

STREFY SPECJALNE JAKO NARZĘDZIE OCHRONY ŚRODOWISKA I ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

SPECIAL ZONES AS A TOOL FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Mgr Beata Walczak-Kowalik

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie, Polska
e-mail: b.walczak@ujd.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0001-5011-4477>

Abstrakt

W artykule omówiono znaczenie stref specjalnych jako elementów przestrzennego zarządzania terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ze szczególnym uwzględnieniem ich roli w ochronie środowiska. Prawidłowe zarządzanie strefami specjalnymi, w połączeniu z odpowiednim reżimem prawnym, odgrywa kluczową rolę w dążeniu do skutecznej ochrony środowiska. W artykule opisano wybrane rodzaje obszarów specjalnych pełniących istotne funkcje w ochronie środowiska, jednak nie odniesiono się do wszystkich możliwych form ochrony wynikających z polskiego prawa. Przedstawiono definicję oraz klasyfikację stref specjalnych, wskazując na ich znaczenie w systemie prawa administracyjnego. Następnie omówiono regulacje prawne dotyczące tworzenia, zarządzania i funkcjonowania tych obszarów, uwzględniając zarówno przepisy krajowe, jak i unijne. W kolejnych sekcjach przeanalizowano korzyści wynikające z funkcjonowania stref specjalnych oraz wyzwania związane z ich implementacją. Artykuł kończy się podsumowaniem zawierającym wnioski dotyczące efektywności stref specjalnych jako instrumentu ochrony środowiska oraz propozycje ewentualnych zmian legislacyjnych.

Słowa kluczowe: podział specjalny, ochrona środowiska, obszary chronione, zrównoważony rozwój

Abstract

The article discusses the significance of special zones as elements of spatial management within the territory of the Republic of Poland, with particular emphasis on their role in environmental protection. Proper management of special zones, combined with an appropriate legal regime, plays a crucial role in striving for effective environmental protection. The article describes selected types of special areas that perform essential functions in environmental protection; however, it does not address all possible forms of protection arising from Polish law. It presents the definition and classification of special zones, highlighting their importance in the administrative law system. Subsequently, it discusses legal regulations concerning the creation, management, and functioning of these areas, considering both national and EU legislation. In the following sections, the benefits resulting from the functioning of special zones are analyzed, as well as the challenges associated with their implementation. The article concludes with a summary containing conclusions regarding the effectiveness of special zones as an instrument of environmental protection and proposals for potential legislative changes.

Keywords: special zoning, environmental protection, protected areas, sustainable development

Wstęp

Głównym problemem badawczym niniejszego opracowania jest określenie, w jaki sposób odpowiednie zarządzanie strefami specjalnymi, wspierane przez właściwie skonstruowany reżim prawny, wpływa na skuteczność ochrony środowiska. Badanie to ma na celu wskazanie, czy i w jakim zakresie regulacje dotyczące stref specjalnych mogą być wykorzystywane jako narzędzie służące realizacji polityki zrównoważonego rozwoju oraz ochrony zasobów naturalnych. Artykuł ma na celu przedstawienie roli podziału specjalnego w ochronie środowiska oraz omówienie związanych z tym korzyści i wyzwań. Główną tezę artykułu jest stwierdzenie, że prawidłowe zarządzanie strefami specjalnymi, w połączeniu z odpowiednim reżimem prawnym, odgrywa kluczową rolę w dążeniu do skutecznej ochrony środowiska. Na tej podstawie postawiono hipotezę, zgodnie z którą precyzyjne uregulowanie statusu stref specjalnych w systemie prawa administracyjnego wpływa na skuteczność ich funkcjonowania w ochronie środowiska, obszary specjalne jako narzędzie regulacyjne pozwalają na bardziej elastyczne i efektywne dostosowanie polityki ochronnej do konkretnych zagrożeń

środowiskowych. W niniejszym opracowaniu zastosowano metodę formalno-dogmatyczną, która polega na analizie obowiązujących norm prawnych, ich interpretacji oraz ocenie efektywności stosowania w praktyce. Dzięki tej metodzie możliwe jest dokonanie systematycznego przeglądu przepisów regulujących funkcjonowanie stref specjalnych, ich relacji z innymi instrumentami ochrony środowiska oraz wpływu na realizację celów zrównoważonego rozwoju.

1. Podziały przestrzenne

Zastosowanie podziałów przestrzennych jest najczęściej determinowane potrzebami praktycznego zarządzania oraz administrowania przestrzenią i jej zasobami, takimi jak wody, lasy, surowce mineralne czy obszary cenne przyrodniczo. Dotyczy to również zarządzania działalnością prowadzoną w przestrzeni geograficznej, w szczególności o charakterze organizacyjno-administracyjnym, na przykład w kontekście funkcjonowania organów państwowych, instytucji publicznych czy organizacji realizujących zadania o szerokim zasięgu przestrzennym [Łaszczyk 2021, 156]. Istotną rolę w kształtowaniu podziałów przestrzennych odgrywają również czynniki naturalne, takie jak ukształtowanie terenu, przeszkody wodne, kompleksy leśne, warunki klimatyczne czy dostęp do kluczowych zasobów naturalnych, na przykład czystej wody. Istotnym czynnikiem pozostaje specyfika danego podziału, wynikająca z jego przeznaczenia oraz określonych zadań, które ma realizować.

