

MICHAŁ MARSZELEWSKI\*, WŁODZIMIERZ MARSZELEWSKI\*\*

**PRAWO POWSZECHNEGO DOSTĘPU  
DO WÓD PUBLICZNYCH  
I PROBLEMY Z JEGO WYKONYWANIEM  
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM JEZIOR**

**THE RIGHT OF COMMON ACCESS TO PUBLIC  
WATERS AND PROBLEMS WITH ITS EXERCISE WITH  
PARTICULAR EMPHASIS ON LAKES**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2014.045>

**STRESZCZENIE**

Niniejszy artykuł zawiera kompleksowe rozważania w przedmiocie prawa powszechnego dostępu do wód publicznych, które w ostatnich latach jest coraz częściej łamane. W tym celu autorzy dokonali

---

\* Magister prawa; doktorant na WPiA UMK.

\*\* Dr hab., prof. UMK – Kierownik Katedry Hydrologii i Gospodarki Wodnej Wydziału Nauk o Ziemi Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

4/2014



szczegółowej analizy ustawy Prawo wodne, a także, w razie potrzeby, odwołali się do innych aktów normatywnych. Przytoczono również szereg orzeczeń sądów mających istotne znaczenie dla analizowanej problematyki. Ponadto, oprócz rozważań teoretycznoprawnych, praca zawiera wiele informacji ukazujących praktyczny aspekt prawa powszechnego dostępu do wód publicznych oraz wskazuje kwestie prowadzące do trudności z jego stosowaniem.

Jednocześnie artykuł został wzbogacony o analizę hydrologiczną omawianej regulacji. Zgodnie z nią rozwiązania przyjęte w obowiązującym prawie wodnym, zarówno z punktu widzenia hydrologii, jak i ochrony środowiska, nie zawsze są właściwe.

### **Słowa kluczowe**

Prawo powszechnego dostępu do wód publicznych; prawo wodne; grodzenie dostępu do jezior i rzek; linia brzegu; ochrona wód.

## **ABSTRACT**

This article covers comprehensive considerations concerning the right of common access to public waters. For this purpose, the authors conducted a detailed analysis of the Water Law Act of 2001 and, if necessary, they referred to other normative acts. Moreover, the paper includes numerous judgments with significant importance to analyzed issues. In addition to the theoretical aspects of law, the authors also emphasize practical matters of the right of common access to public waters and identify the problems with its exercise.

Furthermore, the article contains a hydrological analysis of the discussed regulations. According to it, the regulations adopted by applicable law both from hydrological and environmental protection point of view are not always appropriate.

### **Keywords**

Right of common access to public waters; water law; restrictions on access to lakes and rivers; shore line; water protection.



## 1. CHARAKTERYSTYKA PRAWA DO POWSZECHNEGO KORZYSTANIA ZE ŚRÓDLĄDOWYCH WÓD PUBLICZNYCH

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy Prawo wodne<sup>1</sup>, co do zasady, każdy ma prawo do powszechnego korzystania ze śródlądowych wód publicznych, morskich wód wewnętrznych wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej i z wód morza terytorialnego. Prawo to przysługuje każdemu *ex lege* (publiczne prawo podmiotowe) i nie jest potrzebne dokonywanie jakichkolwiek czynności prowadzących do jego wykonywania.

Zakres obowiązywania przytoczonej normy nie jest kwalifikowany podmiotowo i dotyczy osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Z kolei treść prawa do powszechnego korzystania z wód publicznych jest już ograniczona przedmiotowo. Artykuł 34 ust. 2 p.w. zawiera katalog uprawnień składających się na jego wykonywanie. Są to: zaspokajanie potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego<sup>2</sup>, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, turystyka, sporty wodne oraz amatorski połów ryb. W przedmiocie wykładni pojęcia „specjalnych urządzeń technicznych”, którego rolą jest zawężenie granic obowiązywania analizowanego prawa, należy wskazać, że ustawodawca ma na względzie zwłaszcza urządzenia wodne (art. 9 ust. 1 pkt 19 p.w.). Takie urządzenia mogą istotnie wpływać zarówno na rodzaj brzegów, jak i powodować znaczne zużycie wody, co w efekcie może doprowadzić do skutków sprzecznych z założeniami leżącymi u podstaw analizowanego

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r., tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm., dalej cyt.: p.w.

<sup>2</sup> W piśmiennictwie słusznie podkreśla się, iż powszechne korzystanie z wód dotyczy zarówno gospodarstwa rolnego, jak i przedsiębiorstwa rolnego. Kryterium decydującym jest wszakże metoda pobierania wody – czyli niekorzystanie ze specjalnych urządzeń technicznych (np. pompy, wieże ciśnień czy ciągi rurowe). J. Szachułowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 131.



prawa. Natomiast zasady amatorskiego połowu ryb regulowane są przez inną ustawę<sup>3</sup> i stanowią odrębne zagadnienie.

Przyjęte przez ustawodawcę szerokie zakreślenie granic prawa do powszechnego korzystania z wód publicznych jest uzasadnione jego charakterem i nie jest ani potrzebne, ani racjonalne jego doprecyzowanie, gdyż np. pojęcia „potrzeby osobiste” czy „turystyka” są wyjątkowo pojemne i, *ad casum*, mogą obejmować bardzo wiele zachowań. Warto wskazać jednocześnie na relację pomiędzy tymi pojęciami, gdyż w ramach potrzeb osobistych można mówić o turystyce, sportach wodnych czy amatorskim połowie ryb<sup>4</sup>.

Na mocy art. 34 ust. 3 p.w., mającego charakter przedmiotowego katalogu negatywnego, powszechne korzystanie z wód nie obejmuje: wydobywania kamienia, żwiru, piasku i innych materiałów z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz z wód morza terytorialnego (pkt 1), wycinania roślin z wód lub brzegu (pkt 2), wydobywania kamienia i żwiru z potoków górskich (pkt 3), korzystania z wód w zbiornikach wodnych, przeznaczonych do chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych, usytuowanych na wodach płynących (pkt 4), a także wprowadzania ścieków (pkt 5). Ponadto wskazanie rodzajów wód zawarte w 34 ust. 1 analizowanego aktu, na których przysługuje prawo powszechnego z nich korzystania, składa się również na zakres przedmiotowy analizowanego uprawnienia<sup>5</sup>.

Z art. 34 ust. 3 p.w. koresponduje art. 34 ust. 4 aktu. Zgodnie z nim w granicach powszechnego korzystania z wód można wydobywać kamień, żwir, piasek oraz inne materiały, jednakże muszą kumulatywnie zostać spełnione określone przesłanki. Są to: zgoda właściciela wód, niezależnie komu prawo to przysługuje, a także wydobywanie w określonych miejscach, czyli takich, które zostały wyznaczone w drodze uchwały przez

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471 ze zm.

<sup>4</sup> B. Rakoczy [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 183.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 182.



radę gminy<sup>6</sup>. Analizowany przepis *expressis verbis* wymienia, jakie jeszcze zachowania mogą być objęte prawem powszechnego korzystania z wód. W efekcie uchyla on ograniczenia zawarte w art. 34 ust. 3 p.w. dotyczące wydobywania kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów. Zatem należy zgodzić się, iż w obrębie hipotezy art. 34 ust. 4 p.w. znajdują się wyłączenia wskazane w art. 34 ust. 3 pkt 1 i 3 tego aktu. Ponadto, w literaturze przedmiotu, twierdzi się, że hipoteza ta obejmuje również czynności wycinania roślin z wód lub brzegów<sup>7</sup>. Za takim rozwiązaniem, ewentualnie, mogłaby przemawiać wykładnia funkcjonalna całego art. 34 p.w., która jednakowoż nie ma pierwszeństwa przed, niebudzącą wątpliwości, wykładnią literalną. Zatem każde wycinanie roślin z publicznych wód i ich brzegów, zgodnie z art. 37 pkt 7 tego aktu, należy uznać za szczególne korzystanie z wód wymagające pozwolenia wodnoprawnego (art. 122 ust. 1 pkt 1 p.w.). Natomiast jeżeli intencją ustawodawcy byłoby rozszerzenie przedmiotowego zakresu art. 34 ust. 4 p.w. o wycinanie roślin z wód lub brzegów, to hipoteza omawianej normy wprost wskazywałaby na taką okoliczność. Przykładem popierającym powyższą tezę jest art. 124 pkt 3 p.w. stanowiący, iż pozwolenie wodnoprawne nie jest wymagane w sytuacji wydobywania kamienia, żwiru, piasku, innych materiałów oraz wycinania roślin, jeżeli jest to związane z utrzymaniem wód, szlaków żeglownych bądź remontem urządzeń wodnych.

