzić, że art. 123 ust. 2 pr. wod. wskazuje na wyznaczenie terenu ochrony pośredniej ujęcia wód podziemnych, które następuje, jeżeli czas przepływu wody od granicy obszaru zasilania do jego ujęcia jest dłuższy niż 25 lat. Co za tym idzie, wody podziemne niespełniające owego kryterium nie powinny być objęte terenem ochrony

²⁹⁹ J. Szachulowicz (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, s. 205.

³⁰⁰ *Komentarz do art. 55 [w:] M. Kałużny (red.), Prawo wodne.*

pośredniej. Powodem tego jest to, iż stanowią one wody gruntowe bądź podskórne, których jakość nie kwalifikuje ich do ustanowienia terenu ochrony pośredniej ujęcia wód podziemnych. Skutkiem powyższego ustanowienia tej strefy mogą być wprowadzone zakazy, nakazy oraz ograniczenia wynikające z użytkowania gruntów, z uwzględnieniem wprowadzania ścieków do wód i ziemi, a także innych odpadów³⁰¹.

Ustalenie terenu ochrony pośredniej (art. 123 ust. 1 pr. wod.), o którym mowa może nastąpić po wcześniejszym przeprowadzeniu specjalistycznych badań hydrogeologicznych oraz sporządzonej na ich podstawie dokumentacji konkretnego ujęcia. Dokumentacja hydrogeologiczna stanowi rodzaj dokumentacji geologicznej będącą podstawą dla organu do ustanowienia terenu ochrony pośredniej ujęcia wód podziemnych. Sporządzana jest ona m.in. w celu ustalenia zasobów oraz właściwości wód podziemnych (art. 90 ust. 1 pkt 1 pr. g. g.). Przedstawia się w niej również wyniki prac geologicznych, wraz z ich interpretacją oraz wskazaniem stopnia osiągnięcia zamierzonego celu wraz z uzasadnieniem (art. 88 ust. 1 pr. g. g.). Zgodnie z art. 90 ust. 2 pr. g. g. dokumentacja hydrogeologiczna, w zależności od celu jej sporządzenia, określać może w szczególności: budowę geologiczną oraz warunki hydrogeologiczne badanego obszaru, warunki występowania wód podziemnych, w tym charakterystykę warstw wodonośnych określonego poziomu, informacje przedstawiające skład chemiczny, cechy fizyczne oraz inne właściwości wód, możliwości poboru wód; granice projektowanych stref ochronnych ujęć wód podziemnych oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych a także przedsięwzięcia niezbędne do ochrony środowiska, w tym dotyczące nieruchomości gruntowych, związane z działalnością, na potrzeby której jest sporządzana dokumentacja.

Zauważyć też należy, iż w art. 95 ust. 1 pr. g. g. ustawodawca wskazuje, że udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Taka teza znajduje swoje potwierdzenie w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego nr KN-I 4131.1.193.2015.3 z dnia 2 czerwca 2015 r., o konieczności ujawnienia w planie miejscowym złóż kopalin: „dokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć

³⁰¹ *Komentarz do art. 55 [w:] M. Kałużny (red.), Prawo wodne.*

oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa³⁰².

Jak zaznacza B. Rakoczy szczegółowe wymagania, jakie powinna spełniać dokumentacja hydrogeologiczna, określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej³⁰³ (dalej: rozp. h.d.g.). Przepis § 6 rozp. h.d.g. wskazuje przesłanki wymagane w przypadku, gdy dla ujęcia wód podziemnych istnieje uzasadniona potrzeba ustanowienia strefy ochronnej ujęcia wody³⁰⁴.

Kolejnym problemem, na który wskazuje prawodawca polski w art. 125 ust. 1 i 2 pr. wod. jest wyznaczenie granic terenu ochrony pośredniej. Określa się je przez umieszczenie, w punktach przecięcia się granic ze szlakami komunikacyjnymi

oraz w innych charakterystycznych punktach terenu, tablic zawierających informacje o ustanowieniu strefy ochronnej. Jednocześnie prawodawca wskazuje na zakaz niszczenia oraz jakiegokolwiek uszkodzania, czy też przemieszczania tablic zawierających informacje o ustanowieniu strefy ochronnej.

Przepis art. 126 pr. wod. zawiera upoważnienie ustawowe dla Ministra właściwego spraw środowiska, który w drodze rozporządzenia, określa wzory tablic informacyjnych, o których mowa w art. 125 pr. wod. oraz w art. 129 ust. 2 pr. wod. Z tego też powodu prawodawca w rozp. wz. tab. określił m.in. wzory tablic informacyjnych o strefie ochronnej ujęcia wody, w tym ich rozmiar, kształt, kolor, wzór i wielkość napisu kierując się potrzebą zapewnienia widoczności i czytelności tablicy informacyjnej.

Jednoznaczne przedstawienie przebiegu granicy terenu ochrony pośredniej, czyli linii granicznej wyznaczającej obszar objęty zakazami, ograniczeniami i nakazami jest bardzo istotny dla właściwego funkcjonowania strefy ochronnej. Dlatego też wskazane jest przekazanie załączników graficznych, poza wersją papierową, również w postaci plików typu wektorowego lub rastrowego w obowiązującym Państwowym Układzie Współrzędnych Geodezyjnych 1992, zgodnie z rozporządzeniem Rady

³⁰² Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2015 r., poz. 3571.

³⁰³ Dz. U. z 2016 r., poz. 2033.

³⁰⁴ *Komentarz do art. 55 [w:] B. Rakoczy (red.), Prawo wodne.*

Ministrów z dnia 15 października 2012 r. w sprawie państwowego systemu odniesień przestrzennych³⁰⁵.

Dostosowanie granicy terenu ochrony pośredniej wyznaczonej w dokumentacji hydrogeologicznej do linii charakterystycznych w terenie, m.in. dróg, granic działek ewidencyjnych, jest możliwe przy zachowaniu zasady, że ze strefy ochronnej nie można wyłączać obszarów znajdujących się wewnątrz terenu ochrony pośredniej wyznaczonego w dokumentacji hydrogeologicznej. Wynika z tego, że powierzchnia strefy ochronnej może się jedynie zwiększyć w stosunku do tej wyznaczonej w dokumentacji hydrogeologicznej. Należy zaznaczyć, że odstępstwa od granicy wyznaczonej w dokumentacji hydrogeologicznej nie powinny być znaczące, ponieważ dodatkowe obszary to możliwość zwiększenia kosztów ustanowienia strefy ochronnej, chociażby odszkodowania czy wykupu nieruchomości. Zgodnie z przepisem art. 55 ust. 1 pr. wod., teren ochrony pośredniej ujęcia wód podziemnych obejmuje obszar zasilania ujęcia wody, jeżeli czas przepływu od granicy obszaru zasilania do ujęcia jest dłuższy od 25 lat, strefa ochronna powinna obejmować obszar wyznaczony 25-letnim czasem wymiany wody w warstwie wodonośnej.

W przypadku terenów ochrony pośredniej, na co wskazuje art. 130 pr. wod., dochodzi do regulacji ochrony zasobów wodnych, poprzez objęcie ich trzema stanami faktycznymi. Wskazują one na możliwość zastosowania zakazów lub ograniczeń w zakresie korzystania z wody bądź z gruntów, kiedy działania takie jak wykonywanie robót lub pozostałe czynności powodują zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia. Nie znajduje się w tym artykule sprecyzowanego podziału stosowania oddzielnych sankcji dla terenów ochrony wody podziemnej i terenów ochrony wody powierzchniowej, jak było w przypadku wcześniejszej ustawy wodnej, tj. pr. wod. 2001, gdzie art. 54 pr. wod. 2001 podzielono na ustępy oddzielnie dotyczące wód podziemnych i powierzchniowych³⁰⁶.

Obowiązek, o którym mowa nałożono na właściciela ujęcia wody, realizującego zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, dostarczającego więcej niż 10 m³ wody na dobę bądź służącego zaopatrzeniu w wodę więcej niż 50 osób oraz na właściciela indywidualnych ujęć wody dostarczających do 10 m³ wody na dobę lub służących zaopatrzeniu w wodę do 50 osób, jeżeli woda jest dostarczana jako woda przeznaczona do celów pitnych, w ramach działalności

³⁰⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1247.

³⁰⁶ J. Szachułowicz (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, s. 200.

przemysłowej, usługowej, handlowej do budynków użyteczności publicznej (art. 133 ust. 5 pkt. 1 i 2 pr. wod.).

Analiza ryzyka jest to ustawowo regulowana i wymagana od właścicieli ujęć wody analiza, która z założenia prawodawcy ma służyć uzyskaniu profesjonalnej ewaluacji występowania realnych i potencjalnych zagrożeń zdrowotnych przy danym ujęciu wody, a także ich charakteru oraz sposobów przeciwdziałania tym zagrożeniom³⁰⁷. Prawodawca nie wskazał jednoznacznych i wyraźnych wytycznym w celu ustalenia analizy ryzyka. Wskazał jedynie, iż ma ona obejmować ocenę zagrożeń zdrowotnych z uwzględnieniem czynników negatywnie wpływających na jakość ujmowanej wody, przeprowadzoną w oparciu o analizy hydrogeologiczne lub hydrologiczne. Interpretacja takiego działania przez prawodawcę wskazuje na szeroko oraz interdyscyplinarny charakter analizy oraz interpretacji jej wyników. Wykonanie opracowania, jakim jest analiza ryzyka dla ujęć wód, powinno się zlecić doświadczonym hydrogeologom lub hydrologom, w zależności od typu ujęcia, którzy posiadają stosowne uprawnienia zawodowe do wykonania dokumentacji hydrogeologicznych lub hydrologicznych.

Pojawia się też pytanie: czy opracowanie analizy ryzyka dla ujęcia wody jest jednoznaczne z wyznaczeniem strefy ochronnej ujęcia? Analiza zagrożeń mogących negatywnie wpłynąć na jakość i ilość ujmowanej na ujęciu wody podziemnej jest podstawą do podjęcia decyzji o wystąpieniu o ustanowienie strefy ochronnej ujęcia wody, czyli terenu ochronny pośredniej lub rezygnacji z niej. Nie jest to jednak jednoznaczne z wyznaczeniem strefy i do tego celu składa się oddzielny wniosek, w którym wykorzystane są wyniki zawarte w dodatku do dokumentacji hydrogeologicznej, w którym przedstawiony jest zasięg obszaru zasilania i ochrony ujęcia.

Jak zauważa E. Jędrośka liczba czynników mogących wpływać na jakość wody surowej pobieranej z ujęcia jest zależna od wielu czynników, wśród których wymienić m.in. można specyfikę, wielkość i lokalizację danego ujęcia. Tym samym wypada zauważyć, iż będzie ona inna w przypadku ujęć zlokalizowanych na terenach uprzemysłowionych, zurbanizowanych, w których presje na środowisko wodne są znaczące, a inna w przypadku ujęć wód zlokalizowanych na terenach wiejskich, o małej gęstości zaludnienia, za to o istotnej presji rolniczej. Identyfikacja ujęć, a następnie analiza wpływu na jakość wód ujmowanych, wymaga wiedzy ekspertów

³⁰⁷ E. Jędrośka, *Nowe obowiązki*, s. 60.

realizujących tego typu opracowania dość dużej interdyscyplinarnej wiedzy i praktyki w zakresie identyfikowania i interpretacji presji na środowisko wodne³⁰⁸.

Odmienne prawodawca podszedł do wskazania terminów w jakich należy wykonać analizę ryzyka. Określone zostały one precyzyjnie. Analiza ryzyka dla ujęcia wody ma być wykonana w terminie do końca 2022 r. Biorąc pod uwagę skomplikowanie zadania, przygotowanie niezbędnych materiałów oraz opracowanie analizy ryzyka w sposób profesjonalny i wyczerpujący jest procesem czasochłonnym. Co może okazać się istotne w kontekście znacznej części podmiotów objętych obowiązkiem, ważne, aby do sporządzenia analizy ryzyka przystąpić odpowiednio wcześniej. W przypadku nieprzekazania analizy ryzyka dla ujęcia wody, wojewoda wzywa właściciela ujęcia do przekazania analizy, a może się okazać, że będzie to zbyt krótki czas na wykonanie takiego opracowania. Kolejną kwestią jest to, iż ustanawianie stref ochronnych następuje na koszt właściciela ujęcia wody (art. 134 ust. 1 pr. wod.).

Opracowanie analizy ryzyka jest przy tym elementem niezbędnym w procesie ustanowienia stref ochronnych ujęć wody. Należy podkreślić, że właściciele ujęć wody, dla których nie ustanowiono dotąd stref ochronnych obejmujących obszar ochrony bezpośredniej i pośredniej, muszą złożyć wnioski o ustanowienie ww. stref, jeżeli potrzeba ich ustanowienia wynikać będzie ze sporządzonej analizy ryzyka. Natomiast właściciele ujęć realizujący zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę są zobowiązani do przeprowadzenia analizy ryzyka i zgodnie z ustawą mają obowiązek przekazać ją do właściwego miejscowo wojewody.

Uwypuklić należy również kwestię niewykonania lub nieprzedłożenia analizy ryzyka. Taka sytuacja jest przesłanką do cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego przez organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych (art. 415 pkt 8 pr. wod.).

W przypadku nieprzekazania analizy ryzyka, dla strefy ochronnej obejmującej teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej wojewoda wzywa właściciela takiego ujęcia wody do wykonania obowiązku w terminie do 30 dni licząc od dnia doręczenia wezwania. Natomiast w sytuacji, gdy z analizy ryzyka, wynika potrzeba ustanowienia strefy ochronnej obejmującej teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej wojewoda ponownie wzywa właściciela ujęcia wody do przekazania dokumentacji hydrogeologicznej czy hydrologicznej w terminie 30 dni od dnia

³⁰⁸ E. Jędrośka, *Nowe obowiązki*, s. 60.

doręczenia wezwania (art. 134 ust. 2 i 3 pr. wod.). Wyniki powyższych analiz przekazuje się właściwemu wojewodzie ze względu na miejsce ujęcia wody.

Ustawodawca nieprecyzyjnie określił termin w jakim mają być aktualizowane analizy ryzyka. Na mocy przepisu art. 133. ust. 6 nakazuje się aktualizację analizy ryzyka nie rzadziej niż co 10 lat i odpowiednio nie rzadziej niż co 20 lat w przypadku ujęć wody dostarczających mniej niż 1000 m³. Ustawodawca nie wskazał katalogu przesłanek w myśl, których podmiot zobowiązany miałby wykonać taką analizę znacznie szybciej. Jak w praktyce może się okazać podmiot zobowiązany nie będzie zainteresowany ponoszeniem chociażby kosztów analizy przed terminem ostatecznym, tj. terminem upływu 10 lat lub odpowiednio 20 lat w przypadku ujęć wody dostarczających mniej niż 1000 m³.

W drugim przypadku właściciel ujęcia wody składa wniosek (art. 133. ust. 2 pkt 1 pr. wod.) na mocy, którego wojewoda ustanawia strefę ochrony obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej.

Uzasadnieniem potrzeby ustanowienia strefy ochronnej uwzględniającym jednocześnie analizę ryzyka oraz propozycje granic terenu ochrony pośredniej z planem sytuacyjnym, propozycje nakazów, zakazów i ograniczeń dotyczących użytkowania gruntów oraz korzystania z wód na terenach ochrony pośredniej oraz charakterystykę techniczną ujęcia wody. Dodatkowo dołącza kopię wcześniejszej wydanej decyzji o ustanowieniu wyłącznie terenu ochrony bezpośredniej – jeśli została wydana, analizę ryzyka, a także dokumentację hydrogeologiczną – dla ujęć wód podziemnych lub dokumentację hydrologiczną – dla ujęć wód powierzchniowych³⁰⁹.

Ustanowienie strefy może wносить znaczne ograniczenia dla lokalnej społeczności, dlatego wymaga ono szczegółowego uzasadnienia. W sytuacji tworzenia strefy ochrony pośredniej organy starają się wyważyć interesy lokalnych społeczności, administracji publicznej oraz użytkowników wód³¹⁰.

Prawodawca w treści art. 138 ust. 1 pr. wod. wskazał na elementy treści wniosku właściciela ujęcia wody. Na mocy tego przepisu wniosek właściciela ujęcia wody o ustanowienie strefy ochronnej obejmującej teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej zawierać powinien trzy podstawowe dokumenty. Uzasadnienie potrzeby ustanowienia strefy ochronnej uwzględniające analizę ryzyka obejmującą ocenę zagrożeń

³⁰⁹ E. Jędrośka, *Nowe obowiązki*, s. 60.

³¹⁰ E. Deszczka, M. Świerżewski, *Strefy ochrony wody pośredniej jako ograniczenie w zagospodarowaniu nieruchomości. – aspekty prawne i praktyczne* [w:] „Nieruchomości C.H. Beck” 2017, nr 10, s. 17.

zdrowotnych z uwzględnieniem czynników negatywnie wpływających na jakość ujmowanej wody, przeprowadzoną w oparciu o analizy hydrogeologiczne lub hydrologiczne oraz dokumentację hydrogeologiczną lub hydrologiczną, analizę identyfikacji źródeł zagrożenia wynikających ze sposobu zagospodarowania terenu, a także o wyniki badania jakości ujmowanej wody, oraz propozycje granic terenu ochrony pośredniej wraz z planem sytuacyjnym. Charakterystykę techniczną ujęcia wody. Wreszcie musi zawierać propozycje nakazów, zakazów i ograniczeń dotyczących użytkowania gruntów oraz korzystania z wód na terenach ochrony pośredniej, wraz z uzasadnieniem.

Ponadto prawodawca doprecyzował konieczne załączniki do wniosku właściciela ujęcia wody. Pierwszym z nich jest analizę ryzyka oraz kopia decyzji, w której właściwy organ Wód Polskich ustanowił strefę ochronną obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ujęcia wody, jeżeli została wydana. Ponadto do wniosku, dotyczącego ujęcia wody podziemnej dołącza się dokumentację hydrogeologiczną, na podstawie, której wyznacza się teren ochrony pośredniej ujęcia wód podziemnych. Z kolei do wniosku, dotyczącego ujęcia wody powierzchniowej dołącza się dokumentację hydrologiczną ujęcia wody, na podstawie której wyznacza się strefę ochronną ujęcia wód powierzchniowych. Strefę ochronną ujęcia wód powierzchniowych określa się tak, aby trwale zapewnić jakość wody zgodną z wymogami rozporządzenia wydanego na podstawie art. 74 ust. 1 ustawy Prawo wodne oraz aby zabezpieczyć wydajność ujęcia wody (art. 138 ust. 2-4 pr. wod.).

Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli³¹¹ (dalej: NIK) stwierdzono nieprawidłowości w głównej mierze polegające na niewystępowaniu przez właścicieli ujęć wód o ustanowienie strefy ochronnej pośredniej. Ubiegali się oni wyłącznie o ustanowienie strefy ochrony bezpośredniej, pomimo że przesłanki jednoznacznie wskazywały na potrzebę ustanowienia strefy pośredniej. Zaniechanie to było spowodowane kosztami sporządzenia dokumentacji hydrogeologicznej, chęcią uniknięcia potencjalnych konfliktów związanych z naruszeniem interesów właścicieli nieruchomości położonych w strefie, niewspółmiernymi kosztami utworzenia strefy do ewentualnych korzyści, w tym również możliwością wypłaty odszkodowań

³¹¹ Raport Najwyższej Izby Kontroli, Departamentu Środowiska, *Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia*, Warszawa 2016, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,nik-P-16-045-woda-do-spozycia-b,typ,kk.pdf> [dostęp: 20.05.2018 r.].

właścicielom nieruchomości położonych w strefie, a także brakiem występowania źródeł zanieczyszczeń na terenie strefy³¹².

Podsumowując rozważanie na temat wyznaczania strefy ochronnej obejmującej teren ochrony pośredniej i teren ochrony bezpośredniej należy mieć na uwadze, jak wcześniej podkreślano, iż konieczność jej wyznaczenia stanowić będzie tzw. analiza ryzyka, sporządzana przez właściciela ujęcia. Analiza ma obejmować ocenę zagrożeń zdrowotnych dla ujmowanej wody, przy uwzględnieniu czynników mogących mieć negatywny wpływ na jej jakość. Jeśli więc z analizy ryzyka wynika konieczność ustanowienia strefy, a właściciel ujęcia sam nie wystąpi o jej ustanowienie, strefa taka zostanie wyznaczona z urzędu.

Ponadto wyróżnić można następujące etapy analizy ryzyka dla ujęć wody, tj. zebranie danych o obszarze opracowania, opis ujęcia i zakładu uzdatniania wody, analiza jakości pobieranej wody, identyfikacja i opis źródeł zagrożeń, ocena ryzyka³¹³ i wreszcie propozycja granic terenu strefy ochronnej ujęcia wody wraz z propozycją ograniczeń.

W kontekście powyższego należałoby zadać zatem pytanie – na kim spoczywa obowiązek sporządzenia analizy? Ponieważ w tym miejscu ustawodawca wydaje się niekonsekwentny. Z jednej bowiem strony wskazuje, iż do przeprowadzenia analizy ryzyka i jej przekazania do właściwego wojewody, zobowiązany jest właściciel ujęcia wody, realizujący zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę. W kolejnym ustępie wskazuje zaś, iż analizę ryzyka przeprowadza się w dwóch przypadkach. Po pierwsze, dla ujęć wody dostarczających więcej niż 10 m³ wody na dobę lub służących zaopatrzeniu w wodę więcej niż 50 osób. Po drugie, dla indywidualnych ujęć wody dostarczających wodę w mniejszej ilości, jeżeli jest ona dostarczana jako woda przeznaczona do spożycia przez ludzi w ramach działalności handlowej, usługowej, przemysłowej albo do budynków użyteczności publicznej. Taka konstrukcja przepisu budzi wątpliwości, kto tak naprawdę jest zobligowany do przeprowadzenia analizy ryzyka i ewentualnego wystąpienia o ustanowienie strefy ochrony. Kwestia ta jest

³¹² E. Deszczka, M. Świerżewski, *Strefy ochrony wody pośredniej*, s. 18.

³¹³ Zgodnie z § 2 pkt.8 rozp. spoż.: „ocena ryzyka – proces polegający na identyfikacji zagrożeń i analizie ryzyka przeprowadzony na podstawie obowiązującej w czasie dokonywania tej oceny normy PN-EN 15975-2 „Bezpieczeństwo zaopatrzenia w wodę do spożycia – Wytyczne dotyczące zarządzania kryzysowego i ryzyka – Część 2: Zarządzanie ryzykiem”; przy opracowaniu oceny ryzyka uwzględnia się czynniki określone dla obszaru zaopatrzenia w wodę, o których mowa w § 11 pkt 1, 2 i 4–9”.

szczególnie istotna, gdyż jej konsekwencją może być cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia wodnoprawnego, bez odszkodowania.

Ustawa pr. wod. nie zawiera regulacji prawnych dotyczących likwidacji lub zmiany granic strefy ochronnych ujęć wód. Pierwsza wątpliwość dotyczy tego czy organ ustanawiający dany rodzaj strefy ochronnej może go zlikwidować lub zmienić jego granice, tj. zmniejszyć lub zwiększyć. Ustawodawca nie wskazuje ani organu, ani formy prawnej w jakiej powinno to nastąpić.