Podstawowym podziałem przestrzennym jest administracyjny podział terytorialny państwa¹, który stanowi jeden z kluczowych elementów ustroju administracyjnego. Według M. Chmaja „podziałem terytorialnym jest względnie trwałe rozczłonkowanie terytorialne państwa, dokonywane w celu wykonywania administracji publicznej i przyporządkowujące całej jednostce terytorialnej właściwy jej organ administracji” [Chmaj 2004, 144]. Podziały terytorialne tworzone są w celu zapewnienia ładu i porządku w działalności organów oraz podmiotów realizujących zadania państwa na określonym obszarze. Ich głównym celem jest ograniczenie zakresu

¹ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.

działania tych podmiotów do wyznaczonego wycinka terytorium państwowego, co pozwala na bardziej efektywne zarządzanie przestrzenią. Podziały te mają na celu umożliwienie sprawnego funkcjonowania zarówno państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego, poprzez stworzenie precyzyjnych granic terytorialnych dla realizacji przypisanych im zadań [Ura 2021, 197].

Nauka prawa administracyjnego wyróżnia trzy rodzaje podziału terytorialnego państwa zasadniczy podział terytorialny, pomocniczy podział terytorialny, podział dla celów specjalnych. Podziały specjalne stosowane są w celu realizacji zadań państwa, których wykonywanie w ramach podziału zasadniczego byłoby z różnych względów nieefektywne.

Oprócz specjalnych podziałów terytorialnych wyróżnia się kategorię tzw. obszarów specjalnych (stref specjalnych), które stanowią wyodrębnione fragmenty przestrzeni państwa, określone na potrzeby realizacji specyficznych zadań i celów o charakterze publicznym. Wyodrębnienie tych obszarów jest dokonywane w sposób indywidualny i zależne od konkretnych potrzeb administracyjnych, gospodarczych lub ekologicznych. Przykładami takich obszarów specjalnych są parki narodowe, specjalne strefy ekonomiczne, obszary górnicze czy pas nadbrzeżny [Zimmermann 2022, 218]. Wyodrębnienie strefy specjalnej następuje na podstawie konkretnych przepisów materialnego prawa administracyjnego, pod warunkiem że przemawia za tym interes publiczny. Cele ogólne, które uzasadniają wyodrębnienie takiego obszaru, muszą być na tyle istotne, aby przeważały nad zasadami wynikającymi z powszechnie obowiązujących regulacji, uzasadniając wprowadzenie odrębnych rozwiązań prawnych [Stelmasiak 2017, 695, 687].

2. Pojęcie strefy specjalnej służącej ochronie środowiska

Strefa specjalna to wydzielony obszar terytorium państwa, na którym wprowadza się przepisy określające zasady korzystania z tego obszaru, a także reguły zachowania i wykorzystywania go zgodnie z jego przeznaczeniem. Przepisy te mają na celu dostosowanie funkcjonowania tego terenu do jego specyficznych właściwości lub zadań, jakie ma spełniać [Pieprzny 2011, 240]. Podziały specjalne wspierają funkcjonowanie organów o szczególnych właściwościach, a ich tworzenie zazwyczaj opiera się na odmiennych zasadach niż w przypadku podziału zasadniczego [Kurowska 1979, 48].

Strefy specjalne zaliczane są do podstawowych instytucji materialnego prawa administracyjnego [Zacharczuk 2017, 152].

Strefy specjalne to tereny, które nie są wyłącznie obiektami, choć mogą obejmować również grunty zabudowane. Mogą być własnością państwa, jednostek samorządu terytorialnego, innych podmiotów wykonujących zadania publiczne lub podmiotów niewykonujących takich zadań. Termin „obszary specjalne” odnosi się wyłącznie do terenów ściśle wyodrębnionych na podstawie konkretnych kryteriów, co oznacza, że w przypadku obszaru specjalnego chodzi zawsze o precyzyjnie określone i wyznaczone tereny [Ruczkowski 2024, 849].

Obecnie zarówno w systemie prawnym, jak i w praktyce administracyjnej obserwuje się dynamiczny wzrost liczby tworzonych i funkcjonujących obszarów specjalnych, objętych szczególnym reżimem prawnym. W konsekwencji prowadzi to do nakładania się i kumulacji różnych szczególnych regulacji prawnych, co rodzi zjawisko spiętrzenia reżimów prawnych [Mikowski 2015, 186].

Celem tworzenia stref specjalnych służących ochronie środowiska jest przede wszystkim zapewnienie efektywnej ochrony środowiska naturalnego. W niektórych przypadkach strefy te pełnią również dodatkowe funkcje, takie jak ochrona sanitarna czy estetyczna [Stelmasiak 2017, 651], np. poprzez zachowanie walorów krajobrazowych [Otawski 2003, 265-84].