Prawo powszechnego korzystania ze śródlądowych wód publicznych nie dotyczy wód stanowiących własność prywatną. W świetle obowiązujących unormowań mogą to być wyłącznie wody stojące niebędące własnością publiczną, ponieważ wody płynące nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu (art. 10 ust. 3 p.w.), a już z mocy prawa wodnego z 1962 r.<sup>8</sup> oraz 1974 r.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Przedmiotowa uchwała musi zapaść w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

<sup>7</sup> M. Kałużny, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 142; J. Szačułowicz, *op.cit.*, s. 132.

<sup>8</sup> Dz.U. z 1962 r. Nr 34, poz. 158.

<sup>9</sup> Dz.U. z 1974 r. Nr 38, poz. 230.



ich własność przysługuje wyłącznie Skarbowi Państwa. Zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 2 p.w. do śródlądowych powierzchniowych wód stojących zalicza się wody znajdujące się w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych niezwiązanych bezpośrednio, w sposób naturalny, z powierzchniowymi wodami płynącymi. Ponadto przepisy o wodach stojących stosuje się odpowiednio do wód znajdujących się w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności człowieka, niebędących stawami (art. 5 ust. 4 p.w.).

Wyjątek od powyższej reguły wprowadza art. 35 ust. 1 p.w., zgodnie z którym w razie konieczności zaspokajania niezbędnych potrzeb społecznych, rada powiatu może, w drodze uchwały, wprowadzić powszechne korzystanie z wód powierzchniowych innych niż wymienione w art. 34 ust. 1 tego aktu. Przedmiotowe korzystanie dotyczy jedynie zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, natomiast jego zakres musi być ustalony w podjętej uchwale.

Wobec przyjętego rozwiązania stwierdzić należy, iż prawo powszechnego korzystania ze śródlądowych wód powierzchniowych dotyczy zawsze wód publicznych, ale może mieć również wyjątkowo zastosowanie w odniesieniu do wód prywatnych.

Prawo wodne oprócz powszechnego prawa do korzystania ze śródlądowych wód publicznych wprowadza również, zasygnalizowane wcześniej, pojęcie „szczególnego korzystania z wód” oraz pojęcie „zwykłego korzystania z wód”. O ile prawo zwykłego korzystania z wód związane jest z prawem własności właściciela gruntu, o tyle prawo do szczególnego korzystania z wód jest pojęciem najszerszym i dotyczy korzystania, które wykracza poza korzystanie powszechne lub zwykłe.

## 2. WYKONYWANIE PRAWA POWSZECHNEGO KORZYSTANIA Z POWIERZCHNIOWYCH WÓD PUBLICZNYCH

Z treścią art. 34 p.w. skorelowana jest norma zawarta w art. 27 tego aktu prawnego, która zapewnia powszechność



korzystania z wód publicznych. Wskazuje ona, od jakich zachowań musi powstrzymać się właściciel (także użytkownik wieczysty, z uwagi na zbliżenie konstrukcji prawa użytkowania wieczystego do konstrukcji własności<sup>10</sup>) nieruchomości przyległych do linii brzegu powierzchniowych wód publicznych, umożliwiając tym samym, aby każdy zainteresowany mógł wykonywać przysługujące mu *ex lege* prawo do powszechnego korzystania z wód. Są to: zakaz grodzenia nieruchomości przyległych do przedmiotowych wód w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także niemożność zakazania lub uniemożliwienia przechodzenia przez ten obszar (art. 27 ust. 1 p.w.). Dyspozycja przytoczonego przepisu nie budzi większych wątpliwości interpretacyjnych<sup>11</sup>. Jeżeli jednak właściciel gruntu przyległego do linii brzegu powierzchniowych wód publicznych narusza powyższe zakazy (choćby poprzez ustawienie tabliczki „zakaz przejścia”), to jest on zobowiązany do działania – usunięcia stanu łamania prawa np. przez umożliwienie przejścia przez obszar przyległy czy usunięcia znajdujących się na nim przeszkód (jeżeli powstały wskutek jego działalności; natomiast z uwagi na brak normy *expressis verbis* nakładającej na niego obowiązek czynnego działania w przedmiocie utrzymywania „drożności” 1,5 m pasa wzdłuż linii brzegu, należy podkreślić, iż taki właściciel nie jest zobowiązany do pozytywnego działania w analizowanej kwestii). Niezastosowanie się do zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicz-

<sup>10</sup> B. Rakoczy, *op.cit.*, s. 148.

<sup>11</sup> Ciekawie wygląda stan faktyczny, w którym nieruchomość przyległa do wód publicznych (tutaj jeziora) jest ogrodzona aż do, a nawet w głąb wody. Jednakże dostęp do jeziora, a także przejście wzdłuż jego linii brzegu zapewnia otwarta furtka. Taka sytuacja była częścią skomplikowanego stanu faktycznego rozstrzygniętego przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 3 lipca 2012 r. (sygn. akt II OSK 631/11, LEX nr 1252131). W niniejszej sprawie nie było potrzeby decydować wprost o zgodności z prawem wskazanego działania. Jednakże skoro art. 27 ust. 1 p.w. posługuje się generalnym pojęciem zakazu grodzenia, a nie funkcjonalnym pojęciem umożliwienia przejścia przez 1,5 m pas strefy brzegowej, to należy stwierdzić, że niezależnie od istnienia otwartej furtki, teren ten nie może być zagrodzony.



nych zagrożone jest karą grzywny (art. 194 pkt 2 p.w.)<sup>12</sup>. Z kolei prawo do korzystania ze strefy brzegowej (1,5 m) nie dotyczy korzystania z pomostów, przystani czy też innych urządzeń wodnych. Przedmiotowa norma koresponduje z, omówionym w dalszej części tej pracy, art. 15 p.w., dotyczącym wyznaczania linii brzegu.

Ponieważ hipoteza art. 27 ust. 1 p.w. operuje pojęciem powierzchniowych wód publicznych, przepis ten nie znajduje zastosowania w sytuacji, gdy rada powiatu, w drodze uchwały, wprowadzi powszechne korzystanie z innych wód niż w nim wskazane (np. jezioro prywatne).

Ponadto zakaz grodzenia nieruchomości zawarty w art. 27 p.w. nie dotyczy niektórych wód w sytuacji rozgraniczenia gruntów, które były pokryte wodami przed wykonaniem urządzenia wodnego, od pozostałych gruntów (art. 15a tego aktu). Możliwość zastosowania art. 27 p.w. implikuje istnienie linii brzegu. Ta zaś jest ustalana jedynie dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych (art. 15 omawianego aktu). Hipoteza zawarta w art. 15a p.w., operując pojęciem „gruntów pokrytych wodami”, odsyła do art. 9 ust. 1 pkt 4a tego aktu. Wskazuje on, iż poza gruntami pokrytymi wodami, dla których ustala się linię brzegu, są to jeszcze grunty wchodzące w skład sztucznych zbiorników wodnych, stopni wodnych oraz jezior podpiętrzonych, będące gruntami pokrytymi wodami powierzchniowymi przed wykonaniem urządzeń piętrzących. Wobec tego, ów zakaz grodzenia nieruchomości nie dotyczy nieruchomości przyległych do sztucznych zbiorników wodnych i jezior podpiętrzonych. Ponadto z uwagi na fakt, zgodnie z którym linia brzegu nie ma zastosowania do urządzeń wodnych (art. 9 ust.1 pkt 19 p.w.), omawiany zakaz nie dotyczy również gruntów przyległych do stawów, kanałów bądź rowów (natomiast jeżeli powstały one w wyniku przekształcenia np. cieków naturalnych, to stosuje się również w tej sytuacji art. 15 p.w.