W przypadku innych form ochrony prawodawca polski wskazuje organ oraz precyzuje formę prawną w jakiej ma nastąpić jego likwidacja. Dla przykładu wymienić można, iż zgodnie z przepisem art. 27a ust 1 i 3 u.o.p. wyznaczenie obszaru ochrony ptaków lub ochrony siedlisk, zmiana jego granic lub likwidacja następuje rozporządzeniem ministra właściwego do spraw środowiska oraz po uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej. Utworzenie, zmiana granic, likwidacja parku narodowego zgodnie z przepisem art. 10 ust 1, 1a i 2 ochr. przyr. zachodzi w drodze rozporządzenia Rady Ministrów oraz po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany, oraz po zaopiniowaniu, w terminie 30 dni od dnia przedłożenia tych zmian, przez zainteresowane organizacje pozarządowe. Uznanie, zmiana granic, zmiana celu ochrony lub likwidacja rezerwatu przyrody położonego na obszarze morskim wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie, w jakim wpływają na realizację zadań dyrektora urzędu morskiego zachodzi na mocy przepisu art. 13 ust 3c ochr. przyr.

Z ustawy pr. wod. wynika tylko możliwość ustanowienia i wyznaczenia granic strefy ochronnej ujęcia wód. W literaturze podnosi się, iż tożsamą procedurę można zastosować w celu likwidacji lub zmiany granic strefy ochronnej ujęcia wody³¹⁴. Zatem na wniosek właściciela ujęcia wody bądź z urzędu, stosując analogiczną procedurę można dochodzić likwidacji lub zmiany granic strefy ochronnej ujęcia wody.

Uzasadnieniem wniosku o zniesienie strefy może być np. rezygnacja z dalszej eksploatacji ujęcia, konieczność zaniechania eksploatacji na terenie zalewowym powodzią, likwidacja ujęcia wobec nadmiaru niekorzystnego składnika w ujmowanej wodzie albo nowe udokumentowane ustalenia, że czas pionowej filtracji z terenu

³¹⁴ B. Łyp, *Strefy ochronne*, s. 53.

do warstwy wodonośnej przekracza 25 lat i strefa ochrony pośredniej jest zbędna. Przyczyny mogą być różne, ale zawsze muszą być odpowiednio udokumentowane³¹⁵.

Stosownie do przepisu art. 132 pr. wod. właściwy organ Wód Polskich może, na wniosek właściciela ujęcia wody i na jego koszt, w drodze decyzji, nałożyć na właścicieli gruntów położonych na terenie ochrony pośredniej obowiązek zlikwidowania nieczynnych studni, jeżeli te studnie zagrażają jakości ujmowanej wody.

Podsumowując, ze względu na brak uregulowań prawnych dotyczących sposobu likwidacji i zmiany granic stref ochronnych, czy też zmiany samych stref ustanowionych na podstawie pr. wod., pojawić się mogą problemy i niejasności przy rozpatrywaniu ewentualnych wniosków w tej sprawie. Wątpliwości dotyczą wielu kwestii, w większości ekonomicznych.

Pojawia się pytanie: czy konieczne jest opracowywanie nowej dokumentacji hydrogeologicznej i ustanawianie nowej pośredniej strefy ochronnej ujęcia wód podziemnych, jeżeli zostały wybudowane nowe studnie na ujęciu a stare, dla których ustanowiono strefę, zostały zlikwidowane? Jak należy postępować w przypadku, jeśli nowe studnie posiadają większe zatwierdzone zasoby eksploatacyjne niż studnie stare, natomiast nie zmieniły się zasoby ujęcia i wielkość poboru wody przez ujęcie ustalone w pozwoleniu wodnoprawnym? Czy we wniosku o zmianę strefy ochronnej powinna być przedstawiona kalkulacja kosztów wyznaczenia strefy, jeżeli wnioskodawca jako argument pomniejszenia strefy ochronnej i ilości wnioskowanych zakazów podaje względy ekonomiczne związane z wypłatą odszkodowań? Gdy zachodzi konieczność zmiany strefy ochronnej, ustanowionej decyzją administracyjną, w zakresie zakazów obowiązujących na terenie ochrony pośredniej lub gdy właściciel ujęcia wnioskuje o likwidację wewnętrznego terenu ochrony pośredniej. Czy można przy rozpatrywaniu takich wniosków uwzględnić dokumentację hydrogeologiczną, na podstawie, której ustanowiono przedmiotowe strefy ochronne czy należy jednak opracować nową dokumentację hydrogeologiczną dla ujęcia wodnego?

³¹⁵ B. Łyp, *Strefy ochronne*, s. 53.

Uwagi końcowe

Podsumowując, do dnia 1 stycznia 2018 r. strefy ochronne ujęć wody były ustanawiane wyłącznie na wniosek właściciela ujęcia wody i wówczas to on ponosił koszty jej utworzenia. W związku z czym nie miały one charakteru obligatoryjnego, co oznacza, że w rzeczywistości dochodziło do sytuacji, w której ujęcie wody powinno być chronione przez ustanowienie strefy ochronnej, a jego właściciel nie był zainteresowany ustanowieniem takiej strefy. Dowodzi to, że przedstawiona przez Ministra Zdrowia argumentacja stała się zasadna i dała podstawę do wprowadzenia zmian w tym obszarze. Konsekwencją tego stało się ustawowe upoważnienie dla właściwego organu Wód Polskich, który będzie ustanawiał strefę ochronną obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej, w drodze decyzji administracyjnej oraz dla wojewody ustanawiającego strefę ochronną obejmującą teren ochrony bezpośredniej oraz teren ochrony pośredniej, w drodze aktu prawa miejscowego³¹⁶.

Przepisy ustawy pr. wod., przewidując ustanawianie stref ochronnych ujęć wody zarówno na wniosek, jak i z urzędu, pozwoliły również na połączenie zalet systemów pr. wod. 1974³¹⁷ i pr. wod. 2001³¹⁸. Bowiem w sytuacji, gdy zachodzą uzasadnione przesłanki do ustanowienia strefy ochronnej ujęcia wody, a właściciel ujęcia wody nie składa wniosku o jej ustanowienie, właściwy organ uzyskał możliwość ustanowienia owej strefy, na koszt właściciela ujęcia wody. Zgodnie z art. 121 ust. 3 pr. wod. i art. 133 ust. 1 pr. wod. strefę ochronną obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej będzie się ustanawiać dla każdego ujęcia wody z urzędu.

Natomiast obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych, jak wskazano wcześniej, dalej ustanawiane są w drodze aktu prawa miejscowego, ale już nie przez

³¹⁶ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Prawo wodne. Druk sejmowy dostępny na stronie <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1529>, s. 88-89.

³¹⁷ Strefy ochronne ujęć wody pod wpływem ustawy wodnej z dnia 24 października 1974 r. (art. 59 pr. wod. 1974) były ustanawiane z urzędu, na koszt właścicieli (zakładu), w drodze decyzji administracyjnych wydawanych przez starostów lub wojewodów. Natomiast zbiorniki wód podziemnych – przez ustanowienie obszarów ochronnych, na koszt Skarbu Państwa.

³¹⁸ Zgodnie z art. 58 pr. wod. 2001 oraz wskazaniem w Uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy – Prawo wodne. strefy ochronne ujęć wody obejmujące wyłącznie teren ochrony bezpośredniej były ustanawiane przez organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawego, w drodze decyzji. Strefy ochronne obejmujące zarówno teren ochrony bezpośredniej oraz teren ochrony pośredniej ustanawia dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, w drodze aktu prawa miejscowego. Wprowadzono wówczas zasadę mówiącą o ustanowieniu stref ochronnych na wniosek, nie przewidując zupełnie możliwości ustanawiania stref ochronnych ujęć wody z urzędu.

Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej jak wskazywało pr. wod. 2001, lecz przez wojewodę, na wniosek Wód Polskich.

Nie ulega także wątpliwości fakt, że strefy ochronne ujęć wody oraz obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych stanowią jeden z podstawowych instrumentów pozwalających na ochronę wód oraz samego prawa wodnego.

Strefy ochronne ujęć wody to rozwiązanie istotne, niemniej wiążące się z szeregiem ograniczeń. Warto więc zweryfikować sposób zagospodarowania terenu wokół ujęcia wody, a także rozważyć konieczność przeprowadzenia analizy ryzyka.

Samo ustanowienie strefy ochronnej nie gwarantuje właściwej ochrony zasobów wodnych eksploatowanych na ujęciu. Aby ochrona ta była skuteczna konieczne jest prawidłowe i precyzyjne ustalenie obszaru i warunków zasilania ujęcia oraz zaproponowanie adekwatnych do zagrożenia zasad użytkowania terenu (zakazów, nakazów i ograniczeń) i działań naprawczych (w sytuacjach już istniejących zagrożeń). Nawet najlepiej opracowana i ustanowiona strefa ochronna, biorąc pod uwagę obszar i programu działań, nie będzie chroniła zasobów wodnych ujęcia, jeśli zapisy decyzji ustanawiającej ją nie będą skutecznie egzekwowane.

Rozdział IV. Skutki wynikające z ustanowienia stref ochronnych ujęć wód

Uwagi wprowadzające

Utworzenie terenu stref ochronnych ujęcia wód niesie ze sobą istotne skutki prawne. Właściciel nieruchomości położonej w takiej strefie zmuszony jest godzić się na pewne uciążliwości, których zakres wynika z ustanowienia stref ochronnych ujęć wód. Trudno nie dostrzegać obiektywnych skutków, jakie wiążą się z ustanowieniem obszaru stref ochronnych ujęcia. Chociażby potencjał nabywczy takich nieruchomości, narażonych na uciążliwości związane z funkcjonowaniem strefy ochronnej, będzie niewątpliwie mniejszy na rynku nieruchomości i przełoży się na spadek ich cen. Właściciel nieruchomości dozna w tej sytuacji trwałych ograniczeń swoich uprawnień właścicielskich³¹⁹. Jak podkreślił Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 20 stycznia 2017 r., sygn. I ACa 750/16³²⁰ utworzenie terenu stref ochronnych ujęcia wód prowadzi bowiem zawsze do istotnego i rzeczywistego uszczuplenia zakresu korzystania z nieruchomości przez konieczność znoszenia przekroczeń standardów środowiska.

Problem oceny skutków ustanawiania stref ochronnych ujęć wód może być analizowany z wielu różnych punktów widzenia. Można próbować oceniać wpływ funkcjonowania stref ochronnych na jakość wód ujmowanych na ujęciu, stan różnych elementów środowiska, zdrowie i jakość życia ludzi, warunki techniczno-ekonomiczne produkcji wody, sposób zagospodarowania terenu, czy też warunki życia mieszkańców.

W skali kraju, rzetelna analiza tego zagadnienia w sposób dający pełny i wartościowy jego obraz, jest trudna do przeprowadzenia z uwagi na brak informacji³²¹. Poza tym należy pamiętać, że ustanawianie stref ochronnych ujęć wód należy do działań prewencyjnych, a nie naprawczych i dlatego, bez specjalnych badań i analiz trudno jednoznacznie określić, jaki może być efekt ekologiczny (poprawa jakości ujmowanych wód) czy też ekonomiczny (wpływ na koszty uzdatniania wody) tych działań³²². Stosunkowo najprostszą rzeczą możliwą do ustalenia są koszty wdrożenia stref związane z ich organizacją, odszkodowaniami, likwidacją ognisk zanieczyszczeń, itp. oraz wpływ

³¹⁹ M. Pracka, *Obszar ograniczonego*, s. 277-278.

³²⁰ Lex nr 2233045.

³²¹ Państwowy Instytut Geologiczny, *Działalność*, s. 93.

³²² J. Stelmasik, *Aspekty administracyjnoprawne ochrony źródeł i ujęć wód śródlądowych* [w:] „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska” 1987, nr 18, s. 316-317, 325.

decyzji ustalających strefy na zmiany w sposobie zagospodarowania terenu. Wymaga to jednak zebrania informacji w gminach i przedsiębiorstwach wodociągowych, co nie wchodziło w zakres niniejszej pracy. Ponadto ocena skutków i efektów ustanawiania stref ochronnych ujęć wód w skali kraju, z uwagi na brak szerszych badań tego zagadnienia, może być przedstawiona jedynie w sposób przybliżony.

Wpływ stref ochronnych ujęć wód na zagospodarowanie przestrzenne i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Planowanie przestrzenne stanowi współcześnie jedno ze strategicznych narzędzi ochrony oraz racjonalnego kształtowania środowiska naturalnego. Współzależność środowiska i gospodarki została wyrażona w jednej z najbardziej kluczowych zasad służącej ochronie środowiska mówiącej o racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju³²³. Celem gospodarki przestrzennej nie jest jedynie maksymalizacja efektu ekonomicznego, ale przede wszystkim porządkowanie przestrzeni, z uwzględnieniem ładu przestrzennego, który tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne³²⁴.

Każde działanie podejmowane w ramach gospodarki przestrzennej ma swoje następstwo przyrodnicze, a każde przekształcenie środowiska rzutuje z kolei na całość struktur przestrzennych. Tak jest również w przypadku ustanawiania stref ochronnych ujęć wody. Wprowadzane na podstawie przepisów pr. wod. powodują wiele zmian w dotychczasowym sposobie zagospodarowania terenu.

Funkcjonujący w Polsce system planowania przestrzennego oparty jest na ustawie z dnia z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw³²⁵ i składa się z trzech poziomów: krajowego – Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (dalej: KPZK), wojewódzkiego – plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz gminnego – studia uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego (dalej: studium), a także miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy) jako akty prawa lokalnego. Tym samym stanowienie prawa w zakresie planowania przestrzennego jest zadaniem

³²³ A. Ociepa-Kubicka, *Rola planowania przestrzennego w zarządzaniu ochroną środowiska* [w:] „Inżynieria i Ochrona Środowiska” 2014, nr 1, s. 136-138.

³²⁴ A. Muczyński, *Gospodarka przestrzenna jako dyscyplina naukowa i jej związki z zarządzaniem* [w:] „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum” 2002, nr 1, s. 23.

³²⁵ Dz. U. z 2022 r., poz. 1079. Dokument ten jest najważniejszym krajowym dokumentem strategicznym dotyczącym zagospodarowania przestrzennego kraju. W dokumencie przedstawiono wizję zagospodarowania przestrzennego kraju (art. 83 ust. 2 planow. i zagosp.) w perspektywie najbliższych dwudziestu lat, określono cele i kierunki polityki zagospodarowania kraju służące jej urzeczywistnieniu oraz wskazano zasady oraz mechanizmy koordynacji i wdrażania publicznych polityk rozwojowych mających istotny wpływ terytorialny. Tym samym KPZK 2030 ma wiele cech strategii ogólnorozwojowej, łącząc elementy zagospodarowania przestrzennego z czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego.

własnym gminy i tylko poprzez ustawowo wskazane interwencje możliwe jest nakazowe oddziaływanie na jego zawartość.

W Polsce co do zasady nie obowiązuje ustawowa hierarchia aktów planowania przestrzennego, choć nie ulega wątpliwości, że z woli ustawodawcy najwyższym rangą aktem jest plan miejscowy, który jako jedyny spośród planów zagospodarowania przestrzennego ma moc powszechnie obowiązującą³²⁶.

Jak już wspomniano podstawowym ogniwiem systemu planowania przestrzennego w Polsce jest gmina, której organy ustawodawca wyposażył w kompetencje do uchwalenia dwóch aktów planowania przestrzennego, tj. studium oraz planu miejscowego.

Zdaniem M. J. Nowaka założenia poczynione przez ustawodawcę odnośnie do systemu planowania przestrzennego nie sprawdzają się. Ponieważ wbrew intencjom to nie plany miejscowe są w dużej części gmin głównym instrumentem polityki przestrzennej, ale decyzje o warunkach zabudowy. Tym bardziej dyskusyjna w niniejszym kontekście staje się funkcja studium. Studium jest z jednej strony aktem o charakterze typowo programowym, ale z drugiej wywiera przynajmniej pośredni wpływ na warunki związane z zagospodarowaniem przestrzennym³²⁷. Już Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. II SA/Wr 727/14³²⁸ uznał, że zapisy studium powinny mieć charakter *stricte* kierunkowy, a samo studium pełni przede wszystkim rolę koordynującą ustalenia przyszłych planów. W dalszej części M. J. Nowak podkreśla również, iż zdarzają się wykładnie, na podstawie których niniejszemu aktowi przestrzennemu przypisuje się znacznie większą moc sprawczą, niż wynika to z literalnego brzmienia przepisów. Są one jednak uzasadnione w stopniu ograniczonym³²⁹.

Przepis art. 9 ust. 1 planow. i zagosp. upoważnia radę gminy i jednocześnie obliguje ją do uchwalenia studium. Wskazuje zatem jednocześnie cel przyznania kompetencji, jaki nakaz uczynienia z kompetencji użytku. Tak wskazany imperatywny

³²⁶ J. Człowiekowska, *Ład przestrzenny jako cel i zasada działania organów administracji publicznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym. III Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2013, s. 317-337.

³²⁷ M. J. Nowak, *Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX 2022; M. J. Nowak, *Charakter prawny studium uwarunkowań* [w:] „Przegląd Komunalny” 2019, nr 5, s. 43-44.

³²⁸ Lex nr 1683071.

³²⁹ M. J. Nowak, *Charakter uwarunkowań i kierunków*.

tryb sformułowania treści art. 9 ust. 1 planow. i zagosp. wskazuje na obligatoryjność uchwalenia aktu jakim jest studium. Studium jest aktem kierownictwa wewnętrznego³³⁰. Oznacza to, że obowiązuje organy gminy, tj. organ wykonawczy gminy, przy sporządzaniu projektów planów miejscowych, a także radę gminy, przy uchwalaniu planów miejscowych.

Przepis art. 9 ust. 5 planow. i zagosp. stanowi, „że studium nie jest aktem prawa miejscowego”. Studium nie będąc aktem prawa miejscowego jednocześnie nie ma mocy powszechnie obowiązującej. Tego typu negatywne wskazanie na temat charakteru prawnego studium oraz brak wykazania jakichkolwiek postanowień wskazujących czym jest ten akt pozostawia pole do kontemplacji dla piśmiennictwa. Zdaniem Z. Niewiadomskiego studium jest „planem dla planistów”³³¹. Natomiast zdaniem M. Szewczyka studium jest to: „akt prawotwórczy kierownictwa wewnętrznego”³³².

Studium jako dokument nie będący aktem prawa miejscowego nie może stanowić podstawy prawnej dla rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. Pomimo znacznego wpływu, jaki wywiera studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na kształtowanie statusu nieruchomości, ustawodawca nie przewiduje chociażby odpowiedzialności odszkodowawczej gminy³³³. Tak więc, w tym przypadku poprzez słowo „uwarunkowania” należy rozumieć zaistniałe już okoliczności, które faktyczne miały miejsce już na etapie sporządzania studium, a także wymagania prawne dla polityki przestrzennej niezależne od woli gminy³³⁴.

Zgodnie z par. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy³³⁵ studium składa się m.in. z części tekstowej i graficznej (mapy). Mając na uwadze kryterium treści studium, można wyodrębnić w nim dwie zasadnicze części: pierwszą, obejmującą dane dotyczące aktualnego stanu zagospodarowania przestrzennego gminy (uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego), tj. stan istniejący w dniu uchwalenia studium oraz drugą zawierającą wytyczne co do przyszłego, pożądanego kierunku rozwoju zagospodarowania

³³⁰ T. Zygłewska, *Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* [w:] „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2018, nr 2, s. 346.

³³¹ Z. Niewiadomski, D. Strembicka, *Zagospodarowanie przestrzenne*, Warszawa-Zielona Góra 1994, s. 16.

³³² M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś (red.), *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 93.

³³³ T. Zygłewska, *Charakter prawny studium*, s. 352.

³³⁴ T. Zygłewska, *Charakter prawny studium*, s. 345-354.

³³⁵ Dz. U. 2021 r., poz. 2405.

przestrzennego gminy (kierunki zagospodarowania przestrzennego), wiążącą przy uchwalaniu planów miejscowych.

W treści studium rada gminy dokonuje podstawowych ustaleń w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy. W szczególności określa kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego (art. 10 ust. 2 pkt 1 planow. i zagosp.), kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 2 planow. i zagosp.), obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk (art. 10 ust. 2 pkt 3 planow. i zagosp.) oraz obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, (art. 10 ust. 2 pkt 9 planow. i zagosp.). Zgodnie z treścią wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 32/08, ONSA i WSA 2009, nr 4, poz. 72³³⁶ oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2000 r., sygn. II SA 106/00³³⁷ studium stanowi zatem swego rodzaju diagnozę zagospodarowania przestrzennego i zbiór wytycznych dla organów gminy, w oparciu, o które mają w przyszłości kształtować politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Jego podstawową rolą jest określenie kierunków i sposobów działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu w przyszłości projektów planów miejscowych. Prawodawca wymienia konkretne uwarunkowania, które powinny być uwzględnione w studium. Jest to zatem swego rodzaju diagnoza zagospodarowania przestrzennego przez prawodawcę.

Część diagnostyczna studium, którą stanowią uwarunkowania ma charakter opisowy i nie zawiera ustaleń, lecz dane ekonomiczne, przyrodnicze, geograficzne, demograficzne i inne. Uwarunkowania związane ze stanem środowiska naturalnego uwzględnia się także przy sporządzaniu projektu planu miejscowego. Zasady ochrony środowiska obejmują szerokie spektrum zagadnień (zasada kompleksowości ochrony środowiska – art. 5 p.o.ś., zasada zapobiegania i przezorności – art. 6 p.o.ś., zasada "zanieczyszczający płaci" – art. 7 p.o.ś., zasada zrównoważonego rozwoju – art. 8 p.o.ś.). Ustalenia ich dotyczące są wprowadzane do planu przez określenie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

³³⁶ LEX nr 510231.

³³⁷ LEX nr 57193.

Studium pełni funkcję koordynującą ustalenia planów miejscowych. Zgodnie z art. 9 pkt. 4 planow. i zagosp. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Ustawodawca wymaga, aby plany miejscowe nie naruszały ustaleń studium (art. 20 ust. 1 planow. i zagosp.). Oceny braku naruszeń dokonuje każdorazowo rada gminy uchwalając MPZP (art. 28. ust. 1 planow. i zagosp.). Uchwała w sprawie studium jest aktem planowania przestrzennego i łączy w sobie elementy o różnej mocy obowiązywania³³⁸.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zawiera ustalenia wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych, dlatego skutki prawne uchwalenia studium są daleko idące. Sposób uwzględniania w planie miejscowym kierunków i zasad podlega ocenie w dużym stopniu opartej na uznaniu rady gminy. Natomiast ustalenia wiążące muszą zostać bezpośrednio przeniesione ze studium do planu miejscowego, po ich skonkretyzowaniu z uwzględnieniem warunków miejscowych.