Cele utworzenia obszaru specjalnego wynikają z konieczności ochrony zarówno samego terytorium tego obszaru, jak i terenów znajdujących się poza jego granicami. Ogólne cele ustanowienia obszaru specjalnego obejmują zarówno dbałość o interesy społeczne, jak i indywidualne, przy czym te drugie uwzględniane są w mniejszym zakresie. Oba rodzaje interesów są na tyle istotne, że uzasadniają wprowadzenie zmian w obowiązującym porządku prawnym [Boć 2013, 452].

Obszary specjalne są tworzone poprzez akty normatywne – rozporządzenia lub akty prawa miejscowego. Ich reżim prawny jest odrębny i nie obowiązuje poza ich granicami. Określone regulacje działają wyłącznie na danym obszarze i nie mają zastosowania poza nim. Obszary specjalne mogą mieć zamknięte reżimy prawne, dostosowane do ich specyficznych celów. Regulacje dotyczące obszarów specjalnych mają pierwszeństwo przed prawem powszechnym w obrębie danego terenu. Akty ustanawiające

obszary muszą jednak mieścić się w konstytucyjnym systemie źródeł prawa. Obszary specjalne tworzą szczególne reżimy prawne, które mogą się na siebie nakładać, powodując trudności interpretacyjne. Priorytet w regulacji obszarów specjalnych wynika z hierarchii aktów prawnych i planowania przestrzennego [tamże, 452-54].

Wprowadzenie specyficznego reżimu prawnego w strefach specjalnych prowadzi do wyłączenia lub przynajmniej ograniczenia dotychczasowego porządku prawnego, czyli norm powszechnie obowiązujących. Ograniczenia te mogą obejmować ingerencję w prawa rzeczowe, nakładanie ciężarów publicznych lub ustanawianie szczególnych postanowień o charakterze policyjnym, takich jak przepisy ochronno-porządkowe, mające na celu zapewnienie zgodności z celami ochrony środowiska i bezpieczeństwa publicznego [Pieprzny 2011, 238].

W strefach specjalnych mogą być wprowadzane nakazy i zakazy administracyjnoprawne oraz regulacje karne, które przewidują odpowiedzialność za wykroczenia lub występki. Regulacje te mogą rozszerzać katalog czynów zabronionych lub nadawać im kwalifikowane formy. Ograniczenia administracyjnoprawne są wprowadzane bezpośrednio przepisami prawa materialnego, a organy administracji publicznej są upoważnione do ich egzekwowania, najczęściej poprzez wydawanie aktów administracyjnych lub normatywnych, w celu ochrony wartości wymagających szczególnej ochrony [Ura 2021, 208].

Unormowania obszaru specjalnego stanowią rodzaj zespołów powszechnie obowiązujących norm prawnych, które mają służyć realizacji w obrębie danego obszaru specjalnego określonych przez ustawodawcę celów i zadań państwa w interesie publicznym, rozumianym jako wartości powszechnie uznawanych za podstawowe i wspólne dla całego społeczeństwa, w interesie ogółu, wspólnoty [Parchomiuk 2016, 542].

W literaturze dokonuje się różnych klasyfikacji obszarów specjalnych w oparciu o zróżnicowane kryteria. Powszechnie przyjmuje się podział obszarów specjalnych powoływanych w celu ochrony środowiska na trzy podstawowe grupy, w zależności od sposobu realizacji głównego celu, dla którego zostały one utworzone. Do tych grup należą: 1) obszary ustanawiane w celu ochrony określonych wartości środowiskowych przed zagrożeniami wynikającymi z prowadzenia określonej działalności na terenie

objętym granicami takiego obszaru; 2) obszary wyznaczone wokół terenów o szczególnych walorach środowiskowych, które mają na celu zabezpieczenie i zachowanie tych wartości; 3) obszary specjalne tworzone wokół źródeł zanieczyszczeń, które mają na celu ochronę środowiska przed zagrożeniami powodowanymi przez te źródła [Sommer 2017, 166].

Podział obszarów specjalnych według J. Stelmasiaka opiera się na nadrzędnej funkcji, jaką pełnią te obszary, co pozwala na ich klasyfikację w zależności od celów, jakie realizują. Pierwsza kategoria to obszary specjalne o nadrzędnej funkcji ekologicznej ustanawiane w celu ochrony środowiska naturalnego, różnorodności biologicznej oraz zasobów przyrodniczych. Przykładem mogą być parki narodowe, rezerwaty przyrody czy obszary Natura 2000. Głównym celem tych obszarów jest zapewnienie trwałości ekosystemów, ochrona gatunków i zachowanie naturalnych procesów przyrodniczych. Druga kategoria to obszary specjalne o nadrzędnej funkcji gospodarczej, tworzone w celu realizacji zadań związanych z gospodarką i eksploatacją zasobów naturalnych. Przykładem są obszary górnicze, strefy przemysłowe lub tereny związane z energetyką, takie jak obszary wokół elektrowni węglowych czy wiatraków [Stelmasiak 1986, 66].