---

<sup>12</sup> W 2008 r. wskazywano, że nawet grzywny sięgające 5 tys. zł. nie zniechęcają ludzi do grodzenia nieruchomości w obrębie 1,5 m pasa wskazanego w art. 27 ust. 1 p.w. D. Gajos-Kaniewska, *Daj ludziom przejść do rzeki i jeziora*, [online], dostęp: 30.09.2014 r., <<http://prawo.rp.pl/artukul/107590.html>>.





wraz z art. 9 ust. 1 pkt 4a tego aktu). We wskazanych przypadkach linia zasięgu wody nie stanowi linii brzegu, a zatem nieruchomości przyległe do wód w tych urządzeniach wodnych mogą być grodzone zgodnie z granicą własności nieruchomości<sup>13</sup>. Wątpliwości związane z tym, czy określone wody objęte są zakazem grodzenia powinna rozstrzygać np. Mapa Podziału Hydrograficznego Polski<sup>14</sup>.

Zdaniem autorów podważyć należy racjonalność niektórych regulacji w przedmiocie ustalania linii brzegu dla jednych wód, a dla innych nie. Jest to przede wszystkim widoczne w odniesieniu do jezior, które często podpiętrzone są o zaledwie kilkanaście centymetrów. Takie działanie w żaden sposób nie zmienia funkcjonowania ekosystemu jeziornego i nie powinno wpływać na ograniczenie zakresu jego ochrony. Podpiętrzenie jeziora, zwłaszcza od kilkunastu do kilkudziesięciu centymetrów, nie zmienia jego naturalnego charakteru i nie powinno skutkować zniesieniem ogólnodostępnej strefy brzegowej o szerokości 1,5 m. Sposób sformułowania oraz miejsce umieszczenia regulacji zawartej w art. 27 p.w. wskazuje, iż strefa ta ma za zadanie umożliwić powszechny dostęp do wód publicznych, natomiast z punktu widzenia ochrony środowiska posiada ona wyjątkowe znaczenie dla ochrony ekosystemów wodnych.

Konieczność ochrony strefy brzegowej występuje w odniesieniu do każdego jeziora, czyli zarówno piętrzonego, jak i niepiętrzonego. Tymczasem zamknięcie dojścia (zagrodzenie) do jezior często skutkuje wystąpieniem szkód w środowisku strefy brzegowej. Autorzy wielokrotnie obserwowali zdegradowane, przez właścicieli działek przyległych do wód publicznych, brzegi jezior. Przejawiało się to chociażby usunięciem makrofitów (roślin wystających ponad lustro wody) „ograniczających” im swobodny widok na jezioro. Należy podkreślić, że z przyrodni-

<sup>13</sup> Podobnie L. Osuch-Chacińska, *Ograniczenia w użytkowaniu gruntów przyległych do wód, wynikające z ustawy Prawo wodne*, s. 4, [online], dostęp: 30.09.2014 r., <<http://osir.wloclawek.pl/userfiles/file/OBIEKTY/Prawo-wodne-Przystan.pdf>>.

<sup>14</sup> Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, *Rastrowa Mapa Podziału Hydrograficznego Polski*, [online], dostęp: 29.09.2014 r., <<http://www.kzgw.gov.pl/pl/Rastrowa-Mapa-Podzialu-Hydrograficznego-Polski.html>>.



czego punktu widzenia linia brzegowa wraz z kilkumetrowej szerokości pasem po obu stronach tworzy strefę brzegową, która jest niezmiernie ważna dla ochrony środowiska wodnego. Strefa ta występuje wokół jeziora, posiada różną szerokość w zależności od ukształtowania terenu, zakresu wahań poziomu jeziora i pełni szereg funkcji ekologicznych<sup>15</sup>. Najważniejszą z nich jest ochrona ekosystemu jeziornego przed nadmiernym dopływem substancji biogenicznych (fosforu i azotu) powodujących wzrost eutrofizacji. Substancje te dostarczane są do jeziora poprzez spływ wód powierzchniowych i podziemnych. Ilość substancji biogenicznych zależy od sposobu zagospodarowania obszarów sąsiadujących z jeziorem. Najwięcej biogenów przedostaje się do jezior z obszarów zagospodarowanych rolniczo i zabudowanych, najmniej z obszarów leśnych<sup>16</sup>. Główną rolę w ochronie ekosystemów wodnych przed dostawami substancji biogenicznych odgrywa roślinność porastająca strefę brzegową (w tym zwłaszcza zakrzaczenia i drzewa) wraz z pasem roślinności wodnej. Rośliny te porastają strefę przejściową między lądem i wodą i eliminują znaczną część biogenów, w tym zwłaszcza związków azotu. Z tego też względu utrzymanie roślinności brzegowej należy do podstawowych form ochronnych jezior.

W strefie brzegowej szczególną funkcję pełnią makrofity. Ich obecność, a także liczebność i różnorodność gatunkowa zależy od wielu czynników. Są to zwłaszcza: głębokość wody, wahań poziomu wody, ekspozycja na fale oraz wpływ działalności człowieka (antropopresja). Strefa makrofitów wraz z przybrzeżną częścią jeziora (litoralem) odgrywa ponadto wyjątkowo ważną rolę dla wielu gatunków zwierząt. Jest m.in. miejscem tarła dla ryb i siedliskiem zoobentosu (zwierząt żyjących przy dnie), a także ważnym obszarem dla ptactwa. Zatem strefa brzegowa

---

<sup>15</sup> Zob. T. P. Burt, G. Pinay, F. E. Matheson, N. E. Haycock, A. Butturini, J. C. Clement, S. Danielescu, D. J. Dowrick, M. M. Hefting, A. Hillbricht-Ilkowska, V. Maitre, *Water table fluctuations in the riparian zone: comparative results from a pan-European experiment*, „Journal of Hydrology” 2002, vol. 265, s. 129–148.

<sup>16</sup> Zob. W. Ostendorp, K. Schmieder, K. Jönk, *Assessment of human pressures and their hydromorphological impacts on lakeshores in Europe*, „Ecohydrology & Hydrology” 2004, vol. 4, s. 220–245.



służy nie tylko ochronie jezior, ale jest jednocześnie obszarem charakteryzującym się dużą bioróżnorodnością<sup>17</sup>, a więc obszarem zaliczanym zwłaszcza w Unii Europejskiej do najcenniejszych pod względem przyrodniczym.

W nawiązaniu do prac wielu amerykańskich przyrodników warto podkreślić, że za strefę brzegową uznają oni część strefy przybrzeżnej jeziora do głębokości 1 m oraz pas gruntu wokół jeziora o szerokości 50 metrów. Jednak celem niniejszej pracy nie jest prowadzenie dyskusji na temat szerokości strefy ochronnej wokół jezior, lecz wykazanie nieściśłości istniejących w prawie wodnym utrudniających dostęp i ochronę powierzchniowych wód publicznych. W świetle powyższego należy rozważyć *ratio legis* leżące u podstaw wyłączenia zastosowania art. 27 p.w. w odniesieniu do jezior piętrzonych.

Jak wskazano wcześniej, art. 27 ust. 1 p.w. wprowadza ograniczenia w przestrzennym wykonywaniu prawa własności. Jego treść zawarto w art. 140 Kodeksu cywilnego<sup>18</sup>. W omawianej sytuacji, z uwagi na zderzenie indywidualnego interesu z silnie chronionymi, powszechnymi uprawnieniami społecznymi, ograniczono uprawnienia właściciela do przestrzennego oznaczenia przedmiotu swojej własności (ogrodzenia), a co za tym idzie korzystania z niego z wyłączeniem innych osób. Przyjęte rozwiązanie jest oczywiście zgodne z treścią prawa własności, gdyż granicami tego prawa są ustawy oraz zasady współżycia społecznego. Pomimo że obszar 1,5 m od linii brzegu stanowi własność oznaczonego podmiotu (właściciela), to jest on obciążony powszechną dostępnością, którą jego właściciel musi spokojnie znosić<sup>19</sup>. Jednakże nie musi godzić się on na inne działania uprawnionych niż wynikające z art. 27 ust. 1 p.w. Zatem taki właściciel może zabronić np. biwakowania czy też wędkowania, które wykracza poza przedmiotowy obszar. Ponadto art. 27 ust. 1 omawianego aktu operuje pojęciem „przechodze-

<sup>17</sup> Zob. K. Schmieder, *European lake shore danger concepts for sustainable development*, „Limnologica” 2004, vol. 34, s. 3–14.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm., dalej cyt.: k.c.