Wzrost znaczenia studium nastąpił od 1 stycznia 2003 roku, gdyż od tej daty nie można uchwalić planu miejscowego bez posiadania uchwalonego studium. Studium jest obligatoryjnie sporządzane dla całego obszaru gminy (art. 9 ust. 3 planow. i zagosp.). Gmina mając ustawowy obowiązek badania spójności (braku naruszeń) planu miejscowego ze studium, jeżeli nie posiada studium nie może spełnić wymogów ustawowych, a w konsekwencji nie może uchwalić planu miejscowego (art. 28. ust. 1 planow. i zagosp.).

W polskim systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego kluczową rolę odgrywa uchwalany na szczeblu gminy plan miejscowy. To właśnie w planie miejscowym, stanowiącym źródło powszechnie obowiązującego prawa, ustala się przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa się sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 planow. i zagosp.). Zatem jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą strefy ochronne związane z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie.

Plan miejscowy jest zatem aktem o zdecydowanie większym stopniu szczegółowości niż studium, stąd, w odróżnieniu od studium, które co do zasady obejmuje obszar całej gminy, uchwalany jest z reguły dla części obszaru gminy (art. 14

³³⁸ T. Zyglewska, *Charakter prawny studium*, s. 349.

ust. 2 planow. i zagosp.). Plan miejscowy określa przeznaczenie objętych nim terenów. To właśnie ów najważniejszy element planu czyni ten akt podstawowym instrumentem kształtowania ładu przestrzennego w Polsce³³⁹.

Zgodnie z par. 4 pkt. 3 rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁴⁰ ustalenia te mają uwzględniać m.in. ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Tak więc plan miejscowy powinien uwzględniać m.in. ograniczenia wynikające z ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych.

Plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego. Jest on aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 planow. i zagosp.). Dokument ten jest aktem wykonawczym do ustawy i realizuje zawarte w nich zadania³⁴¹. Jak wskazuje art. 94 Konstytucji RP, warunkiem *sine qua non* ustanowienia aktu prawa miejscowego jest posiadanie ustawowego upoważnienia. Plan miejscowy jako akt prawa powszechnie obowiązującego na obszarze właściwości organu, który go uchwalił (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), oddziałuje bezpośrednio na sferę uprawnień i obowiązków podmiotów, których nieruchomości zostały tym planem objęte. Uchwalenie planu miejscowego jest jednak, poza nielicznymi wyjątkami (art. 10 ust. 2 pkt 8 planow. i zagosp. oraz art. 14 ust. 7 planow. i zagosp.), fakultatywne. W przypadku braku planu miejscowego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, tj. decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego albo decyzji o warunkach zabudowy.

Kompetencja do ustanowienia planu miejscowego wypływa z planow. i zagosp. Obowiązuje on na obszarze działania organów, przez które został ustanowiony³⁴². Wobec tego zawiera przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenu, zagospodarowania i warunków zabudowy, stanowiące bezpośrednią podstawę

³³⁹ W. Szwajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 49.

³⁴⁰ Dz. U. 2021 r., poz. 2404.

³⁴¹ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009, s. 152.

³⁴² Ł. Dumin, G. Kuźma, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz* [w] D. Okolski (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 228.

do wydawania decyzji budowlanych oraz wywłaszczenia nieruchomości przeznaczonych na realizację inwestycji celu publicznego³⁴³.

Ustawodawca nie narzuca obowiązku realizacji zadania własnego samorządu jakim jest uchwalenie planu miejscowego. Taki obowiązek jest narzucony w przypadku studium. Plany miejscowe gmina sporządza w zależności od potrzeb³⁴⁴.

Granice obszaru planu miejscowego wyznaczają zasięg terytorialny obowiązywania prawa miejscowego, dlatego też muszą być maksymalnie precyzyjne, tak aby nie powstawały wątpliwości, czy dana nieruchomość podlega ustaleniom planu, czy nie³⁴⁵. Często w toku prac planistycznych zachodzi potrzeba dokonania zmian w ustaleniach dotyczących granic obszaru³⁴⁶ objętego przystąpieniem do sporządzenia planu miejscowego, wówczas takich zmian może dokonać wyłącznie rada gminy, w drodze uchwały zmieniającej uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego lub poprzez uchylenie tej uchwały (art. 27 planow. i zagosp.).

Wraz z projektem planu miejscowego opracowywana jest prognoza oddziaływania na środowisko (art. 17 pkt 4 planow. i zagosp.). Prognoza to odrębny dokument, który nie ma charakteru normatywnego. Nie wiąże ani organu stanowiącego, ani organu wykonawczego gminy, ani też obywateli. Nie stanowi załącznika do uchwały w sprawie planu miejscowego, nie jest również integralną częścią projektu planu. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 kwietnia 1998 r., sygn. IV SA 2237/98³⁴⁷ jest to dokument o charakterze informacyjnym, który ma ilustrować, w aspekcie ekorozwoju, skutki, które w przyszłości mogą wynikać z ustaleń planu i służyć minimalizowaniu negatywnego oddziaływania inwestycji na środowisko.

Ustawodawca wskazał obligatoryjne i fakultatywne elementy planu miejscowego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 i 7 planow. i zagosp. plan miejscowy określa obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych

³⁴³ W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania*, s. 48.

³⁴⁴ J. Włoszek, *Praktyka uchwalania nowych planów miejscowych wraz z jednoczesną zmianą studium oraz wpływ nieważności planu miejscowego na wydane na jego podstawie pozwolenia na budowę* [w:] „Monitor Prawniczy” 2015, nr 1, s. 25.

³⁴⁵ J. Włoszek, *Praktyka uchwalania*, s. 27.

³⁴⁶ J. Maciejewska, *Koncepcja instrumentów gospodarowania wodami w prawie polskim* [w:] B. Rakoczy (red.) *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014, s. 282.

³⁴⁷ LEX nr 43839.

określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

Zatem czynnikiem determinującym zmianę funkcji terenu jest jego forma użytkowania, która w znacznym stopniu uzależniona jest od ograniczeń i możliwości wynikających ze stanu cech charakteryzujących przestrzeń. Parametry przestrzeni mogą utrudnić realizację pewnych form użytkowania, a nawet uniemożliwić samo użytkowanie, ale mogą także pewne formy wymuszać³⁴⁸. Dany zbiór cech obszaru umożliwia różnorodne wykorzystanie, które jest ograniczone jedynie kosztami wprowadzenia danego sposobu użytkowania terenu³⁴⁹.

Możliwe jest zatem wprowadzenie terenu strefy ochronnej bezpośredniej lub pośredniej wokół ujęcia wody podyktowane czynnikami naturalnymi i prawnymi. Przesłanką takiej decyzji może być chociażby wykazany ważny interes społeczny, jakim może być zachowanie dotychczasowego lub co najmniej nie pogorszonego poziomu jakości dostarczanej wody pitnej.

W takim przypadku w ramach dokumentowania zasobów eksploatacyjnych ujęcia wody niezbędne jest rozpoznanie nie tylko aktualnego stanu jakości wód i jej zmienności uwarunkowanej czynnikami geologicznymi i antropogenicznymi, ale również problemów decydujących o ochronie jakości wód i zasobów ujęcia w trakcie eksploatacji. Niezbędne jest więc rozpoznanie czynników i procesów decydujących o warunkach biernej (profilaktycznej) i czynnej ochrony ujęcia. Problemy te powinny być rozpoznane w stopniu pozwalającym na właściwe wyznaczenie granic strefy ochronnej ujęcia oraz opracowanie zasad zagospodarowania powierzchni terenu. Rozpoznanie to jest konieczne do określenia, czy dla ujęcia niezbędne jest ustanowienie strefy ochronnej, wyznaczenia zasięgu strefy ochronnej i terenów ochronnych, określenia zasad perspektywicznego zagospodarowania strefy ochronnej, określenia czynnych działań ochronnych, opracowania projektu monitoringu osłonowego ujęcia czy też opracowania prognozy jakości wody³⁵⁰.

Skutki prawne uchwalenia planu miejscowego są znaczące zarówno dla gminy, jak i dla właścicieli nieruchomości oraz inwestorów. Ustalenia planu, pomimo

³⁴⁸ I. Marcinkowska, A. Szczepańska, A. Augustynowicz, „Czynniki środowiskowe decydujące o funkcji terenu na przykładzie strefy ochronnej ujęcia wody [w:] „Architektura. Czasopismo Techniczne” 2011, z. 17, s. 92.

³⁴⁹ T. Bajerowski, *Metodyka wyboru optymalnego użytkowania ziemi na obszarach wiejskich* [w:] „Acta Academiae Agriculturae ac Technicae Olstenensis-ALL SERIES Geodaesia et Ruris Regulatio” 1996, nr 26, s. 48.

³⁵⁰ I. Marcinkowska, A. Szczepańska, A. Augustynowicz, *Czynniki*, s. 93.

że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, jednocześnie regulują status konkretnych nieruchomości.

Ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w planie miejscowym umożliwia wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę bezpośrednio na podstawie planu, bez potrzeby poprzedzenia wydania tej decyzji uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2 planow. i zagosp.).

Zatem uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pociąga za sobą skutki prawne w zakresie zarówno zagospodarowania w przestrzeni, jak i gospodarowania przestrzenią³⁵¹. Zdaniem A. Janiszewskiej gospodarka przestrzenna w wąskim znaczeniu obejmuje gospodarowanie przestrzenią i gospodarowanie w przestrzeni. Gospodarowanie w przestrzeni w tym znaczeniu odnosi się do działalności przedsiębiorców, którzy traktują gospodarkę przestrzenną jako poszukiwanie efektywnych miejsc, mając na uwadze swą działalność gospodarczą, a także kształtowanie efektywnych relacji przestrzennych związanych z funkcjonowaniem tych podmiotów³⁵².

Przepis art. 6 ust. 1 i 2 planow. i zagosp. określający wpływ miejscowego planu na sposób wykonywania własności nieruchomości, nie jest wyczerpującą regulacją tego zagadnienia. Zdaniem H. Ciechanowicz powinien on być odczytywany między innymi łącznie z art. 140 k.c. i art. 143 k.c., w których, mimo transformacji ustrojowej, pozostawiono jako determinantę własności pojęcie jej społeczno-gospodarczego przeznaczenia. Skłania to do szerszej analizy tego pojęcia, poczynając od jego genezy oraz zbadania jego znaczenia w gminnym planowaniu przestrzennym jako jednego z wyznaczników treści i granic własności³⁵³.

Zadaniem autorki pojęcie społeczno-gospodarczego przeznaczenia własności nieruchomości dokonuje ustawowej socjalizacji własności nieruchomości, zobowiązuje do traktowania przestrzeni jako dobra wspólnego i sfery kompromisu między interesem prywatnym a interesem publicznym. Ponadto inwestycje sprzeczne ze społeczno-

³⁵¹ E. Serafin, *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*” 2018, nr 2, s. 225.

³⁵² A. Janiszewska, *Gospodarka przestrzenna – definicje i powiązania z innymi naukami* [w:] „*Space - Society – Economy*” 2009, nr 9, s. 15.

³⁵³ H. Ciechanowicz, *Společno-gospodarcze przeznaczenie własności nieruchomości a planowanie przestrzenne w gminie* [w:] „*Samorząd Terytorialny*” 2021, nr 12 s. 41.

gospodarczym przeznaczeniem własności nieruchomości nie znajdują podstawy w przysługującym właścicielowi tytule cywilnoprawnym do gruntu³⁵⁴.

Ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Ponadto każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich, a także do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych³⁵⁵.

Kolejną grupą skutków wynikające z ustanowienia stref ochronnych ujęć wód są skutki ekonomiczne. Finansowe skutki uchwalenia planu miejscowego możemy podzielić na dwie grupy. Pierwszą z nich stanowią szacunkowe wydatki. Wśród nich wymienić należy: nabycie nieruchomości na cele publiczne, realizacja inwestycji publicznych, zaspokojenie roszczeń z art. 36 planow. i zagosp., scaleń i podziałów. Drugą z nich stanowią szacunkowe dochody. Dochodem może być: zbycie nieruchomości gminnych, spłata planistyczna, opłata adiacencka, podatek od nieruchomości oraz podatek od czynności cywilnoprawnych³⁵⁶.

Zgodnie z treścią art. 36 ust. 1 planow. i zagosp.: „jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części”. Skutki określone w art. 36 ust. 1 planow. i zagosp. określane są mianem wywłaszczenia planistycznego, stanowiącego rodzaj wywłaszczenia faktycznego. Rodzi ono po stronie gminy obowiązek odszkodowawczy³⁵⁷.

Wybór formy rekompensaty określonej w art. 36 ust. 1 planow. i zagosp. należy do właściciela albo użytkownika wieczystego. Wybór formy rekompensaty w postaci

³⁵⁴ T. Zyglewska, *Charakter prawny studium*, s. 347.

³⁵⁵ M. Zdyb, *Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne. Tom 7*, Warszawa 2012, s. 595.

³⁵⁶ M. Trojanek, *Znaczenie nieruchomości w kształtowaniu dochodów miasta Poznania* [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2012, nr 231, s. 28.

³⁵⁷ M. Szewczyk [w:] M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński (red.), *Prawo zagospodarowania*, s. 349.

nieruchomości zamiennej, o której mowa w art. 36 ust. 2 planow. i zagosp., zależy nie tylko od właściciela albo użytkownika wieczystego, lecz także od gminy, a w szczególności od tego, czy ma ona jakąś nieruchomość do zaoferowania jako nieruchomość zamienną. W świetle art. 36 ust. 2 planow. i zagosp. gmina może, ale nie musi, zaoferować dla realizacji roszczeń z art. 36 ust. 1 planow. i zagosp. jakąś nieruchomość zamienną. W istocie więc realizacja roszczeń z art. 36 ust. 1 planow. i zagosp. w tej formie zależy od konsensusu osiągniętego pomiędzy właścicielem albo użytkownikiem wieczystym a gminą³⁵⁸.

Jednakże przepis 36 ust. 1 planow. i zagosp. ten nie ma zastosowania w przypadku, gdy treść planu miejscowego powodująca skutek, o którym mowa wyżej, nie stanowi samodzielnego ustalenia przez gminę społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego, ale wynika z uwarunkowań hydrologicznych, geologicznych, geomorfologicznych lub przyrodniczych dotyczących występowania powodzi i związanych z tym ograniczeń, określonych na podstawie przepisów odrębnych lub decyzji dotyczących lokalizacji lub realizacji inwestycji celu publicznego, wydanych przez inne niż organy gminy, organy administracji publicznej lub PGW Wody Polskie, bądź zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie (36 ust. 1a planow. i zagosp.). Rozszerzenie art. 36 planow. i zagosp. o ust. 1a nastąpiło wraz z wejściem życie aktualnie obowiązującej pr. wod., tj. z 1 stycznia 2018 r. Ograniczono tym samym dotychczasowe uprawnienia właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości, przewidziane komentowanym przepisem w zakresie żądania od gminy odszkodowania albo wykupienia nieruchomości lub jej części, o czym szerzej w kolejnych podrozdziałach niniejszego rozdziału.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 planow. i zagosp. stanowi o uprawnieniach właściciela lub użytkownika wieczystego, gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub według dotychczasowego przeznaczenia jest niemożliwe.

Jak już wspomniano, uchwalenie planu miejscowego nie powoduje samoistnie zmian w zakresie zagospodarowania terenu, te dokonują się bowiem wskutek podejmowania działań inwestorów. Skoro aż w trzech przepisach ustawy prawodawca mówi o pojęciu korzystania z nieruchomości, wydaje się, że to świadczy o odrębności

³⁵⁸ M. Szewczyk [w:] M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński (red.), *Prawo zagospodarowania*, s. 349.

tego pojęcia względem pojęć „przeznaczenie terenu” i „zagospodarowanie terenu” w planie. Zatem dokonując wykładni art. 36 ust. 1, nie można przyjąć, że pojęcie „użytkowanie terenu” jest synonimem w relacji do używanych w ustawie pojęć „przeznaczenie” i „zagospodarowanie terenu”³⁵⁹.

Ponadto należy mieć na uwadze, iż zasada kierowania się ochroną środowiska uwzględniana jest przy sporządzaniu i aktualizacji wszystkich aktów planowania przestrzennego. Począwszy od koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, poprzez strategie rozwoju województw, plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, a skończywszy na miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wynika to zarówno z art. 71-73 u.p.o.ś., jak też z przepisów wynikających planow. i zagosp. (np. art. 10 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3 planow. i zagosp., art. 15 ust. 2 pkt 3 planow. i zagosp., art. 39 ust. 3 pkt 2 planow. i zagosp., art. 47 ust. 2 pkt 2 planow. i zagosp.). Realizacja tej zasady następuje w szczególności poprzez określenie w wymienionych aktach rozwiązań niezbędnych do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu oraz poprzez ustalenie warunków realizacji przedsięwzięć umożliwiających uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska (art. 71 ust. 2 u.p.o.ś).

Zgodnie z treścią art. 72 ust. 4 i 6 u.p.o.ś w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności m.in. przez uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej oraz uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi.

Z kolei z art. 73 ust. 1 pkt. 3 u.p.o.ś wynika przykładowy obowiązek uwzględnienia wymagań związanych z ochroną środowiska w miejscowym planie, w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z ustalenia w trybie przepisów pr. wod. warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref

³⁵⁹ *Komentarz do art. 230 [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, wyd. III, Wydawnictwo Wolters Kluwer 2018.

ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych. Nieobligatoryjność w tym przypadku wynika z użycia przez prawodawcę zwrotu „w szczególności”, jest to wyliczenie przykładowe.

Podsumowując wykazanie zakresów oddziaływania miejscowego planu wskazuje na jego koordynującą postać. Należy podkreślić, że racjonalny oraz spójnie opracowany i konsekwentnie realizowany plan miejscowy jest elementem koniecznym do prawidłowego gospodarowania przestrzenią. Jednakże, z uwagi na fakultatywny charakter większości planów miejscowych oraz stosunkowo wysokie koszty przygotowania i realizacji planów, włączając w to skomplikowaną procedurę ich uchwalania, tylko około połowa powierzchni kraju jest pokryta planami miejscowymi. Słusznym rozwiązaniem legislacyjnym byłoby wprowadzenie obligatoryjności uchwalania planów miejscowych w każdej gminie³⁶⁰. Ponadto relacje między gospodarką wodną, a gospodarką przestrzenną w Polsce nie gwarantują pożądaných efektów głównie z powodu braku wizji i dobrych przepisów regulujących współpracę tych dziedzin.

³⁶⁰ E. Serafin, *Skutki prawne*, s. 233.

Wpływ stref ochronnych ujęć wód na prawo własności i ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości

Treść art. 129 p.o.ś. przywołuje podstawową przesłankę przedmiotową odpowiedzialności cywilnej, która wiąże się z utworzeniem stref ochronnych ujęć wód. Prawodawca przesłankę tą określił jako obostrzenie związane z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości. Tematyka ta została uregulowana w rozdziale 2 działu IX p.o.ś. i wiąże się z obowiązkiem dbałości o przyrodę wynikającym z art. 4 u.o.p., a tym samym z ustanowieniem stref ochronnych ujęć wód stanowiących przedmiot regulacji rozdziału 6 działu III pr. wod. W tym właśnie zakresie zastosowanie znajdują przepisy ogólne zawarte w art. 129 p.o.ś. stanowiące rozdział 1 działu IX p.o.ś.

Zgodnie z art. 129 ust. 1 p.o.ś. „jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części”.

Jak wskazano w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2018 r. VII AGa 162/18³⁶¹ odpowiedzialność odszkodowawcza z art. 129 p.o.ś. związana jest wyłącznie z ograniczeniem dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości spowodowanym przyczynami określonymi w rozdziale 2 działu IX p.o.ś. Ustawa przewiduje w art. 129 p.o.ś., że może dojść do takich sytuacji, gdy na skutek ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.

Prawodawca określił zakres podmiotowy potencjalnych podmiotów poszkodowanych wskazując w pierwszej kolejności na właścicieli nieruchomości. Podejście prawodawcy w tym zakresie pozostaje również spójne w tym zaprezentowanym w pr. wod. Bowiern zgodnie z art. 142 pr. wod. odszkodowanie przysługuje właścicielom nieruchomości położonych w strefie ochronnej ujęcia wód. Kolejno w art. 129 ust. 2 p.o.ś. prawodawca wskazuje na użytkownika wieczystego, a także osobę, której przysługuje prawo rzeczowe.

Jednakże biorąc pod uwagę, iż celem ustanowienia stref ochronnych ujęć wód jest ochrona zasobu środowiska jakim jest woda, powiązanie z art. 4 u.o.p. i art. 4 p.o.ś. należy

³⁶¹ LEX nr 2593594.

dostrzec pewną niekonsekwencję i niedoprecyzowanie ustawodawcy polskiego w zakresie sformułowania norm prawnych w poszczególnych aktach prawnych. Prawo do korzystania ze środowiska jest prawem odrębnym od konstrukcji i praw rzeczowych, nie jest też powiązane z własnością, użytkowaniem wieczystym, czy też ograniczonymi prawami rzeczowymi. Związków takich można doszukać się jedynie w pewnych elementach odnoszących się do tych praw³⁶².

Prawodawca polski nie przedstawia definicji legalnej korzystania z wód jako elementu środowiska, jednak uwypukla swego rodzaju cechy normatywne tego sformułowania. Korzystanie z wód dotyczy zarówno wód powierzchniowych jak i podziemnych. Ogólną zasadę korzystania z wód przedstawia art. 29 pr. wod. stanowiąc, iż „korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie, w szczególności nie może naruszać ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, powodować marnotrawstwa wody lub marnotrawstwa energii wody, a także nie może wyrządzać szkód”.

Nie bez znaczenia pozostaje forma prawna użytkowania gruntów, a same nakazy zakazy i ograniczenia mogą dotyczyć każdego korzystania z wody, które zostało uregulowane w prawie wodnym, czyli zwykłego, powszechnego oraz szczególnego.

Powszechne korzystanie z wód zgodnie z przepisem art. 32 pr. wod. dotyczy śródlądowych powierzchniowych wód publicznych, morskich wód wewnętrznych (wraz z wodami Zatoki Gdańskiej) oraz morza terytorialnego. Korzystanie powszechne przysługuje każdemu – przede wszystkim osobom fizycznym i polega na: zaspokajaniu potrzeb osobistych i potrzeb gospodarstwa domowego lub rolnego – bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, korzystania z wód w celu wypoczynku, uprawiania turystyki i sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb. Powszechne korzystanie z wód nie obejmuje wydobywania kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami Zatoki Gdańskiej oraz z wód morza terytorialnego; wycinania roślin z wód lub brzegu; wydobywania kamienia i żwiru z potoków górskich.

Na powszechne korzystanie z wód nie jest wymagane jakiegokolwiek zezwolenie, koncesja, pozwolenie, czy jakakolwiek władcza forma wykonywania władzy publicznej. Uprawnienie tego rodzaju wynika wprost z samej ustawy³⁶³. Powszechne korzystanie

³⁶² B. Rakoczy, *Obszar ograniczonego*, s. 72.