Obok obszarów specjalnych w prawie funkcjonuje również pojęcie strefy ochronnej. Jak zauważa L. Zacharko, w przeszłości zawężenie pojęcia stref specjalnych wyłącznie do stref ochronnych lub obszarów ochronnych w ochronie środowiska prowadziło do nadmiernie ograniczonego podejścia. Jednak zmiana sposobu postrzegania tego zagadnienia w nauce prawa administracyjnego w drugiej połowie lat 80. XX w. doprowadziła do rozszerzenia zakresu pojęciowego stref specjalnych poza kontekst ochrony środowiska. Strefa specjalna, jako kategoria wypracowana przez doktrynę prawa administracyjnego, jest pojęciem szerszym niż obszar ochronny czy strefa ochronna. Można ją określić jako „sumę stref”, w których obowiązuje szczególny reżim prawny ograniczający prawa i wolności obywateli. Jest to element porządku prawnego ukształtowanego w odmienny sposób lub wzbogaconego o regulacje specjalne, dostosowane do specyficznych potrzeb danego obszaru. L. Zacharko eksponuje pojęcie strefy specjalnej jako pojęcie doktrynalne i aprioryczne, służące twórczemu uogólnianiu materiału normatywnego z zakresu obowiązującego prawa przedmiotowego [Zacharko 2009, 791].

3. Funkcje pełnione przez różne rodzaje obszarów specjalnych w ochronie środowiska

Zagadnienie obszarów specjalnych nie jest i najprawdopodobniej nigdy nie będzie regulowane kompleksowo w jednym akcie normatywnym. Wynika to z różnorodności przesłanek i celów, które stoją za tworzeniem tych obszarów, a także z konieczności poddania poszczególnych nieruchomości specjalnym reżimom prawnym o zróżnicowanym charakterze [Stelmasiak 1986, 69].

Woda stanowi jeden z najważniejszych zasobów naturalnych, niezbędny zarówno dla ekosystemów, jak i działalności człowieka. W obliczu rosnących wyzwań związanych z zanieczyszczeniem wód oraz zmianami klimatycznymi, skuteczne zarządzanie zasobami wodnymi nabiera kluczowego znaczenia. Strefy ochronne ujęć wody, zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie, mają istotne znaczenie dla ochrony jakości wód. W strefach tych obowiązują ograniczenia dotyczące działalności mogącej prowadzić do zanieczyszczenia wód, takie jak składowanie odpadów, stosowanie nawozów czy niekontrolowany rozwój infrastruktury.

Strefy specjalne w gospodarce wodnej obejmują obszary objęte szczególnymi regulacjami w celu ochrony zasobów wodnych. Są one wyznaczane na podstawie przepisów *Prawa wodnego*² oraz unijnej *Ramowej Dyrektywy Wodnej*³, która nakłada obowiązek ochrony i zrównoważonego użytkowania wód.

Zgodnie z art. 120 u.p.w. ustanawiane są strefy ochronne ujęć wody oraz obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych, które regulują sposób korzystania z tych obszarów w celu minimalizacji ryzyka ich zanieczyszczenia. Obszarowa ochrona źródeł i ujęć wody ma na celu zapewnienie odpowiedniej jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, a także dostarczania wody wysokiej jakości dla zakładów

² Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*, Dz. U. z 2024 r., poz. 1087 z późn. zm. [dalej: u.p.w.].

³ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. *ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 327, 1–73, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32000L0060> [dostęp: 28.01.2025].

wymagających takich zasobów. Działania te obejmują również ochronę zasobów wodnych przed degradacją [Każmierska-Patryczna 2021, 552].

W art. 121 ust. 2 u.p.w. ustawodawca wprowadził zróżnicowanie w ramach stref ochronnych ujęć wody, opierając je przede wszystkim na położeniu terenu względem ujęcia wody. W wyniku tego podziału wyróżniono teren ochrony bezpośredniej, obejmujący obszar, na którym znajduje się ujęcie wody i jego najbliższe otoczenie, oraz teren ochrony pośredniej, który obejmuje obszar zasilania ujęcia wody. Taki podział pozwala na zróżnicowanie poziomu ochrony w zależności od znaczenia danego obszaru dla bezpieczeństwa i jakości wody. Obecnie strefy ochronne mogą być ustanawiane w dwóch wariantach: obejmujące wyłącznie teren ochrony bezpośredniej lub łączące teren ochrony bezpośredniej i pośredniej. Natomiast nie jest możliwe wyznaczenie strefy ochronnej, która obejmowałaby wyłącznie teren ochrony pośredniej. Takie rozwiązanie wynika z konieczności zapewnienia kompleksowej ochrony ujęć wody, przy czym kluczowe znaczenie ma zabezpieczenie najbliższego otoczenia samego ujęcia przed bezpośrednimi zagrożeniami, co stanowi podstawowy cel ustanawiania stref ochronnych.

Obszar ochronny ustanawia wojewoda, na wniosek Wód Polskich, w drodze aktu prawa miejscowego, wskazując ograniczenia lub zakazy dotyczące użytkowania gruntów oraz korzystania z wód na terenie obszaru ochronnego oraz granice tego obszaru (art. 141 ust. 1 u.p.w.).