<sup>19</sup> J. Szachułowicz, *op.cit.*, s. 116–117.



nia” przez obszar 1,5 m od linii brzegu. Ponieważ analizowana norma wprowadza ograniczenie prawa własności, to nie może być ona interpretowana rozszerzająco, ergo pomimo faktycznego podobieństwa obu przypadków wiążącego się z udostępnieniem 1,5 m strefy brzegowej osobom trzecim, właściciel nieruchomości przyległej może zakazać przejazdu przez ten pas rowerem.

Chociaż ograniczono prawa właściciela w przedmiocie użytkowania jego gruntu, nie otrzymuje on żadnego odszkodowania. Z uwagi na wyjątkowe znaczenie prawa własności, zastosowanie znajdują standardy konstytucyjne. Wskazać należy zwłaszcza art. 64 ust. 3 Konstytucji<sup>20</sup>, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności, a także art. 31 ust. 3 tego aktu wskazujący, iż ograniczenie m.in. prawa własności może mieć miejsce jedynie w ustawie, i tylko wtedy gdy jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej czy też wolności i praw innych osób.

Nie istnieje ponadto możliwość zwiększenia szerokości obszaru (pasa) przylegającego do linii brzegu, gdyż ani organ gminy, ani inny organ nie posiadają uprawnień do zmiany jego odległości od tej linii<sup>21</sup>. W wyroku z dnia 17 lipca 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, że art. 27 ust. 1 p.w. nie stanowi uregulowań umożliwiających zwiększenie szerokości przedmiotowego obszaru. Z kolei wydzielenie szerszego pasa terenu (w sprawie wskazano na minimum 10 m) prowadzi do faktycznego wywłaszczenia części nieruchomości i sytuacji, w której możliwość korzystania z tego obszaru przez właściciela byłaby taka sama jak osób trzecich, przy jednoczesnym obciążaniu go obowiązkami publicznoprawnymi<sup>22</sup>.

Na mocy art. 27 ust. 2 i 3 p.w. możliwe są wyjątki od powyższej zasady z uwagi na ustanowienie stref ochronnych

---

<sup>20</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>21</sup> M. Kałużny, *op.cit.*, s. 125.

<sup>22</sup> Sygn. akt II SA/Po 601/07, LEX nr 515294.



i obrębów hodowlanych (tylko w przedmiocie gradzenia) czy też obronność państwa lub bezpieczeństwo publiczne (wszystkie trzy zakazy zawarte w art. 27 ust. 1 p.w.). Ponadto należy wspomnieć również o istnieniu stref ochronnych dla ujęć wody (art. 51 i nast. tego aktu). O przedmiotowych wyłączeniach powinny informować właściwe tablice.

Zakaz wyrażony w art. 27 p.w. nie może być samoistnie utożsamiany z obowiązkiem zapewnienia dostępu do wody. Ustawodawca w tym celu wprowadził art. 28 p.w., który reguluje kwestie związane z dostępem do wód, a tym samym z pełnym wykonywaniem prawa powszechnego z nich korzystania. Artykuł 28 ust. 1 p.w. nakłada na właściciela (współwłaściciela, użytkownika nieruchomości<sup>23</sup>) nieruchomości przyległej do powierzchniowych wód publicznych obowiązek umożliwienia dostępu do wody na potrzeby wykonywania robót związanych z utrzymaniem wód oraz dla ustawiania znaków żeglugowych lub hydrologiczno-meteorologicznych urządzeń pomiarowych. Z kolei art. 28 ust. 2 p.w. nakłada na właściciela nieruchomości przyległej do wód objętych powszechnym korzystaniem obowiązek zapewnienia dostępu do wody w sposób umożliwiający to korzystanie. Części nieruchomości umożliwiające dostęp do wody wyznacza, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W tym miejscu należy wskazać *a contrario*, że jeżeli w odniesieniu do określonej wody właściwy organ nie wyznaczył części nieruchomości zapewniającej do niej dostęp, to jej właściciel nie jest zobowiązany *ex lege* do zapewnienia dostępu do wody i nie podlega karze grzywny przewidzianej w art. 193 pkt 2 p.w.<sup>24</sup> O ile art. 28 ust. 1 p.w. dotyczy nieruchomości przyległych jedynie do wód publicznych, o tyle hipoteza zawarta w art. 28 ust. 2 tego aktu każe przyjąć, iż ma on zastosowanie zarówno wobec wód publicznych, jak i prywatnych. Celem art. 28 ust. 1 p.w. jest zapewnienie właściwego, niejako „technicznego” zarządu wodami publicznymi. Z kolei ust. 2 tej normy gwarantuje możliwość wykonywania prawa powszechnego ko-

<sup>23</sup> B. Rakoczy, *op.cit.*, s. 155.

<sup>24</sup> Tak też w uzasadnieniu do postanowienia Sądu Rejonowego w Świeciu z dnia 18 lutego 2010 r., sygn. akt II W 362/08, niepublik.



rzystania z wód poprzez dostęp do większej części gruntu (tj. nieruchomości przylegającej bezpośrednio do wód objętych powszechnym korzystaniem) niż art. 27 ust. 1 p.w. Jest to konieczne z uwagi na jego treść. Przestrzeń wyłączona spod uprawnień właściciela na mocy art. 28 p.w. jest miejscem publicznym<sup>25</sup>. Zgodnie ze wskazanym wcześniej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lipca 2012 r., każdy obywatel może domagać się dostępu do jeziora stanowiącego wodę publiczną. Natomiast regulacja zawarta w art. 28 ust. 2 p.w. i wskazany w niej krąg podmiotów wyznaczających dostęp do przedmiotowych wód oraz art. 9 ust. 2 pkt 3 tego aktu w zestawieniu z właściwymi przepisami proceduralnymi (art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>26</sup>, który definiuje pojęcie strony postępowania administracyjnego) każą przyjąć, iż w sytuacji naruszenia prawa przysługującego z mocy art. 34 ust. 1 i 2 p.w., każdy obywatel może wystąpić w wnioskiem w tej sprawie<sup>27</sup>.

Powyższy przepis prowadzi do ograniczeń w sferze prawa własności gruntu przyległego do określonych rodzajów wód powierzchniowych. Należy je pogodzić z interesem publicznym oraz interesem właściciela wody (art. 28 ust. 1 p.w.), a także z prawem powszechnego korzystania z wód (art. 28 ust. 2 p.w.)<sup>28</sup>.

Artykuł 28 ust. 3 p.w. reguluje kwestię odszkodowania dla właścicieli nieruchomości wskazanych w art. 28 ust. 1 i 2 tego aktu. Przysługuje ono odpowiednio od właściciela wody, właściciela hydrologiczno-meteorologicznych urządzeń pomiarowych bądź też jest ono finansowane ze środków gminnych, ergo podmiotem odpowiedzialnym jest w tym przypadku gmina.

---

<sup>25</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 245/07, LEX nr 468728; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 października 2006, sygn. akt VII SA/Wa 1184/06, LEX nr 276543.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

<sup>27</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lipca 2012 r., *op.cit.*

<sup>28</sup> Zob. B. Rakoczy, *op.cit.*, s. 155–156.



Podmiotami zobowiązanymi do przeprowadzania kontroli przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu oraz uniemożliwienia przechodzenia przez ten obszar są dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej (dalej RZGW) oraz Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej KZGW). Jest to wyłączna kompetencja tych organów, która stanowi istotny element kontroli gospodarowania wodami.