³⁶³ B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny*, s. 61.

z wód przysługuje każdemu, z mocy prawa, a zatem ma bardzo szeroki zakres podmiotowy. Ponieważ pojęcie „każdy” oznacza zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne, a także jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej.

Jak zaznacza B. Rakoczy „o ile wymiar podmiotowy jest bardzo szeroki, o tyle wymiar przedmiotowy ulega zawężeniu, przynajmniej, jeżeli chodzi o rodzaje wód, z których można korzystać”³⁶⁴. Powyższe jest następstwem wskazania przez ustawodawcę, że powszechne korzystanie z wód obejmuje korzystanie z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego. Co istotne w każdym z wymienionych rodzajów wód właścicielem jest Skarb Państwa.

Prawo właściciela gruntu do zwykłego korzystania z wód ustawodawca zawarł w art. 33 pr. wod. Właścicielowi gruntu przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie. Zwykłe korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego lub własnego gospodarstwa rolnego jednocześnie nie uprawniając do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganej zgody wodnoprawnej. Zwykłe korzystanie z wód obejmuje pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m³ na dobę bądź wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w ilości nieprzekraczającej łącznie 5 m³ na dobę.

Z kolei szczególne korzystanie z wód zgodnie z dyspozycją art. 34 pr. wod. to korzystanie wykraczające poza korzystanie powszechne lub zwykłe. W prawie wodnym wymieniono czternaście przypadków korzystania szczególnego. Jednak jest to lista przykładowa, więc każde korzystanie z wód inne niż powszechne lub zwykłe, będzie korzystaniem szczególnym, nawet, jeśli nie zostało wymienione w ustawie. Szczególne korzystanie z wód wymaga w większości przypadków uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, chyba, że ustawa stanowi inaczej (art. 389 pr. wod.).

Szczególne korzystanie z wód nie przysługuje z mocy prawa. Prawodawca nie wskazał również podmiotów, którym przysługuje szczególne korzystanie z wód. Klasyfikacja grupy podmiotów następuje poprzez określenie sposobu korzystania z wód wskazując na szczególny sposób korzystania z wód.

Prawo do korzystania ze środowiska jest prawem chronionym przez Konstytucję RP (art. 74 ust. 2 i art. 86 Konstytucji RP), ale jego ochrona jest jedną z możliwych

³⁶⁴ B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny*, s. 60.

podstaw ograniczania wolności i praw człowieka (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), jest zatem prawem o charakterze publicznym.

Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, będące następstwem utworzenia strefy ochronnej ujęć wód, znalazły swój normatywny wyraz w art. 129–136 p.o.ś. Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. III CZP 128/09 przesłankami tej odpowiedzialności są: wejście w życie uchwały o ustanowieniu strefy ochronnej ujęć wód, powodującej ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości; szkoda poniesiona przez właściciela nieruchomości, użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości; oraz związek przyczynowy między wprowadzonym ograniczeniem a szkodą³⁶⁵.

Przedmiotem roszczenia, w myśl art. 129 ust. 1 p.o.ś., może być wykupienie nieruchomości lub jej części, jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Może to być również odszkodowanie za szkodę poniesioną z powodu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Trzeba przy tym pamiętać, że nie każde ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości położonej na terenie strefy ochronnej ujęć wód będzie objęte zakresem tej odpowiedzialności, ale tylko takie, którego źródłem jest dokument stanowiący o jego utworzeniu³⁶⁶.

Jeżeli szkodę w postaci obniżenia wartości nieruchomości wywołały inne czynniki niż utworzenie terenie strefy ochronnej ujęć wód, np. okoliczność, że jest ona zlokalizowana w pobliżu lotniska, to wówczas podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej poszukiwać należy nie na gruncie prawa ochrony środowiska, ale w przepisach k.c. Tak też opowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 grudnia 2008 r., sygn. II CSK 367/08³⁶⁷.

Warto w tym miejscu wskazać chociażby na art. 435 k.c., który będzie mógł mieć zastosowanie, jeśli dojdzie do kumulacji szkód³⁶⁸. Natomiast w art. 129 ust. 2 p.o.ś. chodzi o szkodę o charakterze majątkowym, jakiej właściciel nieruchomości doznaje w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości. Ustawodawca

³⁶⁵ LEX nr 578138.

³⁶⁶ M. Pracka, *Obszar ograniczonego*, s. 279.

³⁶⁷ LEX nr 508805.

³⁶⁸ *Komentarz do art. 129 [w:] K. Gruszecki (red), Prawo.*

doprecyzował, że szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. Koresponduje to z pojęciem straty w rozumieniu art. 361 § 2 k.c., która ujmowana jest m.in. jako zmniejszenie aktywów. Nie budzi zatem wątpliwości, że obniżenie wartości nieruchomości stanowi wymierną stratę dla właściciela i ma wpływ na wysokość jego aktywów majątkowych³⁶⁹.

Zgodnie z art. 129 ust. 2 p.o.ś. w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę, która to szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. W doktrynie ukształtował się pogląd, zgodnie z którym ograniczeniem prawa własności jest już samo ustanowienie strefy ochronnej ujęcia wód, gdyż powoduje ono obniżenie wartości nieruchomości, będące następstwem ograniczeń przewidzianych w treści aktu ustanawiającego terenie strefy ochronnej ujęć wód³⁷⁰.

W związku z wprowadzeniem ograniczenia dochodzi nie tylko obniżenie wartości nieruchomości, będące następstwem ograniczeń przewidzianych bezpośrednio w związku z ustanowieniem strefy ochronnej ujęć wód, zwłaszcza ograniczeń zabudowy i przeznaczenia budynków do niektórych rodzajów działalności, lecz także obniżenie wartości nieruchomości wynikające stąd, że dochodzi do zawężenia granic własności i tym samym ścieśnienia wyłącznego władztwa właściciela względem nieruchomości³⁷¹.

Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ustanowieniem terenu strefy ochronnej ujęć wód daje właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, w myśl art. 129 p.o.ś., legitymację do wystąpienia z roszczeniem o wykup nieruchomości lub zapłatę odszkodowania³⁷². Odszkodowania może ponadto dochodzić osoba, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości, np. prawo użytkowania³⁷³.

Konieczność poniesienia przez właścicieli nieruchomości położonych na terenach strefy ochronnej ujęcia wód ciężarów związanych z ograniczeniem ich praw w związku z potrzebą realizacji interesu publicznego uzasadnia kompensację wynikających z tego

³⁶⁹ M. Pracka, *Obszar ograniczonego*, s. 279.

³⁷⁰ *Komentarz do art. 129*, J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.

³⁷¹ M. Pracka, *Obszar ograniczonego*, s. 280-281.

³⁷² K. Flisek, *Obszar ograniczonego*, s. 132, https://tbsp.wpia.uj.edu.pl/documents/4137545/137265123/IPP_6_2017.pdf/293bf7b1-a4c8-4fb4-afe5-466ccf20618a#page=128 [18.07.2023 r.].

³⁷³ E. Janeczko, *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska* [w:] „Rejent” 2002, nr 11, s. 61.

tytułu szkód³⁷⁴. Odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu administracyjnoprawnego ograniczenia prawa własności ponosi ten podmiot, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń. Ma to związek z obowiązywaniem ogólnej zasady prawa ochrony środowiska „zanieczyszczający płaci”. Ponadto odpowiedzialność za szkody w środowisku pełni w modelu odpowiedzialności administracyjnej funkcję prewencyjną³⁷⁵.

³⁷⁴ M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania* [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 668.

³⁷⁵ P. Korzeniowski, *W sprawie modelu odpowiedzialności administracyjnoprawnej w ochronie środowiska* [w:] „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 5, s. 36–52.

Nakazy, zakazy i ograniczenia wynikające z ustanowienia stref ochronnych ujęć wód

Zasadniczym zmianom nie uległa ustalona w pr. wod. 2001 zasada, zgodnie z którą zakazy obowiązujące na terenie ochrony bezpośredniej mają charakter obligatoryjny, czyli obowiązują z mocy ustawy. Natomiast w przypadku terenów ochrony pośredniej zakazy lub ograniczenia określone przepisami ustawy mogą być wprowadzone w danej strefie przy uwzględnieniu uwarunkowań lokalnych. Należy przy tym mieć na uwadze, iż obowiązują tylko, jeżeli zostały określone w akcie ustanawiającym strefę ochronną.

W myśl art. 121 ust. 1 i 2 pr. wod. strefa ochronna ujęcia wody została zdefiniowana jako obszar ustanowiony na podstawie art. 135 ust. 1 pr. wod., na którym obowiązują nakazy, zakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wód i obejmuje ona wyłącznie teren ochrony bezpośredniej albo teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej.

Sposób ustalania zakazów, nakazów i ograniczeń w strefie ochronnej został dość istotnie zmieniony w stosunku do pr. wod. 2001, ale, niestety, nie do końca właściwie. W odniesieniu do terenu ochrony bezpośredniej pr. wod. nie wprowadziło żadnych istotnych zmian dotyczących nakazów i zakazów tam obowiązujących. Sposób organizacji terenu ochronnego oraz zakres i sposób ochrony pozostały takie same.

W stosunku do stref ochronnych ujęcia wody ustawodawca umożliwił wprowadzanie zarówno zakazów, jak i nakazów oraz ograniczeń. Ich katalog określony został w art. 127 pr. wod., art. 128 pr. wod. oraz art. 130 pr. wod. Odmienny reżim prawny ustawodawca zastosował dla obszarów obejmujący wyłącznie teren ochrony bezpośredniej oraz obszarów obejmujących teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej. Wspomniane zakazy, nakazy i ograniczenia mogą dotyczyć dwóch dziedzin – korzystania z wody oraz użytkowania gruntów. Jak zauważa Z. Bukowski chodzi tutaj zarówno o grunty, jak i wody mieszczące się w ramach strefy ochronnej³⁷⁶.

Stosownie do art. 127 pr. wod. na terenie ochrony bezpośredniej zakazuje się użytkowania gruntów do celów niezwiązanych z eksploatacją ujęcia wody. Przepis ten odpowiada treści art. 53 ust. 1 pr. wod. 2001.

³⁷⁶ *Komentarz do art. 53 ust. 1 [w:] B. Rakoczy (red.), Prawo wodne.*

Prawodawca art. 127 pr. wod. normuje ustanowienie strefy ochronnej terenu obejmującego zarówno ochronę bezpośrednią wód podziemnych jak i powierzchniowych. Co istotne adresatem normy prawnej jest właściciel lub użytkownik gruntu na tym terenie oraz właściciel ujęcia wody.

Grunty, na których są zlokalizowane ujęcia wód, nie mogą być wykorzystane na inne cele, niezwiązane z eksploatacją ujęcia wody. Eksploatacja ujęcia wody musi mieć charakter wyłączny i niedopuszczalne jest jeszcze inne uboczne czy dodatkowe użytkowanie gruntu, nawet przy wykazaniu, że nie wpływa ono ujemnie na eksploatację ujęcia wody³⁷⁷.

Strefa terenu obejmującego ochronę bezpośrednią wód podziemnych i powierzchniowych jest obszarem bezwzględnego zakazu wprowadzania zanieczyszczeń. Bezwzględny zakaz znajduje również zastosowanie w sytuacji, w których uboczne bądź dodatkowe użytkowanie gruntu nie wpływa ujemnie na eksploatację ujęcia wody, czyli owa eksploatacja musi mieć postać wyłączną i nie dopuszczać możliwości wykorzystania jakkolwiek dodatkowo gruntu. Strefa terenu obejmującego ochronę bezpośrednią wód podziemnych i powierzchniowych jest obszarem bezwzględnego zakazu wprowadzania zanieczyszczeń.

Kolejnym przepisem wywierającym skutki, będącymi jednocześnie obowiązkami, wynikające z ustanowienia strefy ochronnych bezpośredniej jest dyspozycja wynikająca art. 129 pr. wod. Przepis ten wprowadza obowiązek umieszczenia informacji o ujęciu wody oraz zakazie wstępu osób nieupoważnionych, a także ogrodzenia terenu ochrony bezpośredniej oraz jego stosownego oznakowania³⁷⁸. Zatem strefa terenu ochrony bezpośredniej poboru wód jest ograniczona obszarowo, a więc powinna być odpowiednio oznakowana i ogrodzona oraz zawierać tablice z informacjami o ujęciu wody i zakazie wstępu osób nieupoważnionych³⁷⁹. Ponadto prawodawca uwypukla w tym przepisie zakaz niszczenia, uszkodzenia lub przemieszczania znaków stojących lub pływających, o których mowa w art. 129 ust. 1 pr. wod., oraz tablic zawierających informacje o ustanowieniu strefy ochronnej i zakazie wstępu osób nieupoważnionych.

Sancjonowanym w prawie wodnym wykroczeniem podlegającymi karze grzywny jest wbrew przepisowi art. 125 ust. 1 pr. wod. lub art. 129 ust. 1 pr. wod.

³⁷⁷ J. Szachulowicz (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, s. 197.

³⁷⁸ K. Wesolowska, *Regulacje prawne*, s. 48.

³⁷⁹ *Komentarz do art. 53 ust. 3 [w:] B. Rakoczy (red.), Prawo wodne.*

nieoznaczenie granic terenu ochrony pośredniej lub ochrony bezpośredniej, niestosowanie się do zakazów, nakazów lub ograniczeń obowiązujących w strefie ochronnej, na obszarze ochronnym lub w strefie ochronnej urządzeń pomiarowych służb państwowych. Sankcjom w postaci nałożonej kary grzywny podlega również, ten kto wbrew przepisom art. 125 ust. 2 pr. wod. lub art. 129 ust. 3 pr. wod. niszczy, uszkadza lub przemieszcza tablice zawierające informacje o ustanowieniu strefy ochronnej lub stałe znaki stojące lub pływające, lub tablice zawierające informacje o ustanowieniu strefy ochronnej i zakazie wstępu osób nieupoważnionych (art. 478 pkt 12-14 pr. wod.). Postępowanie w sprawach, o których mowa wyżej, prowadzi się na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia³⁸⁰.

W art. 128 pr. wod. szczegółowo określony został katalog nakazów obowiązujących na terenie ochrony bezpośredniej. W tym miejscu warto zaznaczyć, iż zgodnie z definicją znajdującą się w Słowniku Języka Polskiego³⁸¹ nakaz jest niczym innym niż normą działania opartą na zwyczaju i moralności.

Nakazy wskazane przez prawodawcę mają różny charakter. Wiąże się one z nakazem odpowiedniego zbierania i odprowadzania wód, sposobu zagospodarowania terenów ochrony bezpośredniej, odprowadzania ścieków poza obszar ochrony bezpośredniej oraz ograniczenia swobody wstępu na obszar bezpośredniej ochrony ujęcia wody.

Jak zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 sierpnia 2023 r., sygn. IV SA/Po 352/23³⁸² przepisy pr. wod. nie zawierają upoważnienia do ustanawiania w drodze aktu prawa miejscowego dalszych lub bardziej szczegółowych nakazów lub zakazów dotyczących strefy ochrony bezpośredniej co jest odmienne niż w przypadku strefy ochrony pośredniej (art. 130 pr. wod.), w tym sposobu utrzymywania jej w porządku i czystości.

Ustanawiając strefę ochronną obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej, właściwy organ Wód Polskich określa obszar terenu ochrony bezpośredniej, a także wskazuje do stosowania obowiązku odprowadzania wody opadowej lub roztopowej w sposób uniemożliwiający przedostawanie się jej do urządzeń służących do poboru wody. Treść przepisu nie określa jednak żadnej konkretnej metody, która służyć

³⁸⁰ t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1963.

³⁸¹ L. Drabik, A. Kubiak-Sokół, E. Sobol, *Słownik Języka Polskiego PWN*, Warszawa 2009, s. 743.

³⁸² LEX nr 3600834.

ma odprowadzaniu wody opadowej i roztopowej. Zatem wnioskować można, iż sposób wykonania tego nakazu przez podmiot eksploatujący ujęcie wody jest dowolny. Istotne dla prawodawcy jest osiągnięcie celu końcowego, jakim jest uniemożliwienie przedostawania się wspomnianych wód do urządzeń wykorzystywanych do poboru wody.

Z kolei ścieki z urządzeń sanitarnych przeznaczonych do użytku dla osób zatrudnionych przy obsłudze urządzeń służących do poboru wody prawodawca nakazuje odprowadzać poza granicę terenu ochrony bezpośredniej. Zatem podobnie jak to ma miejsce w przypadku dotyczącym wód opadowych i roztopowych. Tak sformułowany nakaz ma za zadanie zapewnić, że ścieki z urządzeń sanitarnych przeznaczonych do użytku dla osób zatrudnionych przy obsłudze urządzeń służących do poboru wody będą odprowadzane poza obszar ochrony bezpośredniej. Co się z tym wiąże podmiot eksploatujący ujęcie ma obowiązek wykonać odpowiednią instalację do wykonania tego nakazu.

Z tak przedstawionego obowiązku ustawowego można wysnuć kolejny obowiązek, będący skutkiem nakazu działania, który nie wynika wprost z samego przepisu, a polega na nałożeniu przez prawodawcę obowiązku utworzenia urządzeń sanitarnych, które będą przeznaczone wyłącznie dla personelu obsługującego teren i instalację do poboru wody. Konkludując dalej, ograniczony zostaje wyłącznie do niezbędnych potrzeb przebywanie osób niezatrudnionych przy obsłudze urządzeń służących do poboru wody. Ponadto dyspozycja art. 128 pr. wod. nakłada również obowiązek zagospodarowania terenu strefy ochrony bezpośredniej ujęcia wód zielenią. Jednak w tym przypadku prawodawca znów nie konkretyzuje treści przepisu. Z praktycznego punktu widzenia nakaz ten wiąże się ściśle z zakazem z art. 127 pr. wod. wskazującym na brak możliwości użytkowania gruntów do celów innych niż te związane bezpośrednio z eksploatacją ujęcia wody. Zatem wydawać się może, że zamiarem prawodawcy było doprowadzenie do sytuacji, w której to tylko urządzenie służące do poboru wody będzie znajdowało się na terenie ochrony bezpośredniej a pozostały teren ma zostać obsadzony zielenią, której również w żaden sposób nie doprecyzuje.

W przypadku terenu ochrony pośredniej strefy ochronnej ujęcia wód, dla którego prawodawca znacząco rozbudowano listę robót i czynności, których to wykonywanie może być zakazane lub ograniczone.

Przepisy pr. wod. nie pozostają bez wpływu na rodzaje zakazów lub ograniczeń możliwych do wprowadzenia na terenie ochrony pośredniej strefy ochronnej ujęcia wód.

Jest to teren objęty mniejszym rygiorem prawnym niż na terenie ochrony bezpośredniej strefy ochronnej ujęcia wód. Prawodawca prócz określenia katalogu zakazów, ograniczeń i nakazów, jakie mogą być wprowadzone na terenach ochrony pośredniej reguluje podstawy wydawania decyzji nakazujących likwidację obiektów, które mogą być źródłem zanieczyszczenia wody, czyli zmniejszenia przydatności ujmowanej wody lub wydajności samego ujęcia³⁸³.

Należy mieć na uwadze, iż wytyczne ustawodawcy dotyczące ustanawiania stref ochronnych ujęć wody zawierają propozycje nakazów, zakazów i ograniczeń dotyczących użytkowania gruntów oraz korzystania z wód na terenach ochrony pośredniej wraz z uzasadnieniem. Przy czym katalog zakazów i ograniczeń wymienionych w art. 130 ust. 1 pr. wod. jest katalogiem zamkniętym. Natomiast uzasadnienie konieczności wprowadzenia każdego zakazu musi być obszerne i szczegółowe. Uzasadnienie takie przede wszystkim ma uwzględniać czynniki negatywnie wpływające na jakość wody lub wydajność ujęcia. Niedopuszczalne jest ogólnikowe motywowanie wprowadzenia danego zakazu jedynie budową geologiczną. Musi wskazywać jaki jest spodziewany efekt środowiskowy ochrony wód przed degradacją wynikający z wprowadzenia poszczególnych zakazów i ograniczeń, w tym miejscu należ opisać cel dla każdego zakazu. Ponadto musi zawierać szczegółowe przyczyny i skutki zastosowania tych zakazów, gdyż mogą one powodować zastrzeżenia podmiotów, które będą zobowiązane do ich przestrzegania. Proponowane nakazy zakazy i ograniczenia powinny być spójne z analizą ryzyka przeprowadzoną dla zidentyfikowanych obecnych i ewentualnych przyszłych zagrożeń. Zatem, uzasadnienie wprowadzenia zakazu, nakazu bądź ograniczenia musi w pełni uwzględniać przedstawione wyżej uwagi.

Zakazy, ograniczenia i nakazy mogą być wprowadzone także na terenie ochrony pośredniej (art. 130 pr. wod.). Jest to teren objęty mniejszym rygiorem prawnym.

W chwili obecnej lista zakazów, nakazów i ograniczeń na terenie ochrony pośredniej obejmuje 26 pozycji numeratywnie wyszczególnionych w art. 130 pr. wod., bez różnicowania ich dla ujęć powierzchniowych i podziemnych, jak było w poprzednio obowiązującym systemie prawnym – pr. wod. 2001. Problem z zapisem tego artykułu nie polega jednak na zawartości tej listy, ale na jego sformułowaniu w sposób, który może poważnie utrudnić ustanowienie właściwej ochrony zasobów wodnych ujęcia. Usunięcie

³⁸³ *Komentarz do art. 54 ust. 1-5 [w:] M. Kałużny (red.), Prawo wodne.*

z poprzedniego zapisu sformułowania o treści „a w szczególności” powoduje, że lista ma charakter zamknięty i w sytuacji zidentyfikowania zagrożenia, które nie zostało na niej umieszczone, nie ma możliwości jego uwzględnienia w decyzji ustanawiającej strefę. Takie rozumienie zapisu zostało dodatkowo potwierdzone w sformułowaniu art. 137 ust. 1 pkt. 2 pr. wod. Zdaje się, iż jest to istotne niedopatrzenie, które powinno być usunięte.

Zgodnie z art. 130 pr. wod. na terenie ochrony pośredniej może być zakazane lub ograniczone wykonywanie robót lub czynności powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia, obejmujących: „1) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi; 2) rolnicze wykorzystanie ścieków; 3) przechowywanie lub składowanie odpadów promieniotwórczych; 4) stosowanie nawozów oraz środków ochrony roślin; 5) budowę nowych dróg, linii kolejowych, lotnisk lub lądowisk; 6) wykonywanie urządzeń melioracji wodnych oraz wykopów ziemnych; 7) lokalizowanie zakładów przemysłowych oraz ferm chowu lub hodowli zwierząt; 8) lokalizowanie magazynów produktów ropopochodnych oraz innych substancji, a także rurociągów do ich transportu; 9) lokalizowanie składowisk odpadów niebezpiecznych, innych niż niebezpieczne i obojętne oraz obojętnych; 10) mycie pojazdów mechanicznych; 11) urządzenie parkingów, obozowisk oraz kąpielisk i miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpieli; 12) lokalizowanie nowych ujęć wody; 13) lokalizowanie cmentarzy oraz grzebanie martwych zwierząt; 14) wydobywanie kopaliny; 15) wykonywanie odwodnień budowlanych lub górniczych; 16) lokalizowanie budynków mieszkalnych oraz obiektów budowlanych związanych z turystyką; 17) używanie statków powietrznych do przeprowadzania zabiegów rolniczych; 18) urządzenie przyrz. kiszonkowych; 19) chów lub hodowlę ryb, ich dokarmianie lub zanęcanie; 20) pojenie oraz wypasanie zwierząt; 21) wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinanie roślin z wód lub brzegu; 22) uprawianie sportów wodnych; 23) użytkowanie statków o napędzie spalinowym; 24) lokalizowanie nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko; 25) składowanie opakowań po nawozach i środkach ochrony roślin; 26) stosowanie i składowanie chemicznych środków zimowego utrzymania dróg”.

