



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-658256-I V/1 0/RG/MC

00-090 Warszawa Tel. centr. 0 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0 22 827 64 53

Warszawa, 30. VIII. 2011

Pan

dr hab. inż. Andrzej Kraszewski

Minister Środowiska

*Szanowny Panie Ministrze,*

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich chciałabym zasygnalizować Panu Ministrowi problem związany ze stosowaniem niektórych przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.jedn.: Dz.U. z 2005 r., Nr 239, poz. 2019, ze zm.; dalej: Prawo wodne) w odniesieniu do sztucznych zbiorników wodnych. Otóż z uwagi na brak prawnej możliwości wytyczenia linii brzegowej takiego zbiornika, nie jest możliwe wyegzekwowanie prawa do powszechnego korzystania z wód, którego realizację zapewniać ma m.in. tzw. zakaz grodzenia (art. 27 ust. 1 ustawy) - w odniesieniu do publicznych zbiorników sztucznych całkowicie bezskuteczny.

Z tego rodzaju skargami zwróciła się do Rzecznika grupa mieszkańców miejscowości położonych nad podwarszawskim Zalewem Zegrzyńskim. Z uwagi na wybudowanie w latach sześćdziesiątych XX w. stopnia piętrzącego w Dębem, Zalew kwalifikowany jest nie jako jezioro o charakterze naturalnym, ale właśnie jako zbiornik sztuczny - mimo bowiem braku prawnej, formalnej definicji zbiornika (cieku) sztucznego, wydaje się, iż uprawnione jest przyjęcie dychotomicznego podziału wód z punktu widzenia kryterium ingerencji człowieka: wszystkie cieki (zbiorniki) nie będące wodami powstałymi wyłącznie w sposób naturalny należy uznać za cieki (zbiorniki) o charakterze sztucznym, z wszystkimi tego prawnymi konsekwencjami. Jedną z nich jest właśnie wskazana na wstępie niemożliwość wyznaczenia linii brzegowej w sposób określony w art. 15 Prawa wodnego. Z samego założenia przepis ten dotyczy bowiem wyłącznie cieków oraz

zbiorników naturalnych. Skutkiem tego jest niemożność zastosowania do cieków i zbiorników sztucznych tych regulacji Prawa wodnego, w których określone w ustawie prawa i obowiązki adresatów norm prawnych wyznaczane są w powiązaniu z przebiegiem linii brzegowej danej wody, w tym m.in. przywołanego zakazu grodzenia.

Tymczasem ustawa przyznaje „każdemu” prawo do powszechnego korzystania m.in. ze śródlądowych powierzchniowych wód publicznych. Prawo to służy „zaspokajaniu potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także wypoczynkowi, uprawianiu: turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb” (art. 34 ustawy). Nie ulega żadnej wątpliwości, iż *lege non distinguente* prawo to obejmuje wszystkie wody publiczne, niezależnie od sposobu ich powstania - naturalnego czy z udziałem człowieka. Z powyższym prawem korelują określone obowiązki właścicieli gruntów przyległych do wody, wskazane m.in. w art. 27 oraz 28 Prawa wodnego. Otóż zgodnie z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, „zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar”. Z kolei w myśl art. 28 ust. 2 ustawy, „właściciel nieruchomości przyległej do wód objętych powszechnym korzystaniem jest obowiązany zapewnić dostęp do wody w sposób umożliwiający to korzystanie; części nieruchomości umożliwiające dostęp do wody wyznacza wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji”.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, iż w takiej sytuacji zagwarantowane w ustawie prawo „każdego” do powszechnego korzystania z wód jest pustym zapisem, pozbawionym jakiegokolwiek realnej treści. Nie ma bowiem prawnej możliwości wyegzekwowania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do **w s z y s t k i c h** wód publicznych w pasie o szerokości 1,5 m liczonym od linii brzegowej, skoro tej ostatniej w znaczeniu prawnym po prostu nie ma. Skarżący w pismach kierowanych do Rzecznika wskazują na powszechną praktykę zagradzania posesji położonych bezpośrednio nad wodą „sztuczną” i całkowity brak środków prawnych skutecznie przeciwdziałających takim praktykom, niewątpliwie niezgodnym z podstawowymi zasadami Prawa wodnego.