Dokonując podsumowania niniejszej części pracy, autorzy wyrażają wątpliwość istnienia *ratio legis* leżącego u podstaw regulacji zawartej w art. 27 ust. 1 p.w. w przedmiocie szerokości pasa (1,5 m) objętego zakazem grodzenia, a także uniemożliwiania lub zakazywania przechodzenia przezeń oraz idealistycznych założeń ustawodawcy w kwestii ustalania linii brzegu w oparciu o średni stan wody z okresu co najmniej 10 lat lub zasięgu porostu traw. Autorzy opowiadają się za koniecznością rozszerzenia tego pasa, mając na uwadze przede wszystkim naturalne cechy ekosystemów wodnych, ich ochronę, a ponadto potrzeby wynikające z konieczności wyznaczenia stałej, w świetle prawa, a dynamicznie zmieniającej się, z przyczyn naturalnych, linii brzegu. Istniejące zawężenie jego granic, przy jednoczesnej dynamice zmian poziomu wody<sup>29</sup> oraz bardzo skąpych danych hydrologicznych na temat rzeczywistych poziomów lustra wody i ich wahań jest zdecydowanie niewystarczające. Z art. 15 ust. 1 oraz ust. 5 i 6 p.w. wynika, iż *ultima ratio* w przedmiocie ustalania linii brzegu jest odwołanie się do średniego stanu wody z okresu co najmniej 10 lat. Jednakże należy zwrócić uwagę, że w sytuacji braku danych na temat wahań poziomu jeziora z okresu 10 lat oraz braku możliwości wyznaczenia linii brzegu na podstawie krawędzi brzegu albo linii stałego porostu traw, nie można w ogóle wyznaczyć linii brzegu. Badania zmian poziomu wody prowadzone są tylko dla mniej niż 0,5% jezior występujących w Polsce. Ponadto wyników tych badań nie można przekładać (czy interpolować) na inne, nawet

---

<sup>29</sup> Zob. stan faktyczny wskazany w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lipca 2012 r., *op.cit.*, gdzie wskazano, iż krawędź wody jeziora przesunęła się o około 10 m w głąb lądu.



sąsiednie jeziora, gdyż każde jezioro charakteryzuje się wysokim indywidualizmem wszystkich cech, w tym także dynamiki masy wodnej. Wiadomo również, że poziom wody w jeziorach charakteryzuje się wahaniami nie tylko krótkookresowymi, ale także (i przede wszystkim) kilkunastoletnimi. Z badań dotychczas prowadzonych wynika, że wahania poziomu jezior przepływowych (posiadających dopływ i odpływ) wynoszą średnio 50 cm w ciągu roku, a jezior bezodpływowych osiągają 100 cm. Są to wartości średnie, które w poszczególnych latach mogą różnić się znacznie, zarówno w jedną jak i w drugą stronę. W wyniku tego, zwłaszcza w przypadku jezior o płaskich brzegach, zasięg wody ulega co najmniej kilkumetrowym wahaniam. Co więcej, przy tego typu wahaniami ustalanie linii brzegu na innej podstawie (np. linii stałego porostu traw, o czym mówi art. 15 ust. 1 i 6 p.w.) nie jest dokładne, gdyż wraz ze zmianami zasięgu wody (zwłaszcza w okresie kilkuletnim) zmienia się przebieg granicy występowania traw.

### 3. TERYTORIALNY ZASIĘG PRAWA WŁASNOŚCI WÓD I GRUNTÓW POKRYTYCH WODAMI

Wyrazem szczególnego zainteresowania ustawodawcy wodami są kwestie dotyczące ich własności. Takie podejście jest uzasadnione charakterem wód oraz wyjątkowo doniosłą rolą, jaką odgrywają one w praktycznie każdej dziedzinie życia społeczno-gospodarczego. Ponadto zapewnia ono realizację postulatów związanych z gospodarowaniem wodami, które zostały wskazane w art. 1 p.w. Są to przede wszystkim zasada zrównoważonego rozwoju, zasada racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wodnych czy też zasada wspólnych interesów.

Niniejszy artykuł nie zawiera kompleksowych rozważań w przedmiocie własności wód, niejednokrotnie podejmowanych w literaturze przedmiotu<sup>30</sup>, a jedynie wskazuje kwestie

---

<sup>30</sup> Zob. zwłaszcza: A. Agopszowicz, *Własność wód (jej istota i charakter prawny)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1973, z. 1,





istotne dla terytorialnego zasięgu tego prawa w odniesieniu do poszczególnych kategorii wód i gruntów nimi pokrytych. Prezentowane zagadnienie jest nieodłącznie związane z możliwością wykonywania prawa powszechnego korzystania z publicznych wód powierzchniowych, a ponadto pozwala ocenić, czy w danym przypadku mamy do czynienia z łamaniem przedmiotowego prawa przez właścicieli nieruchomości przyległych do takich wód.

Zgodnie z art. 10 p.w., właścicielami wód mogą być Skarb Państwa, inne osoby prawne oraz osoby fizyczne. Jeżeli określone wody stanowią własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, to są one wodami publicznymi, a w konsekwencji nie mogą występować w obrocie cywilnoprawnym, chyba że ustawa przewiduje odmiennie. Powyższy przepis należy zestawić z treścią poprzednich aktów normatywnych regulujących przedmiotowe zagadnienie, tj. ustawy wodnej z 1922 r.<sup>31</sup>, Prawa wodnego z 1962 r. oraz z 1974 r., na mocy których stworzono i uzupełniano katalog wód płynących, a także stwierdzono, że co do zasady, ich własność przysługuje państwu (w ustawie z 1922 r. były to wody publiczne, a w ustawach z 1962 r. i 1974 r. wody państwowe).

Prawo wodne odróżnia także własność wód od własności gruntów<sup>32</sup>. Artykuł 14 ust. 1 p.w. stanowi, iż własność gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi przysługuje właścicielowi tych wód. Wiąż pomiędzy wodami powierzchniowymi a gruntami wynika z mocy prawa. Kategorią nadrzędną w tym stosunku jest zaś własność wody, która determinuje własność gruntów. Odnosząc powyższe do wód płynących, należy zaznaczyć, że skoro każdorazowo własność tych wód jest związana z własnością gruntów, a przedmiotowe wody, co do zasady, są

---

s. 25–39, B. Rakoczy, *Własność wód w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 1, s. 9–28, S. Rudnicki, *O własności wód*, „Nowe Prawo” 1982, nr 7–8, s. 78–92.

<sup>31</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574 ze zm.

<sup>32</sup> Szerzej B. Rakoczy, *Prawo własności gruntów pod wodami*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 121–135.



własnością Skarbu Państwa, to grunty pokryte tymi wodami również stanowią własność Skarbu Państwa.

Wskazując na granice przestrzenne wykonywania prawa własności w odniesieniu do wód płynących, trzeba podkreślić, że na mocy art. 14 ust. 1a p.w., przez grunty pokryte śródlądowymi wodami powierzchniowymi rozumie się grunty tworzące dna i brzegi cieków naturalnych, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, w granicach linii brzegu. Ponadto przypomnieć należy, przytoczony wcześniej w innym kontekście, art. 9 ust. 1 pkt 4a omawianego aktu, zgodnie z którym gruntami pokrytymi wodami powierzchniowymi, poza powyższymi, są jeszcze grunty wchodzące w skład sztucznych zbiorników wodnych, stopni wodnych oraz jezior podpiętrzonych, będące gruntami pokrytymi wodami powierzchniowymi przed wykonaniem urządzeń piętrzących.

Granica gruntów pod wodami nie jest tożsama z rzeczywistą linią styku wody z gruntem (linią zasięgu wody). Dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych jest ona ustalana w oparciu o linię brzegu. Prawo wodne nie definiuje pojęcia linii brzegu. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 12 maja 2011 r., w oparciu o przepisy tej ustawy, dokonał jego wykładni, stwierdzając, iż „z art. 9 ust. 4a, art. 14 ust. 1a oraz 15 ust. 2 p.w. można wnioskować, że jest to linia zetknięcia się gruntów pokrytych płynącymi wodami powierzchniowymi z gruntem przyległym”<sup>33</sup>.

Linie brzegu, wyznaczaną w drodze decyzji administracyjnej, stanowi krawędź brzegu lub linia stałego porostu traw albo linia ustalona według średniego stanu wody z okresu co najmniej ostatnich 10 lat (art. 15 ust. 1 p.w.). Pomimo że przytoczony przepis wprowadza alternatywne sposoby ustalania linii brzegu, to jednak w uzasadnieniu do wyroku WSA w Olszynie z dnia 26 marca 2008 r., wskazano iż nie może być on interpretowany samodzielnie i należy zestawić go z brzmieniem całego art. 15 tej ustawy, a zwłaszcza z art. 15 ust. 5, 6 i 7 p.w. wprowadzającymi określone metody ustalenia linii brzegu. Niemożność ustalenia tej linii według określonej metody impliku-



je konieczność zastosowania kolejnego sposobu (kryterium)<sup>34</sup>. W efekcie powyższego, sposoby ustalenia linii brzegu tworzą układ hierarchiczny. Najpierw ustala się ją w oparciu o wyraźną krawędź brzegu (art. 15 ust. 5 p.w.). Następnie, w sytuacji, gdy krawędź ta nie jest wyraźna, to zgodnie z art. 15 ust. 6 omawianego aktu, linia brzegu biegnie granicą stałego porostu traw. Jednakże jeżeli granica stałego porostu traw leży powyżej średniego stanu wody z okresu co najmniej 10 ostatnich lat – linię brzegu stanowi linia przecięcia się zwierciadła wody przy tym stanie z gruntem. Możliwości przewidziane w art. 15 ust. 7 p.w. mają charakter szczególny. Zgodnie z nimi, jeżeli brzegi wód są uregulowane, linia brzegu biegnie linią łączącą zewnętrzne krawędzie budowli regulacyjnych, z kolei przy plantacjach wikliny na gruntach uzyskanych w wyniku regulacji, linię brzegu wyznacza granica plantacji od strony lądu. O ile zdaniem autorów należy przychylić się do hierarchicznego stosowania pierwszych trzech sposobów wyznaczania linii brzegu<sup>35</sup>, to jednak dwa ostatnie sposoby dotyczą szczególnych okoliczności. Przepis art. 15 ust. 7 p.w. powinien być każdorazowo stosowany niezależnie od art. 15 ust. 5 i 6 tego aktu, jeżeli zajdą okoliczności wypełniające jego hipotezę, a nie zaś jako następstwo „wyeliminowania” poprzednich sposobów.