W obliczu zmian klimatycznych, które prowadzą do częstszych susz i powodzi, strefy ochronne ujęć wody pełnią istotną rolę jako bufor. Ochrona obszarów zasilania ujęć pozwala na zachowanie odpowiedniego poziomu wód gruntowych, co jest kluczowe w okresach deficytu opadów. Zalesienie terenów ochronnych wokół ujęć może wspierać retencję wody, zmniejszając ryzyko jej szybkiego odpływu powierzchniowego. Ochrona mokradeł w strefach pośrednich zwiększa zdolność magazynowania wody, co pomaga w łagodzeniu skutków suszy.

Strefy ochronne ujęć wody obejmują tereny rolnicze, na których stosuje się ograniczenia dotyczące nawozów i środków ochrony roślin (art. 104 u.p.w.). Działania te promują zrównoważone praktyki rolnicze, które jednocześnie chronią wody podziemne i powierzchniowe przed zanieczyszczeniem azotanami czy pestycydami. W strefach ochronnych rolnicy mogą być zobowiązani do stosowania metod agroekologicznych, takich jak

zmniejszenie nawożenia czy tworzenie pasów buforowych. Takie podejście wspiera ochronę wód i przyczynia się do produkcji rolnej zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Wprowadzona do prawa wodnego zasada zrównoważonego rozwoju odgrywa rolę dyrektywy wykładni w odniesieniu do konieczności wyważenia zakresu obowiązków dotyczących ochrony środowiska, na rzecz przyjmowania rozwiązań jak najkorzystniejszych dla środowiska⁴. Nakazy, zakazy i ograniczenia na obszarze strefy ochronnej obowiązują bezpośrednio z mocy ustawy⁵.

Ochrona środowiska w rozumieniu art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶ obejmuje zarówno zapewnienie mieszkańcom dostępu do nieskażonego powietrza, zdrowej wody pitnej oraz terenów rekreacyjnych, jak i ochronę specyficznego krajobrazu kraju, jego ukształtowania terenu czy sieci rzecznej. Te elementy nie tylko kształtują unikalny charakter Polski, ale także stanowią istotny element jej tożsamości narodowej. W ten sposób ochrona środowiska zyskuje wymiar nie tylko praktyczny, ale także kulturowy i symboliczny, odzwierciedlając troskę o zachowanie dziedzictwa naturalnego dla przyszłych pokoleń [Sarnecki 2016, 235].

Obszary szczególnego zagrożenia powodzią to tereny charakteryzujące się różnym prawdopodobieństwem wystąpienia powodzi. Należą do nich obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%, oraz obszary, gdzie prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10%. W zakres tych terenów wchodzi również obszary między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano wał przeciwpowodziowy, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 224 u.p.w., stanowiące działki ewidencyjne. Obszary szczególnego zagrożenia powodzią obejmują także pas techniczny (art. 16 pkt 34 u.p.w.).

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnym w Gorzowie Wielkopolskim z 25 marca 2009 r., II SA/GO 825/08, Legalis el.

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnym we Wrocławiu z 29 września 2022 r., II SA/Wr 443/22, Legalis el.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Obszary szczególnego zagrożenia powodzią są przedstawiane na mapach zagrożenia powodziowego i mapach ryzyka powodziowego. Na mapach tych znajdują się informacje dotyczące zasięgu i głębokości wody podczas powodzi oraz potencjalnych negatywnych skutków, jakie powódź może spowodować dla ludzi, środowiska, infrastruktury i mienia. Mapy te stanowią kluczowe narzędzie planowania przestrzennego oraz zarządzania ryzykiem powodziowym, umożliwiając podejmowanie działań prewencyjnych i ochronnych (art. 172 u.p.w.).

Zakazy dotyczące gromadzenia ścieków, nawozów, chemikaliów, odpadów oraz lokalizacji cmentarzy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wynikają z art. 77 u.p.w. Celem tych przepisów jest ochrona jakości wód i środowiska naturalnego na terenach narażonych na powódzie.

Aktualne regulacje prawne dotyczące ochrony wód i obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego są niewystarczające w zakresie ich egzekwowania i kontroli. Istniejące przepisy często nie uwzględniają najnowszych danych naukowych i hydrologicznych, co prowadzi do błędów w planowaniu przestrzennym oraz niedostatecznej ochrony zasobów wodnych. Aby zwiększyć skuteczność systemu ochrony środowiska, należałoby wzmocnić nadzór nad przestrzeganiem przepisów dotyczących ochrony wód np. za pomocą lepszych narzędzi monitoringu i kontroli; zastrzyć wymagania dotyczące lokalizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią, aby ograniczyć przyszłe straty; wprowadzić mechanizmy umożliwiające regularne aktualizowanie granic stref ochronnych ujęć wody, uwzględniając zmieniające się warunki klimatyczne.

Lasy zarządzane przez Lasy Państwowe w Polsce charakteryzują się podziałem, który obejmuje podział na regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, nadleśnictwa oraz leśnictwa. Taka struktura organizacyjna wynika z przepisów zawartych w ustawie z dnia 28 września 1991 r. *o lasach*⁷, która stanowi podstawowy akt prawny regulujący gospodarkę leśną w Polsce. Tworzenie lasów ochronnych odbywa się na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw środowiska (dla lasów Skarbu Państwa) lub starosty (dla lasów pozostałych). Procedura ta wynika z przepisów art. 16 u.l.