Podkreślić należy, iż w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego przepis art. 130 ust. 1 pr. wod. został rozszerzony o pkt 24–26 „lokalizowanie nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, składowanie opakowań

po nawozach i środkach ochrony roślin, stosowanie i składowanie chemicznych środków zimowego utrzymania dróg”.

Obiektem budowlanym zgodnie z art. 3 pkt 1 pr. bud. jest „budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych”.

Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko w odniesieniu ud. inf. to planowane przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz planowane przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1 ud. inf. (art. 59 ust. 1 ud. inf.).

Dodatkowo art. 130 ust. 2 pr. wod. pozwala na dopuszczenie możliwości wprowadzenia obowiązku stosowania odpowiednich upraw rolnych lub leśnych na terenach ochrony pośredniej. Co w konsekwencji może dopuścić do nakazu, właściwego organu Wód Polskich, zalesienia wskazanego gruntu wcześniej użytkowanego rolnie. Natomiast przepis art. 132 pr. wod. przewiduje likwidację nieczynnych studni, jeżeli zagrażają one jakości ujmowanej wody. Wcześniej obowiązek ten nakładano ewentualnie na właścicieli gruntów położonych na terenie ochrony pośredniej³⁸⁴.

Zastosowanie zakazów, nakazów i ograniczeń, dotyczących użytkowania gruntów na terenie ochrony pośredniej, wskazanych przez ustawodawcę nie pozwala na zastosowanie ich w sposób dowolny. Dyspozycja art. 131 pr. wod. nakazuje uwzględnić chociażby warunki infiltracji zanieczyszczeń do poziomu wodonośnego, z którego woda jest pobierana. Przenikanie zanieczyszczeń poziomu warstwy wodonośnej będącej punktem czerpania wody jest w znacznym stopniu uzależnione od struktury gruntu. Z tej przyczyny ochrona zasobów wodnych prowadzona przez stosowanie szeregu zakazów, nakazów i ograniczeń powinna być weryfikowana na podstawie badań hydrogeologicznych, a nie jedynie oparta na dowolności³⁸⁵.

Obostrzenia, jakie należy stosować na terenie strefy ochrony pośredniej są obostrzeniami ustawowymi i dlatego należy je stosować, ale także dlatego, że na jej terenie powinny być stosowane dodatkowe wymagania wynikające przede

³⁸⁴ K. Filipek, M. Kucharski, P. Michalski (red.), *Nowe prawo wodne*, s 30.

³⁸⁵ *Komentarz do art. 54 ust. 5 [w:] M. Kałużny (red.), Prawo wodne.*

wszystkim z dobrej praktyki i troski o jakość ujmowanej wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

Podsumowując, pr. wod. nie wprowadza całkowicie zamkniętego katalogu zakazów, nakazów i ograniczeń, mogących obowiązywać na terenie strefy ochronnej³⁸⁶. Dopuszcza się ustanawianie innych niż te wymienione w ustawie, lecz powinny być ściśle związane z celem, dla którego zostały ustanowione, i służyć jego konkretyzacji³⁸⁷.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. II SA/Ke 759/12 „Właściwy organ, o ile uzna, że jest to uzasadnione przesłankami, o których mowa na wstępie art. 54 ust. 1 p.w., może wprowadzić inne, nie wymienione w tych przepisach zakazy. Katalog ten nie jest zamknięty, ponieważ w art. 54 ust. 1 p.w. ustawodawca poprzez użycie sformułowania "a w szczególności" wskazał, że wymienione w punktach zakazy mają charakter przykładowy”³⁸⁸.

Podobne stanowisko prezentuje Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, który w wyroku z dnia 25 września 2008 r., sygn. II OSK 1404/07, wskazuje, że „zakres zakazów, nakazów i ograniczeń możliwych do wprowadzenia na terenie ochrony pośredniej ujęcia wód podziemnych wskazują przepisy art. 54 ust. 1 ustawy – Prawo wodne. Wynika z nich, że na takich terenach może być zabronione lub ograniczone wykonywanie robót oraz innych czynności powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia, przy czym ustawa przykładowo ("w szczególności") wskazuje szereg takich zakazów bądź ograniczeń. Wśród nich nie został wymieniony generalny zakaz zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z gruntu stanowiącego teren ochrony ujęcia wody lub zakaz jakiegokolwiek jego zabudowy. Wprowadzenie takich zakazów byłoby możliwe pod warunkiem, że służyłyby one wskazanemu w początkowej części przepisu art. 54 ust. 1 celowi, to jest zapobieganiu zmniejszenia przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia. Stosowanie nakazów, zakazów i ograniczeń nie może bowiem mieć charakteru dowolnego i musi służyć realizacji celów z art. 54 prawa wodnego”³⁸⁹.

³⁸⁶ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 288.

³⁸⁷ *Komentarz do art. 54 ust. 4 [w:] M. Kałużny (red.), Prawo wodne.*

³⁸⁸ LEX nr 1298546.

³⁸⁹ LEX nr 488500.

Podobnie twierdzi P. Korzeniowski wskazując, iż na gruncie pr. wod. 2001 wymieniono szereg zakazów i ograniczeń jednak zdaniem autora nie mogą mieć one charakteru dowolnego, lecz muszą „służyć zapobieganiu zmniejszenia przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia, co skutkowałoby systematycznym zwiększaniem się zagrożeń w środowisku naturalnym”³⁹⁰.

Lista możliwych skutków w postaci nakazów, zakazów i ograniczeń wynikających w ustanowienia strefy ochronnej wód nie jest jak już zaznaczono listą zamkniętą. Można a nawet należy dostosować je do warunków lokalnych, a podstawowym zapisem jest określenie, że może być zabronione lub ograniczone wykonywanie robót oraz innych czynności powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia. Wprowadzone zakazy, nakazy oraz ograniczenia oprócz konsekwencji środowiskowych muszą również uwzględniać konsekwencje ekonomiczne oraz społeczne.

Prowadząc rozważania na temat skutków wynikających z ustanowienia stref ochronnych ujęć wody należy, podnieść, iż pr. wod. przewiduje potrzebę ustanowienia strefy ochrony pośredniej, wskazuje również cel jej utworzenia. Kluczowym zadaniem tej strefy jest zabezpieczenie jakości wody przed zanieczyszczeniem pochodzącym z terenu, pod którym woda zmierza do ujęcia. Właściciele i użytkownicy terenu w tej strefie obowiązują różne obostrzenia przewidziane ustawą, zaś ich niedotrzymanie jest karane po fakcie wykroczenia. Jest to więc bierna ochrona ujęcia, a nie aktywne uniemożliwianie dokonania wykroczenia. Akt ustanowienia strefy ochrony pośredniej jest ważnym i potrzebnym dokumentem określającym zakazy obowiązujące na dużym obszarze, obejmującym wiele km², ale akt ten nie dostrzega wrażliwego terenu sąsiadującego z ujęciem, który wymaga szczególnej czujności i troski. Nieporównywalne są skutki zanieczyszczenia terenu w strefie ochrony pośredniej, w odległości np. 50 m od studni, z takim samym zdarzeniem na końcu tej strefy, w odległości np. 4 km³⁹¹.

Istotne zdaje się być, iż przy ustalaniu listy zakazów, nakazów i ograniczeń należy pamiętać, że za szkody poniesione w związku z wprowadzeniem w strefie ochronnej owych zakazów, nakazów oraz ograniczeń w zakresie użytkowania gruntów

³⁹⁰ P. Korzeniowski, *Strefy oraz obszary ochronne: Paragrafy pod lupą. Cz.2* [w:] „Wodociągi – Kanalizacja” 2012, nr 7-8, s. 26.

³⁹¹ B. Łyp, *Trójstrefowa ochrona ujęć wód podziemnych słabo izolowanych* [w:] „Technologia Wody” 2018, nr 1, s. 23.

lub korzystania z wód³⁹², właścicielowi nieruchomości położonej w owej strefie przysługuje odszkodowanie od właściciela ujęcia wody, na zasadach określonych w art. 471 pr. wod. (art. 142 pr. wod.).

Aby prowadzić aktywną ochronę na terenie bliskim ujęcia, trzeba mieć prawa właścicielskie, a nie tylko prawo, by w roli podmiotu zainteresowanego wnieść sprawę o wykroczenie przeciw sprawcy, który już złamał zakaz, dokonując zanieczyszczenia. Zatem, aby osiągnąć większe bezpieczeństwo, teren należałoby wykupić i założyć na nim dodatkową strefę prewencyjno-sanitarną, której zadaniem jest ochrona jakości wody podziemnej na końcowym etapie zdążania jej pod ziemią do ujęcia, tj. w pasie od 100 m do 150 m od studni, który woda przebywa w czasie liczonym w tygodniach³⁹³. Taki schemat postępowania stosuje się w innych krajach.

W Niemczech i w Holandii uważa się, że są sytuacje, gdy uzasadnione jest zastosowanie nawet czterech stref różniących się sposobem ochrony i surowością obostrzeń³⁹⁴. Jest to wynikiem dostrzegania, że całego kraju nie można traktować jednolicie, gdyż na jego obszarze występują różne warunki klimatyczne, morfologiczne i przyrodnicze, zaś same tereny, na których ustanawia się strefy, są bardzo zróżnicowane pod względem rodzaju i struktury zagospodarowania, antropopresji i innych czynników.

³⁹² R. Mikosz, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone korzystaniem z wód* [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1979, t. 12, s. 149-163.

³⁹³ B. Łyp, *Trójstrefowa ochrona ujęć wód*, s. 24.

³⁹⁴ J. Górski, *Strefy ochronne wód podziemnych – czy warto je wyznaczać i ustanawiać*, referat z 2011 r.

Roszczenia i odpowiedzialność za szkody wynikające z wprowadzenia rozwiązań ochronnych na terenie strefy ochronnej ujęć wód

Zgodnie z art. 86 konstytucji RP „każdy obowiązany jest do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie”. Ta norma konstytucyjna wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy obowiązku niepogarszania stanu środowiska, wskazując na zasady określone stosowną ustawą. Zasady te statuowane są głównie w p.o.ś. oraz k.c., w zakresie, w jakim p.o.ś. nie stanowi inaczej. Niektóre obszary odpowiedzialności stanowią regulacje szczególne w stosunku do zasad ogólnych k.c. albo odrębne, samodzielne regulacje prawne³⁹⁵.

Powyższe ma również odzwierciedlenie w Prawie wodnym. Dział XI pr. wod. zatytułowany Odpowiedzialność odszkodowawcza bezpośrednio wiąże się z pojęciem szkody oraz odpowiedzialności za wyrządzone szkody.

Termin „szkoda” swoje miejsce znajduje w wielu gałęziach prawa, jest więc terminem interdyscyplinarnym. Ma to oczywiście swoje konsekwencje przy rozpatrywaniu tego zagadnienia na gruncie pr. wod. W związku z tym, może pojawić się niebezpieczeństwo nieuwzględnienia w wystarczającym stopniu swoistego kontekstu takiej szkody. Trudne może też okazać się posługiwanie tym samym pojęciem w różnych lub nieco zmienionych znaczeniach w ramach jednego systemu prawnego ochrony środowiska³⁹⁶.

Prawne konstrukcje w zakresie terminu szkody wiążą się nierzadko z obowiązkiem jej naprawienia. Takie założenie pozwala na nadanie normatywnego charakteru szkodzie³⁹⁷. Z kolei analiza pojęcia szkody ekologicznej na gruncie prawa cywilnego przez M. Pyziak-Szafnicka prowadzi do stwierdzenia, iż szkoda taka, na gruncie prawa cywilnego, „nie jest synonimem rodzaju uszczerbku, jest za to zbiorczym określeniem dla wszystkich uszczerbków na osobie i mieniu,

³⁹⁵ J. Dmowska, *Funkcje odpowiedzialności cywilnej w prawie ochrony środowiska* [w:] „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2021, nr 1-2, s. 21-22.

³⁹⁶ P. Korzeniowski, *Odpowiedzialność za szkody w Prawie wodnym* [w:] „Wodociągi – Kanalizacja” 2012, nr 1, <https://portalkomunalny.pl/plus/artukul/odpowiedzialnosc-za-szkody-w-prawie-wodnym/> [dostęp 22.07.2023 r.].

³⁹⁷ T. Dybowski [w:] Z. Radwański (red.), *System prawa cywilnego, Prawo zobowiązań – część ogólna, t. III*, cz. 1, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1981, s. 259.

które powstają niejako rykoszetem, w wyniku naruszenia środowiska”³⁹⁸. Autorka skupia się, więc na przyczynie, nie samym skutku takiej szkody.

Niewątpliwym skutkiem ustanowienia obszaru strefy ochronnej ujęcia wód jest ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, to właściciel takiej nieruchomości doznaje szkody. W doktrynie podkreśla się, że pojęcie szkody spowodowanej oddziaływaniem na środowisko winno być utożsamiane z rozumieniem tegoż pojęcia na gruncie prawa cywilnego, tj. jako uszczerbek na dobrach prawem chronionych, który zaistniał wbrew woli poszkodowanego³⁹⁹. Uszczerbek ten kwalifikowany jest jako różnica między stanem dóbr poszkodowanego powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego a stanem, jaki istniałby, gdyby do owego zdarzenia nie doszło⁴⁰⁰. W przypadku szkody o charakterze majątkowym wartość uszczerbku, a w konsekwencji wysokość szkody, da się wyrazić w pieniądzu, gdyż w dobrach właściciela nieruchomości dochodzi do straty mającej wymiar finansowy. Obowiązek dowodowy w zakresie wykazania takiej szkody będzie spoczywał na właścicielu nieruchomości⁴⁰¹.

Ważne w tym kontekście jest to, iż wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 25 sierpnia 2004 r., sygn. I ACa 1115/04⁴⁰² przesłanką odpowiedzialności na zasadzie art. 417 k.c. jest zaistnienie szkody w rozumieniu art. 361 par 2 k.c. Zgodnie z tym ostatnim przepisem, naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł (tzw. *damnum emergens*), oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (tzw. *lucrum cessans*)⁴⁰³.

Sam obowiązek naprawienia szkody za pogorszenie środowiska oraz wynikający z tego tytułu uszczerbek dla właściciela nieruchomości ma charakter bezwzględny. Z jednej bowiem strony obowiązek dbałości o stan środowiska ma rangę zasady konstytucyjnej, z drugiej zaś konstytucyjnie chronione prawo własności korzysta z gwarancji ustanowionych w systemie prawa. To powoduje, że nie ma podstaw prawnych do zwolnienia się z odpowiedzialności z tegoż tytułu⁴⁰⁴.

³⁹⁸ Zob. P. Korzeniowski, *Odpowiedzialność*; M. Pyziak-Szafnicka, *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego przedsiębiorstwo za szkodę ekologiczną* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Biruty Lewaszkiwicz-Petrykowskiej*, Łódź 1997.

³⁹⁹ *Komentarz do art. 129*, J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy (red.), *Prawo ochrony*.

⁴⁰⁰ M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008, s. 175.

⁴⁰¹ B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s.195.

⁴⁰² LEX nr 151722.

⁴⁰³ R. Adamus, *Odpowiedzialność cywilna za szkodę w postaci uszczerbku majątkowego związanego z zapobieżeniem zalaniu gruntu* [w:] „Przegląd Sądowy” 2010, nr 9, s. 33.

⁴⁰⁴ J. Boć, E. Samborska-Boć, *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska* [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć (red.), *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004, s. 177.

W kontekście niniejszej dysertacji należy mieć na uwadze odrębny sposób określenia instytucji prawnej szkody w prawie cywilnym i w szeroko pojętym prawie ochrony środowiska. Rozważania na temat szkody oraz szkody ekologicznej w ujęciu prawa cywilnego sprowadzają do stwierdzenia, iż istotna jest konstrukcja szkody w środowisku na gruncie art. 6 pkt 11 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁴⁰⁵ (zap. szk.). Zgodnie z przywołanym przepisem przez szkodę w środowisku rozumie się negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska, m.in. przez działalność w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód.

Można zatem zauważyć, że szkoda najczęściej jest następstwem bądź też konsekwencją działań, które są prowadzone przez podmiot korzystający ze środowiska. Szkoda może być również spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska. Wynika z tego, że musi zaistnieć związek przyczynowy pomiędzy działaniami prowadzonymi przez dany podmiot a ich konsekwencjami, które mają postać szkody w środowisku⁴⁰⁶.

Powyższa ustawowa definicja szkody została zdefiniowana w sposób uwzględniający odpowiednie definicje z dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu⁴⁰⁷. Ponadto definicja szkody w środowisku oparta została na założeniu, że możliwe jest zmierzenie zmian w środowisku dokonanych poprzez porównanie stanu środowiska po tych zmianach ze stanem początkowym, sprzed zaistnienia szkody⁴⁰⁸.

Kolejnym zagadnieniem szczególnie istotnym z punktu widzenia stosowania przepisów pr. wod. jest zagadnienie odpowiedzialności za szkody. W tym przypadku w pierwszej kolejności warto pochylić się nad ogólnym znaczeniem pojęcia odpowiedzialności prawnej.

⁴⁰⁵ t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2187.

⁴⁰⁶ P. Korzeniowski, *Odpowiedzialność*.

⁴⁰⁷ Dz. U. UE L 143/56 z 30.04.2004 r.

⁴⁰⁸ M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjno-prawna w ochronie środowiska*, Poznań 2008, s. 26.

Przez odpowiedzialność prawną W. Lang rozumie zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywane prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym⁴⁰⁹. Zdaniem tego autora „(...) odpowiedzialność to ponoszenie przez dany podmiot przewidzianych prawem negatywnych konsekwencji za zdarzenia lub stany podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej, przypisywane prawnie temu podmiotowi w określonym porządku prawnym”⁴¹⁰. Z kolei M. Górski twierdzi, iż odpowiedzialność jest konsekwencją naruszenia prawa⁴¹¹. Zatem co do zasady odpowiedzialność jest wiązana z wykonywaniem określonego obowiązku i jest rozumiana jako rozliczenie jego wykonania. Ponadto wywnioskować z powyższego można, iż podstawową funkcją odpowiedzialności prawnej jest zagwarantowanie wykonania konkretnych uregulowanych prawnie obowiązków.

Uwzględniając zwyczajowy podział systemu prawa na gałęzie, można wyodrębnić trzy podstawowe rodzaje odpowiedzialności prawnej: cywilną, karną i administracyjną⁴¹². Taki też podział systemów przepisów w zakresie odpowiedzialności prawnej związanej z obowiązkami wytypować można w zakresie ochrony środowiska. W przepisach p.o.ś. w tytule VI Odpowiedzialność w ochronie środowiska uregulowane są trzy wymienione rodzaje odpowiedzialności prawnej, tj. cywilna, karna i administracyjna. Normy te występują w wielu aktach prawnych, i to nie tylko związanych bezpośrednio z ochroną środowiska.

Odpowiedzialność cywilna uregulowana została przede wszystkim w k.c, jednak jej uzupełnienie stanowi tytułu VI p.o.ś. oraz przepisy niektórych innych ustaw szczególnych. Odpowiedzialność karna w zakresie ochrony środowiska uregulowana została w rozdz. XXII ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁴¹³ (dalej: k.k.), uzupełnienie jej stanowią naruszenia postanowień określonych w ustawie z dnia października 1995 r. Prawo łowieckie⁴¹⁴, czy też te wykazane w dział II w tytule VI ustawy p.o.ś. Odpowiedzialności administracyjna w zakresie ochrony środowiska przede wszystkim uregulowana została w dziale III w tytule VI p.o.ś. oraz zap. szk.

⁴⁰⁹ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej* [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu Prawo VIII” 1968, z. 31, s. 12.

⁴¹⁰ W. Lang, *Struktura*, s. 12.

⁴¹¹ M. Górski, *Odpowiedzialność*, s. 11.

⁴¹² P. Korzeniowski, *Odpowiedzialność*.

⁴¹³ t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 289 ze zm.

⁴¹⁴ t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1082.

Z kolei problematyka odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska jest złożona. Wpisuje się ona w szersze zagadnienie, jakim jest właśnie odpowiedzialność prawna. Zagadnienie odpowiedzialności prawnej jest analizowane głównie w teorii prawa⁴¹⁵. Co ciekawe W. Radecki w instytucji odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska wyróżnia cztery podstawowe elementy, są nimi: „podmiot ponoszący odpowiedzialność; zdarzenie lub stan rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej – zasadę, wg której przypisuje się to zdarzenie lub stan rzeczy podmiotowi ponoszącemu odpowiedzialność; ujemne konsekwencje podmiotu ponoszącego odpowiedzialność, które mogą mieć charakter osobisty albo majątkowy”⁴¹⁶.

W p.o.ś. sankcje to często nic innego jak dodatkowe obowiązki, nakładane decyzją upoważnionego organu administracji. Nałożenie, których jest konsekwencją negatywnej oceny dotyczącej wykonania wcześniejszego obowiązku związanego z ochroną środowiska, a dokładnie jego niewykonania bądź niewłaściwego wykonania⁴¹⁷. Tego rodzaju sankcje administracyjne przewidują art. 362, 363 i 373 ust. 1 pkt 1 p.o.ś., podobny charakter ma instytucja prawna regulowana w art. 34 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴¹⁸.

Na gruncie pr. wod. samo słowo „odszkodowanie” pojawia się wielokrotnie, z tym, że przepisy tej ustawy wskazują z jednej strony przypadki, w których odszkodowanie przysługuje, a z drugiej strony przypadki, kiedy go nie ma.

Prawodawca polski wskazuje wprost konkretne przypadki i sytuacje, w których można domagać się odszkodowania. Po pierwsze, kiedy rada gminy ustali, w drodze uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, zakres dopuszczalnego korzystania z niektórych wód (innych wód niż śródlądowe wody powierzchniowe, morskie wody wewnętrzne lub wody morza terytorialnego) (art. 32 ust. 3 i 4 pr. wod.). Po drugie i najważniejsze w kontekście niniejszej pracy, kiedy właściciel nieruchomości położonej w strefie ochronnej lub na obszarze ochronnym poniesie szkodę związaną z wprowadzeniem zakazów, nakazów oraz ograniczeń w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wód (art. 142 pr. wod.). Po trzecie, kiedy właściciel nieruchomości objętej zakazami związanymi z istnieniem urządzenia wodnego poniesie w związku z tym szkodę (art. 192 ust. 1 i 3 pr. wod.). Po czwarte, kiedy właściciel gruntu poniesie szkodę

⁴¹⁵ B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020, s. 207-208.