Zagadnienia dotyczące przestrzennego wykonywania prawa własności w odniesieniu do wód stojących zostały uregulowane w inny sposób. Przede wszystkim, nie stanowią one odrębnego od gruntu przedmiotu własności, jak miało to miejsce w przypadku wód płynących.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 p.w., wody stojące oraz wody w rowach znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości. W przypadku omawianej kategorii wód, mamy do czynienia z odwrotnością zasady wyrażonej w odniesieniu do powierzchniowych wód

---

<sup>34</sup> Uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 26 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 1140/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [online], dostęp: 29.09.2014 r., <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/848BA1744A>>.

<sup>35</sup> Tak też B. Rakoczy, *op.cit.*, s. 103.



płynących. O ile wcześniej własność wody determinowała własność gruntów nią pokrytych, o tyle teraz przedmiotową rolę, w odniesieniu do wód stojących, pełni własność gruntu (granicę nieruchomości gruntowej). Przyjęte rozwiązanie jest zastosowaniem zasady wyrażonej w art. 48 k.c., zgodnie z którą to, co znajduje się na gruncie, przypada jego właścicielowi (*superficies solo cedit*)<sup>36</sup>. Ponieważ woda stanowi część składową gruntu, to zgodnie z art. 47 tego aktu normatywnego nie może być ona odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych.

W świetle powyższego należy podkreślić, że każdorazowe określenie granic wykonywania prawa własności w odniesieniu do wód stojących determinowane jest, wytyczonymi na podstawie innych przepisów, granicami nieruchomości gruntowej, w obrębie której one się znajdują. Z uwagi na fakt, iż, jak wskazano wcześniej, istnieje możliwość wprowadzenia powszechnego korzystania z wód powierzchniowych także na wodach stojących, a ponadto również mogą być one przedmiotem własności publicznej (Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego), to omawiane wody znajdują się w zakresie analizowanej problematyki.

#### 4. PRAWO POWSZECHNEGO KORZYSTANIA ZE ŚRÓDLĄDOWYCH WÓD POWIERZCHNIOWYCH W ŚWIETLE UNIEMOŻLIWIANIA DO NICH DOSTĘPU

Celem wcześniejszych rozważań było przedstawienie prawa do powszechnego korzystania z powierzchniowych wód płynących wraz z przestrzennymi granicami jego wykonywania w modelowym, teoretycznym aspekcie. Niestety ów aspekt czę-

---

<sup>36</sup> Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1874/07, LEX nr 515978. Sąd stwierdził, że „wody stojące oraz wody w rowach znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości według zasady: czyją własność stanowią grunty, tego własnością jest woda. Własność gruntu przesądza o własności wody”.



sto nie znajduje pożądanego odzwierciedlenia w rzeczywistości, prowadząc tym samym do łamania prawa wodnego. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w kontekście grodzenia dostępu do rzek i jezior publicznych przez właścicieli gruntów do nich przyległych. Ponadto zaistniałemu stanowi rzeczy sprzyjają również naturalne uwarunkowania wód, a przede wszystkim linia brzegu, która faktycznie może przebiegać w zupełnie innym miejscu niż to wskazane w decyzji administracyjnej. W sytuacji jej cofnięcia zostają odsłonięte grunty, często zajmowane i wykorzystywane przez osoby nieposiadające do nich jakiegokolwiek tytułu prawnego. Całości dopełnia brak działań odpowiednich podmiotów zarówno w kontekście kontroli zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do wód publicznych (najczęstsze przypadki), jak i reakcji na „cofającą się” linię brzegu<sup>37</sup>. Zdarza się również, iż w odniesieniu do konkretnej wody decyzja administracyjna w przedmiocie ustalenia takiej linii w ogóle nie została wydana. Zaistniała sytuacja nie tylko utrudnia możliwość wykonywania prawa powszechnego korzystania z wód publicznych przez podmioty uprawnione, ale jednocześnie stwarza wiele problemów właścicielom nieruchomości do nich przyległych. Mogą zostać oni niesłusznie ukarani grzywną za uniemożliwienie korzystania z 1,5 m pasa strefy brzegowej, chociaż z uwagi na niewyznaczenie linii brzegu (i brak punktu odniesienia), nie można ustalić, czy faktycznie art. 27 ust. 1 p.w. został naruszony<sup>38</sup>.

Bardzo dobrym przykładem obrazującym fakt, iż skala opisanego zjawiska jest niepokojąca zarówno w aspekcie łamania prawa wodnego przez właścicieli nieruchomości, jak i niewłaściwego działania organów zobowiązanych do jego egzekwowania, stanowi informacja, zgodnie z którą deweloper ogrodził wysokim płotem osiedle mieszkaniowe w Poznaniu, położone

---

<sup>37</sup> R. Zieliński, *Właściciele działek na mazurach grodzą je razem z plażami*, [online], dostęp: 23.09.2014 r., <[http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/560258,wlasciciele\\_dzialek\\_na\\_mazurach\\_grodza\\_je\\_razem\\_z\\_plazami.html](http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/560258,wlasciciele_dzialek_na_mazurach_grodza_je_razem_z_plazami.html)>.

<sup>38</sup> Zob. stan faktyczny wskazany w uzasadnieniu do postanowienia Sądu Rejonowego w Świeciu z dnia 18 lutego 2010 r., *op.cit.*



nad rzeką Wartą, w pobliżu Starego Miasta. W wyniku tego mieszkańcom Poznania zamknięto dostęp do rzeki. Na skutek nagłośnienia sytuacji w mediach, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego wszczął postępowanie w przedmiocie legalności tego ogrodzenia, jednakże później je umorzył<sup>39</sup>.

Obecnie nikogo nie dziwi już sytuacja, w której właściciele nieruchomości bezpośrednio przyległych do publicznych jezior bądź rzek grodzą je tak daleko, że często płoty stoją już w wodzie. Problem ten jest szczególnie widoczny na Pojezierzu Mazurskim, gdzie przedmiotowe działanie nie tylko utrudnia turystom wykonywanie prawa powszechnego dostępu do wód, ale zwłaszcza w odniesieniu do np. żeglarzy czy kajakarzy może pociągać za sobą znacznie poważniejsze konsekwencje związane z ich bezpieczeństwem i koniecznością, z wielu różnych powodów, natychmiastowego przybicia do brzegu. Są oni bardzo często wyganiani z niego przez właścicieli nieruchomości przyległych. K. Nowosielski z Centrum Informacji Turystycznej wskazuje, że „ludzie, którzy wykupują całe połacie ziemi, nie dopuszczają nikogo do brzegu. Stawiają tabliczki z zakazem dostępu i dobijania do brzegu, straszą strażnikami, chociaż jeziora mają być powszechnie dostępne”<sup>40</sup>.

Analizowane zjawisko jest ponadto przedmiotem żywej dyskusji w środowiskach wędkarskich. W specjalistycznej prasie<sup>41</sup>, a także na forach internetowych<sup>42</sup> można znaleźć infor-

---

<sup>39</sup> R. Krupa-Dąbrowska, *Zakazanych płotów nie brakuje*, [online], dostęp: 27.09.2014 r., <<http://prawo.rp.pl/artukul/883417.html>>.

<sup>40</sup> D. Frey, *Dostęp do jeziora dla każdego*, [online], dostęp: 28.09.2014 r., <<http://www.rp.pl/artukul/909114.html>>.