⁷ Dz. U. z 2024 r., poz. 530 z późn. zm. [dalej: u.l.].

Na obszarze lasów ochronnych bez wątpienia obowiązuje specjalny reżim prawny charakterystyczny dla obszarów specjalnych. Wynika to z regulacji zawartych w analizowanej u.l., które nakładają szczególne ograniczenia publicznoprawne w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej oraz ochrony przyrody. Zgodnie z przepisami tej ustawy, w lasach ochronnych stosuje się m.in. przepisy dotyczące ograniczeń w pozyskiwaniu drewna, działań technicznych oraz zakaz wznoszenia budynków i budowli, o ile nie są one związane bezpośrednio z ochroną lub gospodarowaniem lasami.

Struktura podziału stosowana w Lasach Państwowych pozwala na skuteczne zarządzanie lasami poprzez dostosowanie działań do potrzeb lokalnych i strategicznych. Umożliwia ona realizację celów związanych z gospodarką leśną, ochroną środowiska oraz rekultywacją terenów zdegradowanych, przyczyniając się do zrównoważonego rozwoju i ochrony zasobów naturalnych dla przyszłych pokoleń.

Ważnym elementem jest także edukacja i promocja rozwiązań prawnych wśród społeczeństwa i leśników, co przyczynia się do skuteczniejszego zarządzania lasami oraz lepszego wykorzystania ich potencjału w zgodzie z przepisami prawa. Dzięki przestrzeganiu tych norm możliwe jest zachowanie lasów jako zrównoważonego zasobu, chronionego przed nadmierną eksploatacją i wspierającego równowagę ekosystemów leśnych [Bugno-Pogoda i Durak 2018, 28-32].

Lasy Państwowe odgrywają istotną rolę w zarządzaniu zasobami leśnymi Polski. Mimo istniejących wyzwań, poprzez wprowadzenie odpowiednich reform i działań dostosowawczych, możliwe jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju oraz ochrony przyrody dla przyszłych pokoleń. Istotne jest znalezienie równowagi między potrzebami gospodarczymi a koniecznością ochrony przyrody. Można to osiągnąć poprzez wprowadzenie bardziej restrykcyjnych norm dotyczących wycinki drzew oraz promowanie praktyk zrównoważonej gospodarki leśnej.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o *odpadach*⁸ regulująca składowiska odpadów, które stanowią swoiste strefy ochronne: składowiska odpadów niebezpiecznych, odpadów obojętnych oraz innych odpadów (art. 103 ust. 2). Składowanie odpadów niebezpiecznych jest możliwe wyłącznie

⁸ Dz. U. z 2023 r., poz. 1587 z późn. zm. [dalej: u.o.].

na składowiskach przeznaczonych do tego celu, czyli składowiskach odpadów niebezpiecznych. Zgodnie z art. 106 ust. 1 u.o., na tego rodzaju składowiskach nie mogą być deponowane odpady inne niż niebezpieczne. Jednakże art. 106 ust. 2-4 u.o. dopuszcza możliwość składowania stałych odpadów niebezpiecznych na składowiskach odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, pod warunkiem, że odbywa się to na wydzielonych częściach tych składowisk, gdzie przechowywane są wyłącznie odpady niebezpieczne. Natomiast na składowiskach odpadów obojętnych taka możliwość nie istnieje – zgodnie z art. 108 u.o., tego typu składowiska mogą być wykorzystywane wyłącznie do składowania odpadów obojętnych.

Obszary przeznaczone pod składowiska odpadów wymagają precyzyjnego planowania z uwzględnieniem warunków środowiskowych oraz przepisów prawa. Podział specjalny pozwala na minimalizowanie ryzyka zanieczyszczenia gleb i wód gruntowych dzięki odpowiedniemu doborowi lokalizacji, wprowadzenie specjalnych reżimów prawnych, które ograniczają działalność mogącą wpłynąć na bezpieczeństwo środowiskowe, np. uwzględnienie przepisów o minimalnej odległości składowisk od wrażliwych elementów środowiska, takich jak zbiorniki wodne czy obszary chronione (art. 77 u.p.w.).

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów⁹, na obszarze planowanego składowiska odpadów i jego otoczenia przeprowadza się badania hydrologiczne i geologiczne. Wyniki badań hydrologicznych oraz zatwierdzoną dokumentację geologiczno-inżynierską i hydrogeologiczną, zgodną z wymaganiami określonymi w przepisach dotyczących dokumentacji geologiczno-inżynierskiej i hydrogeologicznej, dołącza się do wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla składowiska odpadów.

Lokalizowanie składowisk odpadów niebezpiecznych, a także odpadów innych niż niebezpieczne i obojętnych oraz odpadów obojętnych, może być zakazane lub ograniczone na terenie ochrony pośredniej wód, jeśli ich obecność mogłaby prowadzić do zmniejszenia przydatności ujmowanej wody lub obniżenia wydajności ujęcia wody (art. 130 ust. 1 pkt 9 u.p.w.). W ramach tych regulacji zakazane lub ograniczone jest również

⁹ Dz. U. z 2022 r., poz. 1902.

przechowywanie i składowanie odpadów promieniotwórczych na terenie ochrony pośredniej wód (art. 130 ust. 1 pkt 3 u.p.w.).