⁴¹⁶ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 79.

⁴¹⁷ M. Górski, *Odpowiedzialność*, s. 98.

⁴¹⁸ t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.

powstałe w trakcie robót związanych z wykonywaniem urządzeń melioracji wodnych (art. 204 ust. 1 pr. wod.). Po piąte, kiedy właściciel gruntów zalanych podczas powodzi poniesie szkodę w wyniku nieprzestrzegania przepisów ustawy przez właściciela wód lub właściciela urządzenia wodnego (art. 222 ust. 3 pr. wod.). Po szóste, kiedy właściciel posiadający grunty leżące w granicach polderu przeciwpowodziowego poniesie szkodę wskutek zalania podczas powodzi (art. 222 ust. 4 pr. wod.). Po siódme, kiedy śródlądowe wody płynące lub wody morza terytorialnego albo morskie wody wewnętrzne zajmą trwale, w sposób naturalny, grunt niestanowiący własności właściciela wód, a grunt ten stanie się własnością właściciela wód z mocy prawa (art. 223 ust. 4 pr. wod.). Po ósme, kiedy właściciel nieruchomości zapewni dostęp o wód na potrzeby wykonywania robót związanych z utrzymywaniem wód oraz dla ustawiania znaków żeglugowych lub hydrologiczno-meteorologicznych urządzeń pomiarowych i poniesie w związku z tym szkodę (art. 233 ust. 1 i 3 pr. wod.). Po dziewiąte, kiedy właścicielowi nieruchomości położonej w strefie ochronnej urządzeń pomiarowych służb państwowych za szkody poniesione w związku z udostępnieniem gruntu na potrzeby budowy urządzeń pomiarowych służb państwowych oraz w związku z wprowadzeniem w tej strefie zakazów, nakazów lub ograniczeń w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wód (art. 384 ust. 9 pr. wod.). Po dziesiąte, kiedy posiadaczowi pozwolenia wodnoprawnego cofniętego lub ograniczonego ze względu na interes społeczny, ważne względy gospodarcze albo względy gospodarcze zakładu (art. 417 ust. 1 i 2 pr. wod.).

Przypadkami, w których nie można domagać się odszkodowania są np. sytuacje, gdy zakładom, czyli podmiotom korzystającym z wód w ramach usług wodnych, wykonującym urządzenia wodne lub wykonującym inne działania wymagające zgody wodnoprawnej) nie przysługuje odszkodowanie w przypadku powstania szkody wskutek wprowadzenia czasowego ograniczenia w korzystaniu z wód lub zmiany sposobu gospodarowania wodą w zbiornikach retencyjnych oraz na skutek zawieszenia wykonywania uprawnień wynikających z pozwoleń wodnoprawnych (art. 31 ust. 7 pr. wod.), lub kiedy szkody powstały na skutek wydania decyzji nakazującej usunięcie drzew lub krzewów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, z wałów przeciwpowodziowych oraz terenów położonych niedaleko stopy wału (art. 175 pr. wod. oraz art. 176 ust. 9 i 10 pr. wod.), lub kiedy szkody powstały na skutek wprowadzenia czasowego zakazu poruszania się po wałach przeciwpowodziowych (art. 177 ust. 1 i 2 pr. wod.), lub kiedy szkody powstały na skutek wydania decyzji nakazującej

zakładowi piętrzącemu wodę obniżenie piętrzenia wody lub opróżnienie zbiornika (art. 182 ust. 1 i 6 pr. wod.).

Należy podnieść, że wśród przepisów stanowiących wprost o przypadkach, kiedy odszkodowanie przysługuje brak jest np. jasnych regulacji dotyczących przypadków, gdy pr. wod. wspomina o szkodzie, a nie stanowi o samym już odszkodowaniu, ani go nie wyłącza, jak ma to miejsce np. art. 234 pr. wod., w którym mowa o zmianie stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie.

Prawo wodne przewiduje także trzy reżimy odszkodowawcze. Prawodawca uwypuklił je kolejno w art. 469 pr. wod., art. 471 pr. wod. i art. 472 pr. wod. Podkreślić przy tym należy, że najczęściej poszczególne przepisy pr. wod., stanowiące o kolejnych przypadkach odszkodowań, wprost wskazują, który z tych trzech reżimów stosować, albo też doprecyzowuje to art. 468 pr. wod.

Zgodnie z art. 472 ust. 1 i 2 pr. wod. ustawodawca przewiduje reżim dla dwóch rodzajów szkód. W pierwszym przypadku, gdy właściciel gruntów zalanych podczas powodzi poniesie szkodę w wyniku nieprzestrzegania przepisów ustawy przez właściciela wód lub właściciela urządzenia wodnego (art. 222 ust. 3 pr. wod.). W drugim przypadku, gdy śródlądowe wody płynące lub wody morza terytorialnego albo morskie wody wewnętrzne zajmą trwale, w sposób naturalny, grunt niestanowiący własności właściciela wód, a grunt ten stanie się własnością właściciela wód z mocy prawa (art. 223 ust. 1 pr. wod.). W takim przypadku do roszczenia odszkodowawczego stosujemy przepisy k.c., a przedawnienie roszczenia to 2 lata od dnia wystąpienia szkody.

Kolejny reżim odpowiedzialności odszkodowawczej dotyczy sytuacji, gdy szkoda wystąpiła na skutek wejścia w życie aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie wyszczególnionych przepisów pr. wod. (art. 471 ust. 1 pr. wod.). W takim przypadku można mówić o odszkodowaniu związanym z obniżeniem wartości nieruchomości (art. 471 ust. 2 pr. wod.). Prawo wodne przewiduje szczególne zasady ustalania takiego odszkodowania, jak również krótkie, bo 2-letnie terminy przedawnienia roszczeń (art. 471 ust. 5 pr. wod.). Warto przy tym zauważyć, że odszkodowanie to może ulegać zwrotowi w określonych sytuacjach, niemniej podmioty, które wypłaciły odszkodowanie, także mają krótki termin na dochodzenie jego zwrotu (art. 471 ust. 2 i 10 pr. wod.).

Ostatnim reżimem, jednakże najczęściej stosowanym, jest ten z art. 469 ust. 1 i 2 pr. wod. W takim przypadku odszkodowanie jest należne wyłącznie za rzeczywiście poniesioną szkodę, a jest ona ustalana na początku w drodze decyzji właściwego miejscowo wojewody, a w szczególnych przypadkach organu właściwego w sprawie

pozwolenia wodnoprawnego albo zgłoszenia wodnoprawnego, a następnie można zakwestionować jego ustalenia wnosząc powództwo do sadu powszechnego (art. 469 ust. 3 pr. wod.).

Warto również zauważyć, że za szkody powstałe w trakcie robót związanych z wykonywaniem urządzeń melioracji wodnych, które wykonywane są na koszt Skarbu Państwa, przysługuje odszkodowanie na zasadach ogólnych (art. 204 pr. wod.), przewidziano bardzo krótki termin przedawnienia tych roszczeń, na zasadach określonych w przepisach k.c., jak również wskazano kilka przypadków wyłączenia możliwości ubiegania się o nie.

Aktualnie obowiązujące przepisy pr. wod. zmieniły wcześniejsze regulacje w zakresie odszkodowań za wprowadzenie ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości wskutek wejścia w życie aktów prawa miejscowego przewidzianych w tej ustawie. Co do zasady naprawienia szkody można żądać tylko jeśli wprowadzone ograniczenia spowodują obniżenie wartości nieruchomości.

Regulacje dotyczące odszkodowań za uniemożliwienie lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości w związku z wejściem w życie aktów prawa miejscowego zamieszczone zostały w kilku różnych ustawach. Podmioty, które doznały takiej szkody wskutek wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mogą dochodzić jej naprawienia stosownie do postanowień planow. i zagosp. Jeśli natomiast takie ograniczenia zostały wprowadzone w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania, odszkodowania domagać się można na podstawie regulacji p.o.s. Podobne regulacje zawiera też pr. wod. w zakresie terenu stref ochronnych. Podkreślić należy, że mimo pewnych podobieństw między tymi ustawami każda z nich ustanawia osobny mechanizm dochodzenia odszkodowań. Przepisy pr. wod. wprowadzają odrębne rozwiązania w tym zakresie jednocześnie mogą ograniczyć możliwości dochodzenia odszkodowań przez właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości.

Na gruncie pr. wod. właściciele lub użytkownicy wieczysti nieruchomości mogą domagać się jedynie zapłaty odszkodowania. Podmioty takie nie mogą żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. Wcześniej uprawnienie takie przysługiwało właścicielom i użytkownikom wieczystym nie tylko na gruncie pr. wod. 2001, lecz także na mocy innych przywołanych wyżej ustaw. Przyczyny wprowadzenia takiej zmiany w pr. wod. nie zostały opisane w Uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy – Prawo wodne, tym samym trudno wskazać, jaka była w tym zakresie intencja ustawodawcy.

Zgodnie z przepisami pr. wod. odszkodowanie przysługuje właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości, którzy ponieśli szkodę na skutek wejścia w życie aktów prawa miejscowego enumeratywnie wymienionych w pr. wod. Należą do nich przede wszystkim akty ustanawiające strefy ochronne ujęć wód. Do katalogu aktów prawa miejscowego umożliwiających podnoszenie roszczeń odszkodowawczych prawodawca zaliczył także akty tworzące obszary ochronne wód, plany utrzymania wód, strefy ochronne urządzeń pomiarowych służb państwowych oraz akty regulujące zasady korzystania z wód w sytuacjach nadzwyczajnych.

W celu uzyskania odszkodowania, właściciel lub użytkownik wieczysty musi wykazać wystąpienie dwóch przesłanek. Po pierwsze, podmiot ubiegający się o odszkodowanie musi wykazać, że wejście w życie aktu prawa miejscowego uniemożliwiło lub istotnie ograniczyło korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z jej przeznaczeniem określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo też w sposób zgodny z faktycznym użytkowaniem terenu i gruntu (art. 471 ust. 1 pr. wod.). Przepisy pr. wod. precyzują przy tym, że sposób faktycznego użytkowania terenu i gruntu powinien zostać oceniony na dzień, w którym wchodzi w życie akt prawa miejscowego ograniczający uprawnienia właściciela. Ustawa wyraźnie wskazuje również, że odszkodowanie należy się wówczas, gdy akt prawa miejscowego wprowadzający ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości zostaje zmieniony lub zastąpiony przez nową regulację. W takim przypadku właściciel będzie musiał wykazać, że jego uprawnienia zostały ograniczone wskutek wejścia w życie takiego nowego lub zmienionego aktu.

Po drugie, właściciel lub użytkownik wieczysty jest zobowiązany udowodnić, że nastąpiło obniżenie wartości nieruchomości (art. 471 ust. 2 pr. wod.). Co istotne, podmiot zainteresowany powinien wykazać, że utrata wartości nieruchomości została wywołana przez wprowadzenie utrudnień lub istotnych ograniczeń w korzystaniu z tej nieruchomości w związku z uchwaleniem odpowiednich aktów prawa miejscowego. Zgodnie z pr. wod. obniżenie wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu możliwości zagospodarowania terenu i ograniczeń w tym zagospodarowaniu po wejściu w życie aktu prawa miejscowego a jej wartością przed wejściem w życie tego aktu.

Zgodnie z art. 471 ust. 6-8 pr. wod. wysokość odszkodowania ustala się, na wniosek właściciela nieruchomości, właściwy starosta. Określa się ją na dzień wejścia w życie danego aktu prawa miejscowego. Jeśli podmiot ubiegający

się o odszkodowanie nie będzie zgadzał się z treścią decyzji, będzie mógł w ciągu 30 dni od jej otrzymania wnieść powództwo do sądu powszechnego. Uprawnienie do wniesienia powództwa przysługiwać będzie również wówczas, gdy starosta nie wyda decyzji w ciągu 3 miesięcy od zgłoszenia roszczenia.

Do wypłaty odszkodowania, o którym mowa w art. 471 ust. 1 pr. wod. prawodawca zobligował organ wydający akt prawa miejscowego, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy albo Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy w przypadku ustanowienia strefy ochronnej urzędnika pomiarowego służb państwowych, a także właściciela ujęcia wody w przypadku ustanowienia strefy ochronnej.

Prawodawca w art. 471 ust. 10 pr. wod. zawarł klauzulę, która wskazuje, że w przypadku stwierdzenia nieważności lub uchylecia aktu prawa miejscowego, w związku, z którego wejściem w życie wnioskodawca dochodził odszkodowania, wypłacone odszkodowanie podlega zwrotowi. Zarówno roszczenia o wypłatę odszkodowania, jak i o jego zwrot przedawniać się będą z upływem dwóch lat, odpowiednio od wystąpienia szkody lub od stwierdzenia nieważności właściwego aktu bądź jego uchylecia.

Podsumowując, regulacje dotyczące odszkodowań za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości wskutek wejścia w życie aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie pr. wod. są bardziej precyzyjne niż te zawarte w pr. wod. 2001. Pewne wątpliwości może jednak budzić ograniczenie niektórych uprawnień właścicieli, zwłaszcza użytkowników wieczystych, nieruchomości. Prawodawca pozbawił ich prawa do żądania wykupu nieruchomości lub jej części oraz ustanowienie krótkiego terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych. Istotną trudnością jest także konieczność wykazania obniżenia wartości nieruchomości wskutek wprowadzonych ograniczeń. Pełna ocena tych regulacji będzie jednak możliwa dopiero po dłuższej konfrontacji przepisów z praktyką.

Ponadto istotnym zdaje się być, iż wszystkie rodzaje odpowiedzialności deliktowej, tj. na zasadzie winy, na zasadzie ryzyka oraz na zasadzie słuszności, mogą mieć odniesienie do restytucji (naturalnej), kompensacji i prewencji, jako trzech podstawowych funkcji odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko i szkody w środowisku⁴¹⁹.

⁴¹⁹ J. Dmowska, *Funkcje*, s. 22.

Uwagi końcowe

Podsumowując powyższe rozważania na temat skutków wynikających z ustanowienia stref ochronnych należy zauważyć, iż nierzadko są one konsekwencją metod, działań lub zaniechań już na etapie planowania, przygotowywania dokumentacji i ustanawiania stref ochronnych ujęć wód⁴²⁰.

Poniższe znajduje potwierdzenie w analizie dokumentów wyznaczenia ujęć wód podziemnych oraz dokumencie przygotowanym przez Państwowy Instytut Geologiczny⁴²¹ opracowanym na podstawie raportu Ocena zakresu i skutków ustanawiania stref ochronnych ujęć wód podziemnych w Polsce⁴²², w którym szczegółowo zidentyfikowano i opisano stan formalny i rzeczywisty ochrony obszarów zasilania ujęć wód podziemnych zbiorowego zaopatrzenia ludności w naszym kraju.

Jednym z kluczowych problemów jest brak przeprowadzenia wnikliwej analizy istniejącego i planowanego zagospodarowania przestrzennego w kontekście niezbędnych wymagań ochrony. Zły lub zbyt szablonowy sposób podejścia do propozycji działań ochronnych⁴²³, tj. nakazów, zakazów i ograniczeń obowiązujących w obszarach ochronnych. Ponadto proponowane działania ochronne (nakazy, zakazy i ograniczenia), najważniejsza część i sens całego zadania, najczęściej ograniczają się do cytowania zapisów zawartych w art. 130 pr. wod. bez głębszego zastanowienia i uzasadnienia. Często są po prostu niemożliwe do wyegzekwowania, ponieważ nie uwzględniają w wystarczającym stopniu specyficznych uwarunkowań poszczególnych ujęć (warunków środowiskowych, społecznych, lokalnej polityki oraz ważnego aspektu ekonomicznego i psychologicznego). Należy jednak podkreślić, że zadaniem dokumentacji hydrogeologicznej nie jest proponowanie szczegółowego programu działań dla ochrony zasobów wodnych ujęcia, a jedynie przedstawianie wskazówek i sugestii opartych na wykonanej, hydrogeologicznej analizie zagrożenia ujmowanych wód podziemnych.

Brak jest oceny, czy są konieczne zakazy, nakazy i ograniczenia czy też jedynie zachowanie istniejącego stanu zagospodarowania terenu. Również po ustanowieniu

⁴²⁰ D. Wróblewski (red.), *Zarządzanie ryzykiem. Przegląd wybranych metod*, Józefów 2018, s. 26-34 i in.

⁴²¹ Państwowy Instytut Geologiczny, *Działalność*.

⁴²² A. Radzioch, *Ocena zakresu i skutków ustanawiania stref ochronnych ujęć wód podziemnych w Polsce (Raport)*, MOŚZNiL, Warszawa, 2004.

⁴²³ A. Lipiński, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ochrony środowiska* [w:] „*Studia Iuridica Agraria*” 2016, nr 14, s. 230-231.

strefy ochronnej powtarzają się niedociągnięcia w dalszych działaniach związanych ze strefą. Dochodzi do częstej sytuacji, w której ustanowione strefy nie są uwzględniane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, mimo że obowiązek taki wynika z przepisów prawa. Ustanawiane w strefie ochronnej zakazy i ograniczenia w użytkowaniu terenu, wprowadzające „służebność” działek, nie są uwzględniane w księgach wieczystych. Ponadto dochodzi do tego brak praktycznych działań ze strony instytucji ustanawiających obejmujących jakąkolwiek kontrolę nad wypełnianiem zapisów sformułowanych w decyzji. Stąd też często są one lekceważone.

W orzecznictwie sądów administracyjnych i w doktrynie uznaje się, że ograniczenia w zakresie wykonywania prawa własności ze względu na ustanowienie stref ochronnych ujęć wód wynikają z celu jej ustanowienia, jednak rozwiązanie to może budzić wątpliwości co do zgodności takiej interpretacji z Konstytucją RP.

Bardzo często nie zostaje uwzględniona specyficzna sytuacja ujęcia i stwierdzonych dla niego zagrożeń, a proponowane działania ochronne są formułowane tak, aby dla nikogo nie były zbyt uciążliwe oraz nie wywoływały protestów i konieczności wypłaty odszkodowań.

Brak propozycji podziału strefy ochronnej na obszary o zróżnicowanych wymaganiach ochronnych, dostosowanych do realnego zagrożenia⁴²⁴.

Brak jest przeprowadzenia wnikliwej analizy ekonomicznej rachunku zysków i strat związanych z wyznaczeniem strefy ochronnej polegającej na porównaniu kosztów wyznaczenia strefy, odszkodowań itp. z uwzględnieniem potencjalnego wzrostu kosztów uzdatniania wody czy też ewentualnie kosztu zmiany lokalizacji ujęcia.

Ustanowionym strefom ochronnym nie towarzyszą szczegółowe programy ochrony ujmowanych zasobów wodnych dotyczące działań inwestycyjnych (wraz z określeniem terminów), prowadzenia monitoringu, reagowania w sytuacjach kryzysowych itp.

Brak jest właściwej kontroli przestrzegania obowiązków zapisanych w decyzji ustanawiającej strefę ochronną ze strony WIOŚ i RZGW. A także brak jest właściwej współpracy władz samorządowych z użytkownikiem ujęcia w zakresie uzgadniania zmian w planach zagospodarowania przestrzennego czy też lokalizacji obiektów, które potencjalnie mogą zagrażać wodom podziemnym.

⁴²⁴ B. Łyp, *Trójstrefowa ochrona*, s. 26.

O ile stan formalny w tym zakresie, przedstawiony w niniejszej dysertacji, prezentuje się względnie dobrze, o tyle praktyka i stan rzeczywistej ochrony zasobów wodnych ujęć zbiorowego zaopatrzenia ludności przedstawia się nie najlepiej. Taki stan rzeczy wynika ze złej długoletniej praktyki wyznaczania stref ochronnych i nieskuteczności wdrażania w życie formalnych decyzji o ich ustanowieniu, głównie tych ustanowionych na podstawie pr. wod. 2021.

Chociaż na przestrzeni kilkunastu lat, jakie upłynęły od opublikowania ww. raportu, sytuacja nieco się poprawiła, wymienione wyżej „słabe punkty” nie zostały wyeliminowane, co sprawia, że rzeczywista ochrona ujęć wód jest cały czas w wielu przypadkach iluzoryczna i wiąże się ze znaczną ilością skutków.

Zakończenie

Podsumowując, w niniejszej dysertacji zbadano wpływ regulacji prawnej jaką są strefy ochronne ujęć wód w polskim prawie wodnym, a także stopień ich wykorzystania przez organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców w zakresie ochrony ujęć wód. Zatem odniesiono się zarówno do aspektów teoretycznych jak i praktycznych w przedmiotowym zakresie.

Ponadto przeanalizowano charakter prawny instytucji stref ochronnych ujęć wód w systemie gospodarowania wodami w Polsce, funkcję, genezę oraz ich ewolucję. Dokonano kompleksowej, funkcjonalnej, prawnej analizy instytucji stref ochronnych ujęć wód. Wskazano przesłanki, cele i skutki prawne jakim służyć ma utworzenie stref ochronnych ujęć wód, w szczególności do zadań w zakresie ochrony oraz gospodarowania nimi. W następstwie czego, wywnioskować należy, iż postawione cele badawcze zostały osiągnięte.

W rozdziale 6, zatytułowanym Ochrona ujęć wody oraz zbiorników wód śródlądowych działu III ustawy – Prawo wodne zatytułowanym Ochrona wód, wskazano na cel oraz uregulowano sposób tworzenia oraz ustrój stref ochronnych ujęć wód, które to służyć mają zapewnieniu odpowiedniej jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, a także ochronie zasobów wodnych. W art. 121 pr. wod. prawodawca wskazał definicję „strefy ochronnej” wskazując, iż jest to „obszar ustanowiony na podstawie art. 135 ust. 1 pr. wod., na którym obowiązują nakazy, zakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wód”.

Jak wykazano w dysertacji sposób, a więc tryb i formy ustanawiania stref ochronnych na przestrzeni kolejnych lat ulegały znacznym ewolucjom, w konsekwencji stan prawny ochrony ujęć wód został naruszony. Nieprzezorne zmiany przepisów zamiast uporządkować stan prawny doprowadziły do powstania braku przepisów prawnych jednoznacznie normujących sytuację stref ochronnych. Zmiany te spowodowały przede wszystkim, iż istniały ujęcia wód nieposiadające ustanowionej strefy ochronnej, czyli podstawowego narzędzia chroniącego wody przed degradacją czy różnego rodzaju presjami antropogenicznymi. Znowelizowana ustawa – Prawo wodne nałożyła z dniem 1 stycznia 2018 r. na właścicieli ujęć wody obowiązek ustanowienia stref ochronnych ujęć wód.