<sup>41</sup> C. Szczepaniak, *Prawnik radzi – Dostęp do wody (cz. I)*, „Wiadomości wędkarskie” 2010, nr 8, [online], dostęp: 28.09.2014 r., <<http://www.ww.media.pl/?page=PArticleViewer&nid=3063>>; C. Szczepaniak, *Prawnik radzi – Dostęp do wody (cz. II)*, „Wiadomości wędkarskie” 2010, nr 9, [online], dostęp: 28.09.2014 r., <<http://www.ww.media.pl/?page=PArticleViewer&nid=3126>>.

<sup>42</sup> Zob. np. Portal WTV, Forum wędkarskie WTV, *Prawo wodne a grodzenie rzek i jezior!*, [online], dostęp: 30.09.2014 r., <<http://www.wedkarstwotv.pl/forum/32-prawo-i-przepisy/539-prawo-wodne-a-grodzenie-rzek-i-jezior->>, Portal ForumSumowe.pl, Forum dyskusyjne, *Koniec nielegalnego dostępu do jezior?*, [online], dostęp: 30.09.2014 r., <[4/2014](http://www.forumsumowe.pl/fo-</a></p></div><div data-bbox=)



macje, iż jego skala jest bardzo duża<sup>43</sup>. Członkowie Polskiego Związku Wędkarskiego wskazują, że nawet jeśli uda się zlikwidować jedno, grodzące przejście, ogrodzenie, to zaraz powstają kolejne. Natomiast dotarcie do niektórych łowisk jest niemożliwe<sup>44</sup>. Istotny jest również fakt, zgodnie z którym wędkarze są coraz bardziej świadomi regulacji zawartych w prawie wodnym. Pomimo to próby dyskusji z właścicielami działek przyległych są bezowocne i najczęściej wiążą się z koniecznością opuszczenia przez nich 1,5 m pasa strefy brzegowej bądź nie mają na niego w ogóle wstępu. Autorom znane są także liczne przypadki utrudniania wykonywania badań naukowych na jeziorach poprzez uniemożliwienie do nich dostępu.

## 5. INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI ZAPEWNIENIA PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM DOSTĘPU DO JEZIOR STANOWIĄCYCH WODY PUBLICZNE

W czerwcu 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Olsztynie (dalej NIK), po przeprowadzeniu kontroli w przedmiocie zapewnienia przez organy administracji rządowej i sa-

---

rum/viewthread.php?thread\_id=1667&rowstart=0>, Portal Wędkarstwo Moje Hobby, Wędkarskie forum dyskusyjne, *Ogrodzenia przy rzece*, [online], dostęp: 30.09.2014 r., <<http://wmh.pl/smf/organizacje-i-przepisy-wedkarskie/ogrodzenia-przy-rzece/>>, Portal Stowarzyszenia Wędkarzy Internautów, *SOS, Grodzenie rzek*, [online], dostęp: 30.09.2014 r., <<http://swi.fishing.pl/sos/grodzenie-rzek>>.

<sup>43</sup> Zob. liczbę wniosków składanych tylko przez Koła PZW Okręgu Poznańskiego w przedmiocie utrudniania lub uniemożliwiania dostępu do wód publicznych (rzek i jezior) połączonych do jednej tylko odpowiedzi, *Odpowiedź na wnioski z zebrań sprawozdawczych w Kołach PZW Okręgu Poznańskiego i porad jesiennych rejonów*, [online], dostęp: 30.09.2014 r., <[http://www.pzw.org.pl/pliki/prezentacje/42/wiadomosci/68574/pliki/komunikat\\_nr\\_2012\\_2\\_zalaczniki\\_wnioski\\_z\\_zebran\\_kol\\_pzw.pdf](http://www.pzw.org.pl/pliki/prezentacje/42/wiadomosci/68574/pliki/komunikat_nr_2012_2_zalaczniki_wnioski_z_zebran_kol_pzw.pdf)>.

<sup>44</sup> D. Gajos-Kaniewska, *op.cit.*



morządowej w województwie warmińsko-mazurskim dostępu do jezior stanowiących wody publiczne, opublikowała jej wyniki<sup>45</sup>. Kontrola ta obejmowała lata 2007–2010 (I półrocze), natomiast czynności kontrolne były przeprowadzone w okresie od 23 czerwca do 31 grudnia 2010 r. Jej celem było dokonanie oceny prawidłowości i skuteczności działań uprawnionych organów w odniesieniu do przedmiotowej kwestii poprzez<sup>46</sup>:

- egzekwowanie zakazów grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także uniemożliwienia przechodzenia przez ten obszar,
- wykonywanie obowiązków zarządcy w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa w przypadku bezprawnego wykorzystywania tych gruntów, w tym samowolnego wznoszenia na nich obiektów budowlanych i urządzeń wodnych,
- prowadzenie ewidencji gruntów i budynków w zakresie rodzajów użytków gruntowych na działkach (jeziorach) Skarbu Państwa oraz wydawanie decyzji o ustaleniu linii brzegu jezior,
- rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących ograniczenia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne.

Kontrolerzy NIK negatywnie ocenili działalność organów administracji rządowej w przedmiocie wywiązywania się z obowiązku zapewnienia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne. KZGW oraz RZGW w Gdańsku i Warszawie nienależycie wywiązywały się z obowiązku kontroli przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych (nie mniej niż 1,5 m od linii brzegu) oraz nie podejmowały działań zapobiegających ograniczaniu dostępu do takich wód. Zwrócono również uwagę na niewykonywanie przez wymienione RZGW obowiązków zarządcy w odniesieniu do gruntów stanowiących część jezior pozostających

---

<sup>45</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Olsztynie, *Informacja o wynikach kontroli zapewnienia przez organy administracji rządowej i samorządowej w województwie warmińsko-mazurskim dostępu do jezior stanowiących wody publiczne*, Olsztyn czerwiec 2011 r.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 4.





w ich trwałym zarządzie. Ponadto KZGW i RZGW w Warszawie nieprawidłowo rozpatrywały skargi i wnioski w przedmiocie ograniczania dostępu do wód publicznych. Natomiast, pomimo stwierdzonych uchybień, NIK pozytywnie oceniła działalność organów powiatowej administracji samorządowej<sup>47</sup>.

NIK stwierdziła, iż pracownicy KZGW i RZGW przeprowadzili od 2007 r. do 2010 r. (I półrocze) zaledwie 10 kontroli przestrzegania art. 27 ust. 1 p.w. w odniesieniu do jezior na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Liczba ta stanowiła 12,7% łącznej liczby kontroli przestrzegania tej normy w badanym okresie przez ww. jednostki na obszarze swojego działania (ponad 145 tys. km<sup>2</sup>) i stanowiła tylko 1,4% ogółu wykonanych przez nie kontroli gospodarowania wodami. Wskazano nierzetelność bądź niezgodność z wewnętrznymi zasadami w przedmiocie wykonywania kontroli aż 8 z nich (80%). Co więcej, pomimo stwierdzenia naruszenia art. 27 ust. 1 p.w., nie kierowano zawiadomień o podejrzeniu popełnienia wykroczenia do organów ścigania.

Kontrolerzy NIK dokonali oględzin linii brzegowej 18 jezior. Tylko na odcinkach o łącznej długości 9,7 km stwierdzono 125 przypadków zagrodzenia do nich dostępu w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu<sup>48</sup> (fot. 1).



Fot. 1. Zagrodzona linia brzegu jeziora Tałty w miejscowości Stare Sady

Źródło: Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Olsztynie.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 7.



Ponadto wskazano, że część gruntów należących do Skarbu Państwa była bezprawnie użytkowana przez władających nieruchomościami przyległymi, pomimo iż dyrektorzy skontrolowanych RZGW pełnili, w odniesieniu do nich, obowiązki zarządcy. Dyrektorzy nie posiadali aktualnej wiedzy w przedmiocie rzeczywistej linii brzegu, przez co fakt ten nie został odnotowany w ewidencji gruntów i budynków. Oględziny linii brzegu 18 jezior pozwoliły stwierdzić, iż linia ta wzdłuż 270 działek przyległych (97,5% działek poddanych oględzinom), przebiega w innym miejscu niż określone w ewidencji gruntów i budynków. Ponieważ linia ta faktycznie znajdowała się nawet 80 m w głąb działki „jezioro”, to wzdłuż nieruchomości przyległych do jezior odsłonięto 84,5 tys. m<sup>2</sup> gruntów, a ich część (60,7 tys. m<sup>2</sup>) była samowolnie użytkowana przez władających nieruchomościami przyległymi. Wybudowali oni nielegalnie 339 obiektów budowlanych, w tym 270 urządzeń wodnych<sup>49</sup>. Najciekawiej „zagospodarowano” odsłonięte przez jezioro Mały Jeziorak, grunty Skarbu Państwa o powierzchni 2,7 tys. m<sup>2</sup>. Wybudowano tam m.in. parking i sześć pomostów<sup>50</sup>.