Z uwagi na ryzyko trwałego zanieczyszczenia gruntów i wód, podobne ograniczenia lub zakazy mogą być wprowadzone również na obszarach ochronnych. Dotyczy to zarówno lokalizowania składowisk odpadów (art. 140 pkt 8 u.p.w.), jak i przechowywania oraz składowania odpadów promieniotwórczych (art. 140 pkt 3 u.p.w.). Regulacje te mają na celu zapewnienie ochrony zasobów wodnych i zapobieganie potencjalnym, długotrwałym zagrożeniom środowiskowym.

Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią obowiązuje zakaz prowadzenia działalności związanej z przetwarzaniem odpadów, w tym w szczególności ich składowania, co wynika z art. 77 ust. 1 pkt 3 lit. a u.p.w. Wyjątek od tego zakazu stanowi wykorzystywanie gruzu, mas ziemnych oraz skalnych w ramach robót związanych z utrzymywaniem lub regulacją wód, ochroną brzegu morskiego, morskich wód wewnętrznych oraz pogłębianiem morskich dróg wodnych, zgodnie z art. 77 ust. 2 u.p.w. Dodatkowo, właściwy organ Wód Polskich może – w drodze decyzji administracyjnej – wyrazić zgodę na odstępstwo od tego zakazu, pod warunkiem, że nie spowoduje ono zagrożenia dla jakości wód w przypadku wystąpienia powodzi. W takim przypadku organ określa szczegółowe warunki, które muszą zostać spełnione, aby zapewnić ochronę jakości wód (art. 77 ust. 3 u.p.w.). Regulacje te mają na celu ochronę środowiska wodnego oraz minimalizowanie ryzyka związanego z zanieczyszczeniem wód w sytuacji wystąpienia powodzi [Kiepsa-Kokot 2024, 138].

Mimo istniejących ograniczeń, w praktyce zdarzają się przypadki lokalizacji składowisk w miejscach nieodpowiednich, co może wynikać z luk w przepisach lub ich niewłaściwego egzekwowania. Konieczne jest wzmocnienie nadzoru oraz wprowadzenie bardziej precyzyjnych kryteriów oceny lokalizacji. Chociaż przepisy chroniące ujęcia wody są jasno sformułowane, ich skuteczność zależy od regularnego monitoringu i egzekwowania. Warto zainwestować w nowoczesne technologie monitoringu oraz szkolenia dla służb odpowiedzialnych za kontrolę. Polskie prawo w zakresie składowania odpadów zawiera liczne mechanizmy ochronne, jednak ich efektywność zależy od praktycznego wdrożenia oraz ciągłego doskonalenia przepisów w odpowiedzi na pojawiające się wyzwania.

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o *lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych*¹⁰ wprowadza obszary ochrony uzdrowiskowej. Gminy uzdrowiskowe stanowią szczególny typ gmin samorządowych w Polsce, wyróżniają się walorami uzdrowiskowo-klimatycznymi. Ustawodawca w analizowanej ustawie określa szerokie zadania dotyczące funkcjonowania uzdrowisk i obszarów ochrony uzdrowiskowej. Zadania te obejmują gospodarowanie terenami, z uwzględnieniem potrzeb leczenia uzdrowiskowego, ochrony źródeł naturalnych surowców leczniczych oraz zakazów budowy lub wykonywania innych czynności zabronionych w poszczególnych strefach ochrony uzdrowiskowej. Ochronę warunków naturalnych uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej, w tym spełnianie wymagań związanych z normami zanieczyszczeń powietrza, natężenia hałasu, odprowadzania ścieków do wód lub ziemi, gospodarki odpadami oraz emisji pól elektromagnetycznych, zgodnie z odrębnymi przepisami. Tworzenie warunków dla funkcjonowania zakładów leczenia uzdrowiskowego oraz rozwoju infrastruktury komunalnej, która zaspokaja potrzeby osób korzystających z leczenia uzdrowiskowego. Rozwój infrastruktury komunalnej i technicznej, przeznaczonej dla uzdrowisk lub obszarów ochrony uzdrowiskowej, w celu spełnienia wymagań określonych w art. 34 ust. 1 pkt 5 u.l.u., dotyczących odpowiednich warunków środowiskowych i infrastrukturalnych.

Zadania te mają na celu zapewnienie zrównoważonego rozwoju uzdrowisk i ich funkcjonowania w sposób zgodny z przepisami prawa, uwzględniając zarówno ochronę środowiska naturalnego, jak i potrzeby społeczno-gospodarcze. Specjalny reżim prawny na tych obszarach, wynikający z przepisów ustawy, ma kluczowe znaczenie dla zachowania właściwości leczniczych uzdrowisk, ich potencjału środowiskowego oraz zapewnienia wysokiej jakości życia mieszkańców i gości korzystających z walorów uzdrowiskowych.