Powyższe odzwierciedlenie swoje znajduje w rozważanej tematyce. Pomimo faktu, iż strefy ochronne ujęć wody już od 1962 r. nieprzerwanie stanowiły podstawowe narzędzie służące zapewnieniu odpowiedniej jakości wody, ich problematyka stwarzała wiele komplikacji natury prawnej. Czego powodem były częste i niedopracowane zmiany trybu i form ich ustanawiania. W tej kwestii nie pomogło działanie prawodawcy, który na mocy art. 21 ustawy zmieniającej 2011 postanowił ujednoczyć stan prawny, polegający na wygaszeniu z mocy prawa wszystkich stref ochronnych ujęć wody ustanowionych przed dniem 1 stycznia 2002 r. Doszło do zaburzenia ciągłości ochrony ujęć, gdyż część podmiotów zarządzających nimi nie była zainteresowana ponownym złożeniem wniosku, a tym samym ustanowieniem należytych stref ochronnych. Aktualnie obowiązująca ustawa – Prawo wodne do rozważanej tematyki podchodzi w sposób bardziej optymalny, ale nie nowatorski, biorąc pod uwagę ewolucję stanowienia stref ochronnych ujęć wód. Otóż, strefy obejmujące wyłącznie teren ochrony bezpośredniej oraz teren ochrony bezpośredniej ustanawiane są z urzędu w drodze decyzji. Z kolei strefy ochrony pośredniej wyznaczane są na wniosek (w wyjątkowych sytuacjach z urzędu) w drodze aktów prawa miejscowego. Prawodawca zastosował obligatoryjność oraz fakultatywność, ograniczoną „wyjątkami”, ustanawiania stref.

Przeprowadzona analiza instrumentu, jakim są strefy ochronne wód, przesłanek ich ustanowienia oraz skutków wynikającymi z ich ustanowienia wskazuje na implikacje zarówno w części teoretycznych i praktycznej ich stosowania.

W ramach prowadzonych badań wykorzystano akty prawne i uzasadnienia do projektów aktów prawnych oraz orzecznictwo sądów i trybunałów, a także opracowania naukowe. Wskazany we Wstępie dysertacji materiał obejmuje źródła zarówno polskie jak i obcojęzyczne.

Wybrany temat: Strefy ochronne w polskim prawie wodnym implikował bazowanie w znacznej części na źródłach krajowych. Polski porządek wodnoprawny został uchwalony dopiero cztery lata po odzyskaniu niepodległości, czyli w 1922 r. Uregulowanie przedmiotowych kwestii prawnych nie było łatwe, gdyż trzeba było scalić trzy systemy obowiązujące w trzech różnych zaborach. Ustawa wodna z 1922 r. była pierwszym aktem prawnym powołującym strukturę zarządczą nad wodami w Polsce. Niemniej zaznaczyć należy, że pierwsza polska ustawa wodna wzorowana była na prawie niemieckim. Z tego też powodu w rozprawie odwołano się do zagadnienia tematyki instrumentów zbliżonych do stref ochronnych w innych systemach prawnych. Przeanalizowano systemy ochrony i korzystania z wód funkcjonujące na terenie Niemiec

oraz Czech. Wskazano podobieństwa oraz różnice porównywanych systemów prawnych, a także cel jakim jest spójność z prawodawstwem Wspólnotowym w zakresie jakości wody oraz konsekwencje w postaci panujących specjalnych reżimów prawnych wprowadzających ograniczenia zarówno w zakresie korzystania z wód jak i użytkowania gruntów.

Na tle tak przedstawionej analizy, poprzedzonej systematyzacją instrumentu stref ochronnych ujęć wód, sformułowano syntetyczne wnioski oraz postulaty *de lege lata* z przeprowadzonych badań.

Niewątpliwie celem ustanowienia stref ochronnych ujęć wód jest zapewnienie odpowiedniej jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości. Jednak w kontekście walki ze zmianami klimatu oraz pogarszaniem się jakości oraz ilości zasobów naturalnych, celem równie ważnym jest sama ochrona zasobów wodnych⁴²⁵. Cele, określone w art. 120 pr. wod., dla których ustawodawca przewidział ustanowienie stref ochronnych, są bardzo szerokie co w konsekwencji wiąże się z kolejnymi wnioskami przedstawionymi w niniejszej dysertacji.

Prawodawca dokonał klasyfikacji instrumentu strefy ochronnej ujęcia wód na dwie grupy. Pierwszą obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej oraz drugą obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej. Zgodnie z intencją ustawodawcy wszystkie ujęcia wód muszą być objęte ochroną. Ponieważ nie może istnieć ujęcie wody, dla którego nie będzie konkretnej decyzji o ustanowieniu terenu ochrony bezpośredniej ujęcia wody. Brak jest zatem zupełnie dobrowolności stosowania instrumentu.

Organem właściwym w celu ustanowienia strefy ochronnej obejmującej wyłącznie teren ochrony bezpośredniej jest właściwy organ Wód Polskich, tj. zarządy zlewni, który ustanawia je w drodze decyzji. Zgodnie z wytycznymi prawodawcy decyzja organu obejmuje właścicieli nieruchomości, na obszarze którego została ustanowiona strefa ochronna. Natomiast organem właściwym w przypadku stref ochronnych obejmujących teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej jest wojewoda, który ustanawia je w drodze aktu prawa miejscowego po uzgodnieniu z Wodami Polskimi.

⁴²⁵ B. Mulik, A. Skowysz, B. Gajowiec, *Bezpieczeństwo zdrowotne wody przeznaczonej do spożycia: strefy ochrony ujęć wody i nadzór nad jakością ujmowanej wody w świetle aktualnie obowiązujących przepisów prawnych* [w:] „Technologia Wody” 2012, nr 3, s. 52.

Strefy ochronne ujęć wód są obszarami, na których obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wody. W stosunku do stref ochronnych ujęcia wody ustawodawca umożliwia wprowadzanie zarówno zakazów, jak i nakazów oraz ograniczeń określając ich katalog w art. 127 pr. wod. oraz art. 128 pr. wod. oraz art. 130 pr. wod. Z kolei dla obszarów obejmujący wyłącznie teren ochrony bezpośredniej oraz obszarów obejmujących teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej prawodawca zastosował inny reżim prawny. Teren ochrony bezpośredniej ujęcia wody objęty jest szczególnymi restrykcjami. Obszar ten powinien w sposób właściwy uniemożliwić dokonanie zanieczyszczeń ujęcia wody. Natomiast teren ochrony pośredniej jest objęty mniejszym rygorem prawnym. Podstawową przesłanką utworzenia strefy ochronnej ujęcia wody jest ochrona zasobów środowiska w postaci wody przed oddziaływaniami pochodzącymi z terenu zewnętrznego.

Strefy ochronne ujęć wód służą ograniczeniu form i sposobów korzystania z obszarów przyległych do jakiegoś ważnego obiektu lub obszaru. W takim też przypadku jest to konieczne lub potrzebne dla prawidłowego funkcjonowania tego obiektu lub obszaru. Przykładem czego, dla urządzeń pomiarowych służby państwowej w celu zapewnienia reprezentatywności dokonywanych pomiarów lub obserwacji, prawodawca może ustanowić strefy wokół obiektów jakimi są urządzenia pomiarowe państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, państwowej służby hydrogeologicznej oraz państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących. Jednakże z powyższego wywnioskować można, iż brak jest ze strony prawodawcy propozycji podziału strefy ochronnej na obszary o zróżnicowanych wymaganiach ochronnych, dostosowanych do realnego zagrożenia.

Strefę ochronną obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ustanawia się z urzędu. Natomiast strefę ochronną obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej ustanawia się na wniosek właściciela ujęcia wody lub z urzędu, jeżeli właściciel ujęcia wody nie złożył wniosku, na podstawie analizy ryzyka.

Prawodawca nałożył nowy obligatoryjny obowiązek na właścicieli ujęć wód polegający na przeprowadzeniu wykonania analizy ryzyka, dla ujęć wód podziemnych i powierzchniowych oraz przekazania jej do właściwego wojewody. Przedmiotowa analiza przeprowadzona ma zostać w oparciu o analizy hydrogeologiczne lub hydrologiczne oraz dokumentację hydrogeologiczną lub hydrologiczną, analizę identyfikacji źródeł zagrożenia wynikających ze sposobu zagospodarowania terenu, a także o wyniki badania jakości ujmowanej wody. Obowiązek ten dotyczy zarówno

właścicieli ujęć wody realizujących zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, jak i właścicieli indywidualnych, jeżeli woda dostarczana jest jako woda przeznaczona do spożycia przez ludzi w ramach prowadzonej działalności. Konsekwencją nieprzeprowadzenia analizy ryzyka jest cofnięcie lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego przez organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych.

Nawiązując do postawionego wcześniej pytania: czy opracowanie analizy ryzyka dla ujęcia wody jest jednoznaczne z wyznaczeniem strefy ochronnej ujęcia? Należy zaznaczyć, że analiza ryzyka jest podejściem systematycznym, uwzględniającym możliwie pełną ocenę czynników wpływających na ryzyko, wiąże się zatem z obowiązkiem przeprowadzenia studium środowiskowego, zdrowotnego i planistycznego dla ujęć wód. Analiza ta jednak nie jest jednoznaczna z wyznaczeniem strefy i do tego celu składa się oddzielny wniosek, w którym wykorzystane są wyniki zawarte w dodatku do dokumentacji hydrogeologicznej, zawierającym informację na temat zasięgu obszaru zasilania i ochrony ujęcia.

Ustanowienie strefy i wyznaczenie jej granic, pomimo uzasadnienia, wiąże się z ograniczeniami dla społeczności lokalnej. Dlatego ważne jest wyważenie interesów lokalnych społeczności, administracji publicznej oraz użytkowników wód przy wprowadzaniu ograniczeń.

Zauważyć należy niekonsekwencję prawodawcy w zakresie tego na kim spoczywa obowiązek wykonania analizy ryzyka i wystąpienia o ustanowienie strefy ochronnej. Ponieważ prawodawca wskazuje, iż to właściciel ujęcia wody, realizujący zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę jest do tego zobligowany, ale także wskazuje, iż analizę należy wykonać dla ujęć wody dostarczających więcej niż 10 m³ wody na dobę lub służących zaopatrzeniu w wodę więcej niż 50 osób oraz dla indywidualnych ujęć wody dostarczających wodę w mniejszej ilości, jeżeli jest ona dostarczana jako woda przeznaczona do spożycia przez ludzi w ramach działalności handlowej, usługowej, przemysłowej albo do budynków użyteczności publicznej.

Podkreślić należy, że z przepisów pr. wod. wynika jedynie możliwość ustanowienia i wyznaczenia granic strefy ochronnej ujęcia wód. Ustawodawca jednak nie wskazuje ani organu, ani formy prawnej w jakiej może dojść do likwidacji lub zmiany granic stref ochronnych ujęć wód. Zatem domniemywać można, że do likwidacji lub zmiany granic stref ochronnych można zastosować tryb tożsamy co do ich utworzenia.

Rozważania na temat procesu ustanowienia stref ochronnych nasuwają jednocześnie skutki wynikające z ich ustanowienia będące jednocześnie konsekwencją metod, działań lub zaniechań już na etapie planowania, i przygotowywania dokumentacji.

Należy zaznaczyć, że zadaniem dokumentacji hydrogeologicznej nie jest proponowanie szczegółowego programu działań dla ochrony zasobów wodnych ujęcia, a jedynie przedstawianie wskazówek i sugestii opartych na wykonanej, hydrogeologicznej analizie zagrożenia ujmowanych wód podziemnych⁴²⁶. Problemem jest nieprawidłowy bądź wprost szablonowy sposób podejścia do propozycji działań ochronnych opierający się na przepisaniu wprost zapisów zawartych w art. 130 pr. wod. bez głębszego zastanowienia i uzasadnienia. Ograniczenia tak wprowadzone często są trudne do wyegzekwowania, ponieważ nie uwzględniają w wystarczającym stopniu specyficznych uwarunkowań poszczególnych ujęć wód w kontekście warunków środowiskowych, społecznych, lokalnej polityki oraz ważnego aspektu ekonomicznego i psychologicznego.

Jak już zaznaczono ustanowienie strefy ochronnej ujęcia wód wiąże się m.in. z ograniczeniem użytkowania gruntów. Brak jest właściwej kontroli oraz praktycznych działań ze strony instytucji ustanawiających nad wypełnianiem zapisów sformułowanych w decyzji uwzględniających tereny ochronne w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, czy też lokalizacji obiektów, które potencjalnie mogą zagrażać wodom podziemnym, mimo że obowiązek taki wynika z przepisów prawa.

W świetle powyższego należy wskazać również na obniżenie wartości nieruchomości wskutek wprowadzonych ograniczeń, które jednak będzie w pełni możliwe do oceny po konfrontacji przepisów z praktyką.

W zakresie aktualnie panujących przepisów ustawy – Prawo wodne nie dochodzi do uwzględnienia specyficznej sytuacji konkretnego ujęcia i stwierdzonych dla niego zagrożeń. W praktyce proponowane działania ochronne są formułowane tak, aby nie były zbyt uciążliwe oraz nie wywoływały protestów i konieczności wypłaty odszkodowań. Na tle tych rozważań uwypukla się kolejna konkluzja wskazująca na brak przeprowadzenia wnikliwej analizy ekonomicznej rachunku zysków i strat związanych z wyznaczeniem strefy ochronnej polegającej na porównaniu kosztów wyznaczenia

⁴²⁶ J. Górski, *Zasoby wód podziemnych – stan ich rozpoznania i wykorzystania dla potrzeb gospodarki komunalnej oraz problemy ochrony* [w:] „Technologia Wody” 2011, nr 5, s. 17-18.

strefy, odszkodowań itp. z uwzględnieniem potencjalnego wzrostu kosztów uzdatniania wody czy też ewentualnie kosztem zmiany lokalizacji ujęcia.

Ustanowionym strefom ochronnym ujęć wód nie towarzyszą szczegółowe programy ochrony ujmowanych zasobów wodnych dotyczące działań inwestycyjnych (wraz z określeniem terminów), prowadzenia monitoringu, reagowania w sytuacjach kryzysowych itp.

O ile stan formalny w tym zakresie, przedstawiony w niniejszej dysertacji, prezentuje się względnie dobrze, o tyle praktyka i stan rzeczywistej ochrony zasobów wodnych ujęć wód służących do zbiorowego zaopatrzenia ludności przedstawia się nie najlepiej. Taki stan rzeczy wynika ze złej długoletniej praktyki wyznaczania stref ochronnych i nieskuteczności wdrażania w życie formalnych decyzji o ich ustanowieniu, głównie tych ustanowionych na podstawie pr. wod. 2001.

Na podstawie powyższych wniosków stwierdzić należy, iż determinantem utworzenia strefy ochronnej ujęcia wód może być zarówno czynnik naturalny jak i prawny. Przepisy prawne w zakresie stref ochronnych muszą zostać usystematyzowane i przeanalizowane pod względem przydatności i wykorzystania w wymiarze praktycznym, jak i teoretycznym. W aspekcie praktycznym niezbędne dla wyjaśnienia wątpliwości w zakresie badanej materii będą orzeczenia dotyczące konkretnych spraw związane ze skutkami wynikającymi z ustanowienia stref ochronnych ujęć wód.

Wykaz aktów prawnych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. UE C 326/50 z 26.10.2012 r.).

Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. U. WE L 135/40 z 30.05.1991 r.).

Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. U. UE L 375/1 z 31.12.1991 r.).

Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r., ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000 r., s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5).

Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. U. UE L 143/56 z 30.04.2004 r.).

Dyrektywa 2006/118/WE Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu (Dz. U. UE L 372/19 z 27.12.2006 r.)

Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG (Dz. U. UE L 64/37 z 04.03.2006 r.).

Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. U. UE. L 288/27 z 06.11.2007 r.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (Dz. U. UE L 164/19 z 25.06.2008 r.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG,

84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. UE L 348/84 z 24.12.2008 r.)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. 435/1 z 23.12.2020 r.).

Ustawa wodna z 19 września 1922 r. (t.j. Dz. U. z 1928 r., nr 62, poz. 574 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o popieraniu melioracji wodnych dla potrzeb rolnictwa (Dz. U. 1958 r., nr 31, poz. 136).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (Dz. U. z 1961 r., nr 5, poz. 33).

Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. Prawo wodne (Dz. U. z 1962 r., nr 34, poz. 158).

Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz. U. z 1974 r., nr 38, poz. 230).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1725 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2409).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.).

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 471 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1082).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 289 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1997 r., nr 133, poz. 885).

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 877 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2001 r., nr 115, poz. 1229).

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 537 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1963).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r., nr 62, poz. 558).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 951 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne (Dz. U. 2003 r., nr 228, poz. 2259).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1336 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 151 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2187).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 190).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r., nr 32, poz. 159).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1478 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2120).

Ustawa z dnia z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 1079).

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1688).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 marca 1965 r. w sprawie ustanowienia stref ochronnych ujęć i źródeł wody. (Dz. U. 1965 r., nr 13, poz. 93).

- Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad ustanawiania stref ochronnych źródeł i ujęć wody (Dz. U. 1991 r., nr 116, poz. 504).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r., nr 75, poz. 690).
- Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niespolonej administracji rządowej (Dz. U. z 2009 r., nr 222, poz. 1754).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2012 r. w sprawie państwowego systemu odniesień przestrzennych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1247).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji (Dz. U. z 2014 r., poz. 995).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz. U. 2014 r., poz. 1169)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (Dz. U. z 2016 r., poz. 2033).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. z 2017 r., poz. 2294).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2019 r. w sprawie wzorów tablic informacyjnych o strefie ochronnej ujęcia wody (Dz. U. z 2019 r., poz. 1217).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2021 r., poz. 2404).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. 2021 r., poz. 2405).

Wykaz źródeł prawa innych systemów prawnych

- Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts 27 Juli 1957 (BGBl. I S. 1110), Zugriff am 20.08.2019: https://www.gesetze-im-internet.de/whg_2009/.
- Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts 31 Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), Zugriff am 23.08.2019: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//%5b@attr_id=%27bgbl109s2585.pdf%27%5d.
- Zakon ze dne 19. prosince 1974 o státní správě ve vodním hospodářství (Zakon č. 130/1974 Sb.), přístup: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1974-130>.
- Zakon ze dne 23. března 1955 o vodním hospodářství (Zákon č. 11/1955 Sb.), přístup: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1955-11#>.
- Zakon ze dne 28. června 2001 o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), (Zakon č. 254/2001 Sb.), přístup: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-254>.
- Zakon ze dne 31. října 1973 o vodách (vodní zákon), (Zákon č. 138/1973 Sb.), přístup: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1973-138>.
- Zakon ze dne 4. března 1998 o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových (Zákon č. 58/1998 Sb.), přístup: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1998-58>.

Bibliografia

- Adamus R., *Odpowiedzialność cywilna za szkodę w postaci uszczerbku majątkowego związanego z zapobieżeniem zalaniu gruntu* [w:] „Przegląd Sądowy” 2010, nr 9.
- Ajdukiewicz K., *Logika pragmatyczna*, Warszawa 1965.
- Aktualizacje planów gospodarowania wodami*: <https://wody.gov.pl/strefa-klienta/114-nieprzypisany/549-aktualizacje-planow-gospodarowania-wodami> [dostęp: 14.01.2023 r.].
- Apanowicz J., *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej: prace doktorskie, prace habilitacyjne*, Warszawa 2005.
- Bajerowski T., *Metodyka wyboru optymalnego użytkowania ziemi na obszarach wiejskich* [w:] „Acta Academiae Agriculturae ac Technicae Olstenensis-ALL SERIES Geodaesia et Ruris Regulatio” 1996, nr 26.
- Balcerowicz L., *Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej*, Warszawa 1993.
- Bar L., *Resortowe akty normatywne – temat ciągle aktualny* [w:] „Państwo i Prawo” 1962, nr 8-9.
- Bar M. [w:] M. Górski, M. Bar, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki, S. Urban, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Barankiewicz T., *Współczesne metody badania prawa*, „Studia Prawnicze KUL” 2010, nr 1.
- Bardach J., *Themis a Clio, czyli prawo a historia*, Warszawa 2001.
- Baron-Wiaterek M., *Prawo miejscowe jako podstawa funkcjonowania społeczności lokalnej – wybrane aspekty* [w:] „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie/ Politechnika Śląska” 2014, z. 76.
- Bartczak A., *Zasady ogólne w prawie ochrony środowiska* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe, 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003.
- Bator M., *Akty prawne jednostek samorządu terytorialnego podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym* [w:] „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008, nr 2.

- Biegun K., Godyń I., Jarząbek A., Sarna S., *Zadania obszarów ochronnych oraz warunków korzystania z wód na przykładzie zbiornika Świnna Poręba*, „Acta Scientiarum Polonorum Formatio Circumiectus” 2015, nr 3.
- Bielecki L., Ruczkowski P. (red.), *Ustrojowe prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Błaś A., *Akty normatywne administracji* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J. (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J. (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J., Dziwięcka-Bokun L. (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.
- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited 2003.
- Boć J., *Obszar specjalny* [w:] J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Wrocław 2005.
- Boć J., Samborska-Boć E., *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska* [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć (red.), *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004.
- Borkowski J. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź-Zielona Góra 1998.
- Boryczko K., Tchórzewska-Cieślak B., Szpak D., *Problemy bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę na obszarach zasilanych z małych ujęć* [w:] „Budownictwo i Inżynieria Środowiska” 2016, nr 1.
- Breczko A., Jamroz A., Oliwniak S., *Wstęp do nauk prawnych*, Białystok 1999.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Chełmicki W., *Woda. Zasoby, degradacja, ochrona*, Warszawa 2020.
- Chmielewski J., *Obiektowe formy ochrony przyrody w gminach - aspekty prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 9,
- Chojnacki D., Skubiszak K., *Badanie prawne nieruchomości nabywanej w celu zabudowy. Cz. V – aspekty środowiskowe* [w:] „Nieruchomości 2023”, nr 4.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Ciechanowiec H., *Spoleczno-gospodarcze przeznaczenie własności nieruchomości a planowanie przestrzenne w gminie* [w:] „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 12.
- Ciszewski J., Nazaruk P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX 2023.
- Cooter R., Ulen T., *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2011.

- Człowiekowska J., *Ład przestrzenny jako cel i zasada działania organów administracji publicznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym. III Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2013.
- Damohorsky M. a kolektiv, *Pravo životniho prostředí*, Praha 2010.
- Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu, t. I. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965.
- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- Deszczka E., Świerżewski M., *Strefy ochrony wody pośredniej jako ograniczenie w zagospodarowaniu nieruchomości. – aspekty prawne i praktyczne* [w:] „Nieruchomości C.H. Beck” 2017, nr 10.
- Dębicka A., Dmochowski M., Kudrycka B. (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004.
- Dmowska J., *Funkcje odpowiedzialności cywilnej w prawie ochrony środowiska* [w:] „Przegląd Prawa Ochrony Środowisk” 2021, nr 1-2.
- Dobosz P., *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej* [w:] „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Drabik L., Kubiak-Sokół A., Sobol E., *Słownik Języka Polskiego PWN*, Warszawa 2009.
- Draniewicz B., *Przegląd wybranych instrumentów ochrony środowiska* [w:] „Prawo i Środowisko” 2005, nr 4.
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2008.
- Dudziak S., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny - kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia* [w:] „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3.
- Dumin Ł., Kuźma G., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz* [w] red. D. Okolski (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Dunaj B., *Słownik współczesny języka polskiego*, Warszawa 1996.
- Dybowski T. [w:] Z. Radwański (red.), *System prawa cywilnego, Prawo zobowiązań – część ogólna, t. III, cz. 1*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1981.