Stwierdzono również, iż skontrolowane RZGW, w badanym okresie, nie występowały z wnioskami o wydanie decyzji o ustalenie linii brzegu<sup>51</sup>, a także pomimo formalnego uregulowania przez wszystkie skontrolowane jednostki komórek organizacyjnych odpowiadających za przyjmowanie skarg i wniosków, w niektórych z nich pojawiały się związane z tym nieprawidłowości (np. w przedmiocie ewidencjonowania czy rozpatrywania – opóźnienia, a w przypadku czterech – brak rozpatrzenia w ogóle, chociaż od momentu ich wniesienia do zakończenia kontroli NIK upłynęło od 469 do 1255 dni)<sup>52</sup>.

W wyniku przeprowadzonej kontroli skierowano 8 zaawizowań odnośnie do podejrzenia popełnienia przestępstwa w przedmiocie wybudowania obiektów budowlanych bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia robót

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 9.



budowlanych. Natomiast do policji złożono 7 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 194 pkt 2 p.w.<sup>53</sup>

## 6. ZAKOŃCZENIE

Przytoczone informacje świadczą, iż skala omawianego zjawiska jest duża i posiada wymiar ogólnospołeczny. Z uwagi na liczbę przypadków łamania prawa w obrębie analizowanego zagadnienia, autorzy musieli dokonać wyboru stanów faktycznych, które w dobitny sposób ilustrują skalę problemu, którego nie należy ograniczać terytorialnie jedynie do województwa warmińsko-mazurskiego. Zjawisko to posiada zasięg ogólnopolski, chociaż zwłaszcza jego nasilenie występuje na obszarach pojeziernych, szczególnie o dużych walorach rekreacyjnych.

Zagadnienia związane z niekontrolowaną zabudową i „zawłaszczaniem” dobra wspólnego, jakim jest przyroda, dotyczą nie tylko samowoli osób fizycznych – właścicieli działek rekreacyjnych przyległych do wód publicznych, ale mają charakter zdecydowanie bardziej powszechny zarówno w aspekcie przeznaczenia takich działek, jak i kategorii podmiotów do nich uprawnionych, zwłaszcza z tytułu prawa własności. Uprawnieni bardzo często nie chcą podporządkować się obowiązującemu prawu.

Niewątpliwie jednym z głównych czynników składających się na zaistniałą sytuację jest nieefektywne działanie właściwych, w tych sprawach, organów administracji rządowej i samorządowej. Dotyczy ono nie tylko należytej kontroli, ale także zdecydowania w podejmowanych działaniach, jak również umożliwienia właściwego funkcjonowania prawa wodnego w przedmiocie oznaczenia linii brzegu (i jej korygowania) oraz innych kwestiach składających się na możliwość jego kompleksowego stosowania.

---

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 32.



Przy okazji warto także zwrócić uwagę na problem wprowadzania w błąd przyszłych nabywców nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych. W licznych ofertach sprzedaży tego rodzaju nieruchomości, jako jeden z głównych ich walorów, wskazuje się bezpośredni, prywatny dostęp do wód (w rzeczywistości do wód publicznych). Potencjalny nabywca w wielu przypadkach już na tym etapie jest przekonany, iż ma prawo grodzić swoją przyszłą nieruchomość i zagospodarowywać linię brzegu według swojego upodobania. Stąd też wydaje się, że należy oczekiwać od właściwych w tych sprawach urzędników szczególnej uwagi, a nawet „obowiązku” informowania i uprzedzania przyszłych właścicieli nieruchomości przyległych do wód publicznych w kwestiach dotyczących prawa powszechnego do nich dostępu.

## BIBLIOGRAFIA

- Agopszowicz A., *Własność wód (jej istota i charakter prawny)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1973, z. 1.
- Burt T.P., Pinay G., Matheson F.E., Haycock N.E., Butturini A., Clement J.C., Danieleescu S., Dowrick D.J., Hefting M.M., Hillbricht-Ilkowska A., Maitre V., *Water table fluctuations in the riparian zone: comparative results from a pan-European experiment*, „Journal of Hydrology” 2002, vol. 265.
- Frey D., *Dostęp do jeziora dla każdego*, [online], dostęp: 28.09.2014 r., <<http://www.rp.pl/artukul/909114.html>>.
- Gajos-Kaniewska D., *Daj ludziom przejść do rzeki i jeziora*, [online], dostęp: 30.09.2014 r., <<http://prawo.rp.pl/artukul/107590.html>>.
- Kałużny M., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, *Rastrowa Mapa Podziału Hydrograficznego Polski*, [online], dostęp: 29.09.2014 r., <<http://www.kzgw.gov.pl/pl/Rastrowa-Mapa-Podzialu-Hydrograficznego-Polski.html>>.
- Krupa-Dąbrowska R., *Zakazanych płotów nie brakuje*, [online], dostęp: 27.09.2014 r., <<http://prawo.rp.pl/artukul/883417.html>>.
- Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Olsztynie, *Informacja o wynikach kontroli zapewnienia przez organy administracji rządowej*



- i samorządowej w województwie warmińsko-mazurskim dostępu do jezior stanowiących wody publiczne*, Olsztyn czerwiec 2011 r.
- Odpowiedź na wnioski z zebrań sprawozdawczych w Kołach PZW Okręgu Poznańskiego i porad jesiennych rejonów, [online], dostęp: 30.09.2014 r., <[http://www.pzw.org.pl/pliki/prezentacje/42/wiadomosci/68574/pliki/komunikat\\_nr\\_2012\\_2\\_zalaczniki\\_wnioski\\_z\\_zebran\\_kol\\_pzw.pdf](http://www.pzw.org.pl/pliki/prezentacje/42/wiadomosci/68574/pliki/komunikat_nr_2012_2_zalaczniki_wnioski_z_zebran_kol_pzw.pdf)>.
- Ostendorp W., Schmieder K., Jönk K., *Assessment of human pressures and their hydromorphological impacts on lakeshores in Europe*, „Ecohydrology & Hydrology” 2004, vol. 4.
- Osuch-Chacińska L., *Ograniczenia w użytkowaniu gruntów przyległych do wód, wynikające z ustawy Prawo wodne*, s. 4, [online], dostęp: 30.09.2014 r., <<http://osir.wloclawek.pl/userfiles/file/OBIEKTY/Prawo-wodne-Przystan.pdf>>.
- Rakoczy B. (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Rakoczy B., *Prawo własności gruntów pod wodami*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1.
- Rakoczy B., *Własność wód w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 1.
- Rudnicki S., *O własności wód*, „Nowe Prawo” 1982, nr 7–8.
- Schmieder K., *European lake shore danger concepts for sustainable development*, „Limnologica” 2004, vol. 34.
- Szachułowicz J., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Szczepaniak C., *Prawnik radzi – Dostęp do wody (cz. I)*, „Wiadomości wędkarskie” 2010, nr 8, [online], dostęp: 28.09.2014 r., <<http://www.wm.media.pl/?page=PArticleViewer&nid=3063>>.
- Szczepaniak C., *Prawnik radzi – Dostęp do wody (cz. II)*, „Wiadomości wędkarskie” 2010, nr 9, [online], dostęp: 28.09.2014 r., <<http://www.wm.media.pl/?page=PArticleViewer&nid=3126>>.
- Zieliński R., *Właściciele działek na mazurach grodzą je razem z plażami*, [online], dostęp: 23.09.2014 r., <[http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/560258,wlasciciele\\_dzialek\\_na\\_mazurach\\_grodza\\_je\\_razem\\_z\\_plazami.html](http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/560258,wlasciciele_dzialek_na_mazurach_grodza_je_razem_z_plazami.html)>.

**Kontakt e-mail:**

marszelewski@gmail.com