Obecny stan prawny zapewnia solidne podstawy dla ochrony i rozwoju uzdrowisk, ale wymaga usprawnień w zakresie egzekwowania norm środowiskowych, finansowania oraz koordynacji polityki gospodarczej i ekologicznej. Kluczowe jest wprowadzenie precyzyjniejszych mechanizmów monitorowania oraz skuteczniejszej kontroli przestrzegania przepisów, aby

¹⁰ Dz. U. z 2024 r., poz. 1420 z późn. zm. [dalej: u.l.u.].

uniknąć degradacji środowiska i zapewnić długoterminową trwałość funkcji uzdrowiskowych.

Zakończenie

Strefy specjalne odgrywają kluczową rolę w ochronie zasobów środowiskowych, różnorodności biologicznej oraz w adaptacji do zmian klimatycznych. Pełnią zróżnicowane funkcje, odpowiadając na potrzeby ekologiczne, gospodarcze i społeczne. Funkcja ogólna większości stref polega na tworzeniu barier ochronnych, które izolują sąsiadujące tereny zamieszkałe lub określone elementy środowiska przed zanieczyszczeniami. Funkcje szczególne wynikają z dwóch głównych rodzajów stref. Ich nadrzędnym celem jest zachowanie równowagi między rozwojem cywilizacyjnym a ochroną zasobów naturalnych dla przyszłych pokoleń. Stanowią one istotne narzędzie w realizacji polityki ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju.

Dynamiczny rozwój społeczny, proces europeizacji prawa krajowego, postępująca jurydyzacja życia publicznego oraz rosnąca potrzeba ochrony nowych wartości o wymiarze społecznym wskazują na konieczność tworzenia nowych stref specjalnych. Rozwój ten wymaga dostosowania struktur prawnych i przestrzennych do zmieniających się potrzeb społeczności oraz wymogów ochrony środowiska i gospodarki. Tylko poprzez odpowiedzialne i przemyślane działania możliwe będzie pogodzenie rozwoju gospodarczego z ochroną zasobów naturalnych, co jest niezbędne dla realizacji idei zrównoważonego rozwoju [Sommer 2017, 163-67].

PIŚMIENNICTWO

- Boć Jan. 2013. „Przykłady prawnych form działania administracji w ochronie środowiska.” W *System prawa administracyjnego*. T. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. Robert Hauser, Zbigniew Niewiadomski, i Andrzej Wróbel, 452-54. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Bugno-Pogoda, Anna, i Tomasz Durak. 2018. “Zrównoważony rozwój w leśnictwie.” *Polish Journal for Sustainable Development* 22(1):7-12.
- Chmaj, Marek. 2004. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.

- Kaźmierska-Patrzyzna, Anna. 2021. „Obszarowa ochrona ujęć i źródeł wody.” W *Prawo ochrony środowiska*, red. Marek Górski, 307-82. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kiepas-Kokot, Anna. 2024. *Specyfika odpadów niebezpiecznych. Opracowanie tematyczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kurowska, Teresa. 1979. „Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej.” *Studia Iuridica* 1979, nr 6:47-66.
- Łaszczuk, Andrzej. 2021. „Podziały przestrzenne (terytorialne) w relacjach bezpieczeństwa i obronności państwa.” *Wiedza Obronna* 276, nr 3:154-80.
- Mikowski, Łukasz. 2015. „Szczególny reżim prawny obszarów specjalnych w ochronie środowiska.” *Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Społecznych* 8:177-88.
- Otawski, Paweł. 2003. „O koncepcji obszaru specjalnego.” W *Prawo i Administracja*. T. II, red. Robert Budzinowski, 258-90. Piła: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Pile.
- Parchomiuk, Jerzy. 2016. „Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji.” W *System Prawa Administracyjnego. Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*. T. 12, red. Robert Hauser, Zbigniew Niewiadomski, i Andrzej Wróbel, 528-48. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Pieprzny, Stanisław. 2011. „Rodzaje stref specjalnych.” *Zeszyty Naukowe UWM Studia Prawnoustrojowe – wydanie jubileuszowe z okazji 10-lecia WPiA* 13:233-46.
- Ruczkowski, Piotr. 2024. „Strefa czystego transportu (SCT) jako przykład obszaru specjalnego (strefy specjalnej).” W *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. Paweł Lisowski, 839-50. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego
- Sarnecki, Paweł. 2016. „Wstęp, art. 1-29.” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. T. I, red. Leszek Garlicki, i Marek Zubik, 232-40. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Sommer, Jakub. 2017. „Obszary specjalne w ochronie środowiska.” W *Prawo ochrony środowiska w praktyce*, red. Krzysztof Zeidler, 158-72. Toruń: Wydawnictwo TNOiK.
- Stelmasiak, Jan. 1986. *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Stelmasiak, Jan. 2017. „Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym.” W *System Prawa Administracyjnego*. T. 7: *Prawo ochrony środowiska*, red.

Robert Hauser, Zbigniew Niewiadomski, i Andrzej Wróbel, 641-717. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Ura, Elżbieta. 2021. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.

Zacharczuk, Piotr. 2017. *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Zacharko, Lidia. 2009. „Wybrane refleksje nad istotą strefy specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze stosunków prawnych.” *W Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. Jan Supernat, 786-95. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Zimmermann, Jan. 2022. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.