- Dziadosz K., *Racjonalność ekologiczna jako kryterium słusznego prawa* [w:] R. Sobański (red.), *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, Warszawa 1998.
- Erechemila A., *Rola wybranych instrumentów prawa ochrony środowiska w zapewnieniu bezpieczeństwa walorów przyrodniczych i turystycznych obszarów przyrodniczo cennych* [w:] *Bezpieczeństwo walorów przyrodniczych i turystycznych doliny Sanu*, Nozdrzec 2007.
- Federczyk W., Fogel A., Kosieradzka-Federczyk A., *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015.
- Filipek K., Kucharski M., Michalski P. (red.), *Nowe prawo wodne najważniejsze zmiany dla gmin i przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*, Warszawa 2018
- Filipek K., Michalski P., Soberski M., *Prawo wodne – analiza wybranych zagadnień. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2022.
- Filipiak T. [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, wyd. II, Warszawa 2012.
- Flisek K., *Obszar ograniczonego użytkowania oraz strefa przemysłowa – regulacja Prawa Ochrony Środowiska* [w:] „Internetowy Przegląd Prawniczy” 2017, nr 6, https://tbsp.wpia.uj.edu.pl/documents/4137545/137265123/IPP_6_2017.pdf/293bf7b1-a4c8-4fb4-afe5-466ccf20618a#page=128 [18.07.2023 r.].
- Giziński A., Falkowska E., *Hydrobiologia stosowana: ochrona wód powierzchniowych*, Włocławek 2003.
- Górecki M., *Prawna ochrona jakości wód* [w:] Z. Dymaszewski, J. Jeż-Walkowiak, A. Urbaniak (red.), *Zaopatrzenie w wodę, jakość i ochrona wód*, Poznań-Kudowa Zdrój 2016.
- Górski J., *Strefy ochronne ujęć wód podziemnych – czy warto je wyznaczać i ustanawiać* [w:] „Technologia Wody” 2010, nr 5, s. 18.
- Górski J., *Strefy ochronne wód podziemnych – czy warto je wyznaczać i ustanawiać*, referat z 2011 r.
- Górski J., *Zasoby wód podziemnych – stan ich rozpoznania i wykorzystania dla potrzeb gospodarki komunalnej oraz problemy ochrony* [w:] „Technologia Wody” 2011, nr 5, s. 17-18.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjno-prawna w ochronie środowiska*, Poznań 2008.

- Górski M., Pchałek M., Radecki W. (red), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz.*, wyd. III, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2019.
- Grabarczyk T., *Ochrona ujęć wody w nowym Prawie wodnym – wybrane zagadnienia* [w:] „Nieruchomości” 2018, nr 9.
- Grabowski J., *Specjalne strefy ekonomiczne* [w:] „Studia Iuridica” 1996, nr 32.
- Grobler A., *Metodologia nauk*, Kraków 2006.
- Gruszecki K. (red), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2022.
- Gudowski J. (red.), *Kodeks cywilny. Orzecznictwo. Piśmiennictwo. Tom III. Zobowiązania. Część 1*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX 2023.
- Guś J., *Akt normatywny* [w:] J. Zajadło (red.) *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck 2007.
- Guzik T., *Ekonomiczna analiza prawa jako metoda prawoznawstwa* [w:] „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 8.
- Habdas M., *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk - wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody, cz. 2* [w:] „Przełąd Sądowy” 2020, nr 6.
- Habuda A., *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska* [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, Warszawa 2010.
- Haładaj A., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska na tle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju* [w:] *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, Wrocław 2007.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Herbich P., Kapuściński J., Nowicki K., Prażak J., Skrzypczyk L., *Metodyka wyznaczania obszarów ochronnych Głównych Zbiorników Wód Podziemnych dla potrzeb planowania i gospodarowania wodami w obszarach dorzeczy*, Warszawa 2008, <https://www.pgi.gov.pl/component/attachments/download/13970.html> [dostęp: 22.09.2020 r.].
- Inicjatywa obywatelska „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!”*, <https://citizens-initiative>

- Inicjatywa obywatelska „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!”*, https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003_pl [06.04.2023 r.].
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Izdebski J., *Metody Badań nauk społecznych w nauce prawa administracyjnego* [w:] „Rocznik nauk prawnych” 2021, nr 4.
- Jagielski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Jubileuszowej Prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Janeczko E., *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska* [w:] „Rejent” 2002, nr 11.
- Janiszewska A., *Gospodarka przestrzenna – definicje i powiązania z innymi naukami* [w:] „Space - Society – Economy” 2009, nr 9.
- Jankowska P., *Administracyjnoprawne ograniczenia w strefach ochrony uzdrowiskowej* [w:] „Studia prawa publicznego” 2014, nr 4.
- Jaroszyński M. (red.), *Prawo administracyjne, cz. 2*, Warszawa 1952.
- Jastrzębski L., *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A. (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX 2023.
- Jerzmański J., *Granice zakładu a standardy jakości środowiska* [w:] „Przegląd komunalny” 2014, nr 11.
- Jędrośka E., *Nowe obowiązki dla przedsiębiorstw realizujących zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę do spożycia przez ludzi* [w:] „Kierunek Wod-Kan” 2019, nr 2.
- Jordan H. P., Kleczkowski A. S., Szestakow W. M., Witczak S., Goldberg W. M., *Prawna ochrona wód podziemnych* [w:] A. S. Kleczkowski (red.), *Ochrona wód podziemnych*, Warszawa 1984.
- Kajak Z., *Hydrobiologia-Limnologia, Ekosystemy wód śródlądowych*, Warszawa 2001.
- Kaliński M., *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008.
- Kałużny M. (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008.
- Kobus-Ogrodniczak K. I., *Korzystanie z wód – problemy prawne*, Toruń 2011.

- Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Środowiska, *Plan ochrony zasobów wodnych Europy*, Urząd Publikacji, 2014, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/37842> [dostęp 25.06.2023 r.].
- Koredelam A., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Korzeniowski P., *Odpowiedzialność za szkody w Prawie wodnym* [w:] „Wodociągi – Kanalizacja” 2012, nr 1, <https://portalkomunalny.pl/plus/artukul/odpowiedzialnosc-za-szkody-w-prawie-wodnym/> [dostęp 22.07.2023 r.].
- Korzeniowski P., *Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości wynikające z ustanowienia użytku ekologicznego* [w:] „Prawo i Środowisko” 2013, nr 1.
- Korzeniowski P., *Strefy oraz obszary ochronne: Paragrafy pod lupą. Cz.2* [w:] „Wodociągi – Kanalizacja” 2012, nr 7-8.
- Korzeniowski P., *W sprawie modelu odpowiedzialności administracyjnoprawnej w ochronie środowiska* [w:] „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 5.
- Kośmicki E., *Zrównoważony rozwój w warunkach globalizacji gospodarki*, Białystok-Poznań 2010.
- Koza I., Osuch-Chacińska L., Pełda-Sypuła M., Rytelewski M. [w:] I. Koza (red.), *Nowe prawo wodne*, Zielona Góra 2002.
- Kulesza M., *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego* [w:] „Studia Iuridica” 1974, nr 3.
- Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej* [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu Prawo VIII” 1968, z. 31.
- Lebowa D., Stelmasiak J., *Wykładnia sądów administracyjnych w zakresie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr. 3.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005.
- Lewenstein B., Schindler J., Skrzypiec R., *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa 2010.
- Lidzbarski M. (red.), *Strefy ochronne ujęć wód podziemnych – analiza ryzyka i projektowanie. Część I – Analiza ryzyka dla ustanowienia stref ochronnych ujęć wód podziemnych*, Warszawa 2022.
- Lipińska A., *Podstawy prawna ochrony środowiska* [w:] „Problemy Ekologii” 2001, nr 1.

- Lipiński A., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ochrony środowiska* [w:] „*Studia Iuridica Agraria*” 2016, nr 14.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Tom II*, Warszawa 2007.
- Łyp B., *Strefy ochronne ujęć wód podziemnych. Problematyka wodociągowa, urbanistyczne i sanitarna*, Warszawa 2018.
- Łyp B., *Trójstrefowa ochrona ujęć wód podziemnych słabo izolowanych* [w:] „*Technologia Wody*” 2018, nr 1.
- Maciejewska J., *Koncepcja instrumentów gospodarowania wodami w prawie polskim* [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014.
- Macioszczyk T., Rodzoch A., Frączek E., *Projektowanie stref ochronnych źródeł i ujęć wód podziemnych – Poradnik metodyczny*, Warszawa 1993.
- Maliński M., *Strefy ochronne ujęć wody w nowym Prawie wodnym* [w:] „*Kierunek wodkan.*” 2017, nr 4.
- Marcinkowska I., Szczepańska A., Augustynowicz A., *Czynniki środowiskowe decydujące o funkcji terenu na przykładzie strefy ochronnej ujęcia wody* [w:] „*Architektura. Czasopismo Techniczne*” 2011, z. 17.
- Mijał P., *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2007.
- Mikosz R., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone korzystaniem z wód* [w:] „*Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*” 1979, t. 12.
- Mikulski Z., *Gospodarka wodna* [w:] A. Śródka (red.), *Historia nauki polskiej. Wiek XX. Nauki o Ziemi*, Warszawa 1995.
- Mikulski, Z. *Gospodarka wodna*, Warszawa 1998.
- Miler A., *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*, Toruń 2012.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2016.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014.
- Muczyński A., *Gospodarka przestrzenna jako dyscyplina naukowa i jej związki z zarządzaniem* [w:] „*Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum*” 2002, nr 1.

- Mulik B., *Jakość wody pitnej – analiza i interpretacja* [w:] „Laboratorium - Przegląd Ogólnopolski” 2017, nr 11-12.
- Mulik B., Skowysz A., Gajowiec B., *Bezpieczeństwo zdrowotne wody przeznaczonej do spożycia: strefy ochrony ujęć wody i nadzór nad jakością ujmowanej wody w świetle aktualnie obowiązujących przepisów prawnych* [w:] „Technologia Wody” 2012, nr 3, s. 52
- Niewiadomski Z., Strembicka D., *Zagospodarowanie przestrzenne*, Warszawa-Zielona Góra 1994.
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcia i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Norma PN-EN 15975-2 Bezpieczeństwo zaopatrzenia w wodę do spożycia. Wytyczne dotyczące zarządzania kryzysowego i ryzyka. Część 2: Zarządzanie Ryzykiem
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2007.
- Nowacki K., *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii: studium prawnoporównawcze* [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo” 1993, nr 227.
- Nowak M. J., *Charakter prawny studium uwarunkowań* [w:] „Przegląd Komunalny” 2019, nr 5.
- Nowak M. J., *Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX 2022.
- Nowakowski M., *Historyczny rozwój spółki wodnej na ziemiach polskich* [w:] „Roczniki Nauk Prawnych” 2006, nr 2.
- Nowakowski M., *Rozwój zasad polskiego prawa ochrony środowiska – uwagi na tle porównawczym* [w:] „Państwo i Społeczeństwo” 2007, nr 4.
- Ochendowski E., *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia* [w:] Z. Rybicki (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Warszawa-Wrocław-Kraków-Gdańsk 1978.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
- Ociepa-Kubicka A., *Rola planowania przestrzennego w zarządzaniu ochroną środowiska* [w:] „Inżynieria i Ochrona Środowiska” 2014, nr 1.
- Ofiarska M., Ciapała J., *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001.

- Olszewski H., *Podjęcie historyczne w prawoznawstwie* [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania prawa. Materiały sympozjum Warszawa 28–29 IV 1971 r.*, Warszawa 1973.
- Oniszczyk J., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002.
- Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development, przew. G. Brundtland, Oxford University Press, Oxford–New York 1987,
https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/16613/Justyna_Rokitowska_Zrownowazony_Rozwoj_Vademecum_Bezpieczenstwa.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp: 02.04.2023 r.]
- Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000.
- Państwowy Instytut Geologiczny, *Działalność Państwowej Służby Hydrogeologicznej w 2008 r. Zadanie 12: Analiza uwarunkowań dla prowadzenia skutecznej ochrony zasobów wodnych ujęć wód podziemnych zbiorowego zaopatrzenia, po zniesieniu obowiązku ustanawiania stref ochronnych*, Warszawa 2009.
- Pasztaleniec A., Kolada A., Kutyla S., Bielczyńska A., Nowak B., Hobot A., Dziura A., *Obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych – aspekty przyrodnicze i uwarunkowania formalno-prawne. Dokumentacja jezior regionów wodnych Noteci i Warty: Niedzięgiel, Chłop i Szarcz*, Warszawa 2021.
- Peretiatkiewicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946.
- Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, wyd. III, Wydawnictwo Wolters Kluwer 2018.
- Płowiec W., *Sposoby pojmowania aktu normatywnego* [w:] P. Wiliński (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, Poznań 2004.
- Podręcznik opracowania planów bezpieczeństwa wodnego*,
https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/75141/9789241562638_pol.pdf
 [06.04.2023 r.]
- Pracka M., *Obszar ograniczonego użytkowania i jego wpływ na prawo własności* [w:] „Studia Iuridica Toruniensia” 2020, nr 27.
- Pyziak-Szafnicka M., *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego przedsiębiorstwo za szkodę ekologiczną* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, Łódź 1997.

- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.
- Radecki W., *Problemy prawne ochrony środowiska* [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki (red.), *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1998.
- Radecki W., Rejman W., Rotko J., Sommer J. (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, Wrocław 2002.
- Radecki W., *Rozdział 1 Kształtowanie się koncepcji legislacyjnej ochrony przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji* [w:] *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2010, <https://sip-1lex-1pl-100078an50c88.han3.uci.umk.pl/#/monograph/369211466/9/radecki-wojciech-prawna-ochrona-przyrody-w-polsce-czechach-i-slowacji-studium-prawnoporownawcze?cm=URELATIONS> [dostęp: 19.01.2023 r.].
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005.
- Radzioch A., *Ocena zakresu i skutków ustanawiania stref ochronnych ujęć wód podziemnych w Polsce (Raport)*, MOŚZNiL, Warszawa, 2004.
- Radziszewski E. (red.), *Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2003.
- Rak J. R., *Bezpieczna woda wodociągowa. Zarządzanie ryzykiem w systemie zaopatrzenia w wodę* [w:] „Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej” 2009.
- Rakoczy B. (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Rakoczy B., *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Rakoczy B., *Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, Warszawa 2011.
- Rakoczy B., *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020.
- Rakoczy B., *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2018.
- Rakoczy B., *Wprowadzenie do prawa wodnego* [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013.
- Raport Najwyższej Izby Kontroli, Departamentu Środowiska, *Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia*, Warszawa 2016, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,nik-P-16-045-woda-do-spozycia-b,typ,kk.pdf> [dostęp: 20.05.2018 r.].
- Redecki W., Rotko J., *Podstawowe cechy czeskiego prawa wodnego z polskiej perspektywy* [w:] „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1.

- Reinhardt M., *Einführung zum Recht der Wasserwirtschaft* [w:] H. Frhr. von Lersner, K. Berendes, M. Reinhardt (red.), *Handbuch des Deutschen Wasserrechts Neues Recht des Bundes und der Länder Loseblatt-Textsammlung und Kommentare*, Berlin 2015.
- Rokicki J., *Partycypacja społeczna (pojęcie, aspekty teoretyczne)* [w:] M. Gurdek (red.), *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, Sosnowiec 2016.
- Roliński M., *Elementy prawa wodnego w rozwoju historycznym ze szczególnym uwzględnieniem polskich ustaw wodnych (część I)* [w:] „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, nr 18.
- Roliński M., *Instrumenty prawne ochrony przyrody w świetle ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016.
- Rosen L., Linde A., Hokstad P., Sklet S., Rostum J., Pettersson T.J.R., *Generic framework for integrated risk management in water safety plans* [w:] „6th Nordic Drinking Water Conference” 2008.
- Rot H., Siarkiewicz K., *Działania normodawcze rad narodowych i ich organów*, Warszawa 1970.
- Rot H., Siarkiewicz K., *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994.
- Rotko J., *Funkcje i charakter prawny instrumentów planowych w gospodarce wodnej* [w:] „Przegląd ustawodawstwa gospodarczego” 2014, nr 6.
- Rotko J., *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN – ze szczególnym uwzględnieniem ochrony wód*, Wrocław 1998.
- Rotko J., *Instrumenty prawne ochrony przyrody* [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.
- Rotko J., *Komentarze do ustawy – Prawo ochrony środowiska. Ochrona zasobów środowiska tytuł II ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002.
- Rotko J., *Podstawy prawne gospodarki wodnej*, Wrocław 2006.
- Rotko J., *Problem zanieczyszczenia wód śródlądowych substancjami chemicznymi w świetle prawa europejskiego oraz prawa krajowego – uwagi krytyczne* [w:] „Studia Prawnicze” 2018, nr 4.
- Rotko J., *Ustawa – Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska* [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015.

- Rotko J., *Ustawa prawo wodne z 2017 roku w świetle zasad techniki prawodawczej* [w:] „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2022, z. 4.
- Serafin E., *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2018, nr 2.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967.
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne, tom 7: System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2012.
- Stelmasiak J., *Obszar specjalny jako prawny środek gospodarowania przestrzenią w zakresie ochrony środowiska (analiza administracyjnoprawna)* [w:] D. Słowikowska (red.), *50 lat Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, Lublin 1998.
- Stelmasik J., *Aspekty administracyjnoprawne ochrony źródeł i ujęć wód śródlądowych* [w:] „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska” 1987, nr 18.
- Stelmasik J., *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986.
- Stoczkiewicz M., *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa* [w:] „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1.
- Strościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1965.
- Surowiec S., Tarasiewicz W., Zwięglińska T., *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1981.
- Szachułowicz J. (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2010.
- Szalewska M., *Model odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania* [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Szatkiewicz K., *Rewizja dyrektywy 98/83/WE w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, dotycząca oceny zagrożeń i zarządzania ryzykiem* [w:] „Ochrona środowiska” 2009, nr 3, s. 44.
- Szewczyk M. [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś (red.), *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.

- Szuma K., *Zasady ochrony wód w prawie polskim* [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013.
- Szwajdler W. (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013.
- Szymczak M., *Słownik języka polskiego PWN*, tom I, Warszawa 2001.
- Śniecikowski W., *Nowa jakość w administracji publicznej* [w:] „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11.
- Światowej Organizacji Zdrowia, *Wytyczne WHO dotyczące jakości wody do picia Pierwsze uzupełnienie do wydania czwartego*, <https://www.who.int/publications/i/item/9789241549950> [06.04.2023 r.].
- Tarasiewicz W., Surowiec S., Rybicki Z., *Prawo wodne. Komentarz. Teksty*, Warszawa 1965.
- Tchórzewska-Cieślak B., Kalda G., *Analiza ryzyka systemów zaopatrzenia w wodę z uwzględnieniem bezpieczeństwa konsumentów wody* [w:] „Przemysł Chemiczny” 2008, nr 5.
- Tokarczyk R., *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008.
- Trojanek M., *Znaczenie nieruchomości w kształtowaniu dochodów miasta Poznania* [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2012, nr 231.
- Trzcńska D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018.
- Trzewik J., *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2016.
- Tureček K., *Zakon o vodach č. 254/2001 Sb., s komentářem*, Praha 2020.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Prawo wodne*. Druk sejmowy dostępny na stronie <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1529>.
- Van Kędziński D., *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych* [w:] „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018, nr 3.
- Walas M., *Organy i służby ochrony wód* [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013.
- Walaszek-Pyziół A., *Prawne zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska* [w:] „Państwo i Prawo” 1982, z. 9.
- Waligórski M., *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej w tzw. Specjalnych strefach ekonomicznych* [w:] „Studia Prawnicze” 1997, nr 2.
- Wasilewski A., *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969.

- Wesołowska K., *Regulacje prawne w zakresie jakości wód przeznaczonych do spożycia* [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013.
- WHO, *Guidelines for drinking-water quality, 4th edition, incorporating the 1st addendum*, Geneva 2017.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2004.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001.
- Włoszek J., *Praktyka uchwalania nowych planów miejscowych wraz z jednoczesną zmianą studium oraz wpływ nieważności planu miejscowego na wydane na jego podstawie pozwolenia na budowę* [w:] „Monitor Prawniczy” 2015, nr 1.
- Wójcik B., Wróbel A., Kędziora R., *Wydanie decyzji administracyjnej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX 2017.
- Wróblewski D. (red.), *Zarządzanie ryzykiem. Przegląd wybranych metod*, Józefów 2018.
- Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Zacharko L., *Strefy specjalne w polskim prawie administracyjnym*, Katowice 2012.
- Zacharko L., *Wybrane refleksje nad istotą strefy specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze skutków prawnych* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Zakrzewska M., *Wybrane instrumenty prawne ochrony przyrody parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi* [w:] „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37.
- Zdyb, M., *Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne. Tom 7*, Warszawa 2012.
- Ziemiński Z., *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
- Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa 1978.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013
- Zimmermann M., *Formy działania administracji i postępowania administracyjnego* [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne, cz. II*, Warszawa 1952.
- Zyglewska T., *Cele zasady zrównoważonego rozwoju a obszar specjalny o charakterze ekologicznym* [w:] S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak (red.), *Integralna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania*

dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich, Warszawa 2017.

Zyglewska T., *Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* [w:] „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*” 2018, nr 2.

Żukowski K., *Administracja publiczna* [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009.

Wykaz orzecznictwa

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2008 r., II CSK 367/08, LEX nr 508805.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, LEX nr 503415.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 sierpnia 1985 r., III SA 730/85, LEX nr 565450.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 kwietnia 1998 r., IV SA 2237/98, LEX nr 43839.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2000 r., II SA 106/00, LEX nr 57193.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 32/08, Naczelnego Sądu Administracyjnego.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2008 r., II OSK 1404/07, LEX nr 488500.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 stycznia 2009 r., II SA/Wa 1245/08, LEX nr 475217.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2013 r., I OSK 1665/11, LEX nr 1356964.
- Wyrok Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2017 r., I ACa 750/16, LEX nr 2233045.
- Wyrok Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 października 2018 r., VII AGa 162/18, LEX nr 2593594.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 128/09, LEX nr 578138.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 25 sierpnia 2004 r., I ACa 1115/04, LEX nr 151722.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2018 r., VII AGa 162/1, LEX nr 2593594.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 19 listopada 2008 r., II SA/Ke 674/08, LEX nr 530036.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w wyroku z dnia 24 sierpnia 2009 r. sygn. II SA/Gl 139/09, LEX nr 564508.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 maja 2011 r.,
I SA/Wa 57/11, LEX nr 991743.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 31 stycznia 2013 r.,
II SA/Ke 759/12, LEX nr 1298546.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 lutego 2015
r., II SA/Wr 727/14, Lex nr 1683071.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2023 r.,
IV SA/Po 352/23, LEX nr 3600834.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego nr KN-I 4131.1.193.2015.3
z dnia 2 czerwca 2015 r., o konieczności ujawnienia w planie miejscowym złóż
kopalin (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2015 r., poz. 3571).