Ponieważ zakaz z art. 27 ust. 1 ustawy jest w tym zakresie nieegzekwowalny, osobom pragnącym skorzystać z walorów przyrodniczych wód publicznych pozostaje uprawnienie zagwarantowane w art. 28 ust. 2 ustawy, tj. prawo dostępu do wody. Uprawnienie to jest jednak oczywiście ograniczone jedynie do tych obszarów, które wyznaczyła uprzednia decyzja właściwego organu gminy; nie ulega bowiem wątpliwości, że dopiero orzeczenie administracyjne jest źródłem ograniczenia prawa właściciela gruntu przyległego do wody. Wytyczenie takiego obszaru, związane

z koniecznością wypłaty odszkodowania, zależy zatem całkowicie od uznania administracyjnego, a żaden z potencjalnie „uprawnionych” do powszechnego korzystania oczywiście nie ma statusu strony w takim postępowaniu - legitymuje się bowiem wyłącznie interesem faktycznym, a nie własnym interesem prawnym.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, brak „technicznej” możliwości wytyczenia linii brzegowej zbiorników wodnych powstałych przy ingerencji człowieka może ograniczać zagwarantowane w przepisach ustawy prawa obywateli do powszechnego korzystania z wód publicznych. Brak możliwości wyegzekwowania obowiązków nałożonych przez art. 27 ust. 1 ustawy czyni te uprawnienia iluzorycznymi. Nie można też pomijać faktu, iż powszechnie obowiązująca zasada państwowej własności wód płynących (do jakich niewątpliwie należą sztuczne zbiorniki przepływowe) wynika nie tylko z przekonania o istotnych walorach gospodarczych i komunikacyjnych takich wód, co uzasadnia włączenie ich do zasobu publicznego, ale także - z idei zapewnienia powszechności swobodnego korzystania przez „wszystkich” z walorów środowiska naturalnego.

Zdając sobie sprawę z możliwych trudności technicznych i prawnych w wyznaczeniu linii brzegowej wód „sztucznych”, Rzecznik wskazuje również na pewną niekonsekwencję ustawodawcy, posługującego się różnymi terminami dla określenia w gruncie rzeczy zbliżonych obowiązków. Otóż adresatami obowiązku wynikającego z art. 27 ust. 1 ustawy pozostają wprawdzie wszyscy właściciele „nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych”, niemniej jednak ów ustawowy zakaz konkretyzuje się w zależności od przebiegu linii brzegowej (co z samego założenia wyklucza z zakresu działania tej normy znaczną grupę zobowiązanych). Z kolei obowiązek zapewnienia dostępu do wody z art. 28 ust. 2 ustawy, również adresowany do właścicieli „nieruchomości przyległych do wód”, doznaje konkretyzacji już w indywidualnej decyzji administracyjnej. Rzecznik zwraca zatem uwagę, iż skoro ustawa i tak posługuje się ogólnym, potocznym pojęciem „nieruchomości przyległej do wód publicznych”, być może warte rozważenia byłoby wprowadzenie takiego sposobu uściślenia zakazu grodzenia, by nie wiązać go jedynie z (prawnym) przebiegiem linii brzegowej, ale z innego rodzaju kryterium, być może czysto faktycznym.

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn.: Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147, ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przeanalizowanie podniesionego problemu oraz o rozważenie podjęcia ewentualnych działań zmierzających do urealnienia prawa do powszechnego korzystania z wód publicznych, w tym także i tych powstałych przy ingerencji człowieka.

*Legna wyprawy srombka*  
*Jerzy Szymon*