

*Justyna Kuśnierz-Chmiel**, *Ewa Kubas***

WODA JAKO DOBRO WSPÓLNE

...woda nie jest produktem handlowym takim jak każdy inny,
ale raczej dziedzicznym dobrem, które musi być chronione,
bronione i traktowane jako takie...

(z preambuły ramowej dyrektywy wodnej)

Dobro wspólne odgrywa niezwykle istotną rolę w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawa. Pojęcie to występuje już w preambule do *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹, a następnie w przepisach art. 1, art. 25 ust. 3 oraz w art. 82. W preambule i w przepisie art. 1 Konstytucja utożsamia dobro wspólne z Rzeczpospolitą Polską, nazywając właśnie państwo dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Wspomniane pojęcie pojawiło się również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że nie ma jednego dobra wspólnego, są natomiast różne dobra i wartości, które wymagają gwarancji i ochrony².

W *Słowniku języka polskiego* określa się „dobro” jako to, co oceniane jest jako pożyteczne, wartościowe, zgodne z nakazami etyki, jako pomyślność czy też pożytek³. Natomiast w *Encyklopedii PWN* definiuje się „dobro” (gr. *agathón*, łac. *bonum*) jako to, co jest pożądane przez wszystkich, czemu można przypisać wartość pozytywną, a zarazem, co samo jest wartością. W metafizyce jest to jedna z transcendentálnych własności bytu; w etyce – własność przysługująca czynom woli, środkiem działania i jego celom, które występują często pod postacią *summum bonum*, czyli dobra najwyższego. W aksjologii dobro jest synonimem

* Mgr, Katedra Prawa Publicznego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego.

** Mgr, Katedra Prawa Publicznego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego.

¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U., nr 78, poz. 483 ze zm.).

² M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 55.

³ <http://sjp.pwn.pl/slownik/2452695/dobro> (odczyt 31.10.2013).

wartości⁴. Słowo „wspólny” w *Słowniku języka polskiego* jest objaśnione jako wykonywany lub przeżywany przez wiele osób, razem z innymi, należący do wielu osób lub też jako jednakowy dla wielu osób⁵. Ponadto wspomniana *Encyklopedia...* zawiera również wytłumaczenie pojęcia „dobro wspólne”, określając je jako wartość zbiorową osiąganą przez wspólnoty ludzkie w związku z rozwijaniem naturalnych możliwości ich członków, zaspokajaniem ich indywidualnych interesów lub respektowaniem posiadanych przez nich uprawnień jednostkowych przy jednoczesnej dbałości o zbliżanie całej wspólnoty ku właściwym jej celom⁶.

Ustawodawca nie wyjaśnia czym jest dobro wspólne, a więc nadal pozostaje ono pojęciem nieostrym i niezdefiniowanym, dlatego też trudno jest je jednoznacznie zinterpretować. Ze względu na złożoną strukturę, może być ono postrzegane z jednej strony przez pryzmat nauki Kościoła katolickiego a z drugiej jako jeden z fundamentalnych elementów funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.

Zgodnie z doktryną kościelną, dobro wspólne jest sumą warunków życia społecznego, jakie bądź zrzeczeniom, bądź poszczególnym członkom społeczeństwa pozwalają osiągać pełniej i łatwiej własną doskonałość. Dobro to staje się coraz bardziej powszechne i pociąga za sobą prawa i obowiązki, dotyczące całego rodzaju ludzkiego. Każda grupa społeczna musi uwzględnić potrzeby i słuszne dążenia innych grup, jak również dobro wspólne całej rodziny ludzkiej⁷. Poza tym „jednostki, rodziny i zrzeczenia, które składają się na wspólnotę obywatelską, mają świadomość własnej niewystarczalności dla urządzenia prawdziwie ludzkiego życia i uświadamiają sobie konieczność szerszej wspólnoty, w której wszyscy współpracowaliby codziennie dla coraz lepszego rozwoju dobra wspólnego. Z tej przyczyny tworzą różnego rodzaju wspólnoty polityczne. Wspólnota polityczna istnieje więc dla dobra wspólnego, w którym znajduje ona pełne uzasadnienie i sens i z którego bierze swoje pierwotne i sobie właściwe prawo. Dobro zaś wspólne obejmuje sumę tych warunków życia społecznego, dzięki którym jednostki, rodziny i zrzeczenia mogą pełniej i łatwiej osiągnąć swoją własną doskonałość”⁸. Zgodnie z nauką Kościoła, dla realizacji dobra wspólnego niezbędne jest istnienie wspólnoty będącej częścią dobra wspólnego, a zarazem mającej zapewnić realizację tego dobra. Koncepcja ta utożsamia dobro wspólne z państwem, podkreślając, iż istnienie takiej wspólnoty jest niezbędne do rozwoju jednostki.

Interpretacja pojęcia dobra wspólnego według nauki Kościoła wydaje się być posunięciem trafionym, pomimo tego, że Rzeczpospolita Polska jest pań-

⁴ <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3893261/dobro.html> (odczyt 31.10.2013).

⁵ <http://sjp.pwn.pl/slownik/2538003/wsp%C3%B3lny> (odczyt 31.10.2013).

⁶ <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3893272/dobro-wspolne.html> (odczyt 31.10.2013). r.

⁷ Sobór Watykański II, *Gaudium et spes*, 26, http://www.nonpossumus.pl/encykliki/sobor_II/gaudium_et_spes/I.php (odczyt 31.10.2013).

⁸ *Ibidem*, 27, http://www.nonpossumus.pl/encykliki/sobor_II/gaudium_et_spes/II.php (odczyt 31.10.2013).

stwem świeckim. Argumentem przemawiającym na korzyść tego stwierdzenia jest to, że podstawowe elementy katolickiej doktryny społecznej wynikają przede wszystkim z refleksji filozoficznej oraz oceny rzeczywistości i doświadczeń, a nie z analizy teologicznej, która w przypadku dobra wspólnego ma zdecydowanie mniejsze znaczenie⁹.

Zdaniem J. Bocia, nie można mówić o jednym dobru wspólnym. I to nie z powodu istnienia jego różnych ujęć: religijnych, estetycznych, społecznych, ludzkich czy normatywnych, ale dlatego, że sama istota dóbr i ich treść mogą być różne i występować pod wieloma postaciami. Jednocześnie w rozważaniach uwzględniających pierwiastek normatywny można odnajdować konkretne odniesienia społeczne. Jeśli prawo ich nie ma, jest tylko jakąś doktryną, choć oczywiście i sama doktryna może okazać się dobrem wspólnym¹⁰.

Dobro wspólne stanowi również fundament demokratycznego państwa. Konstytucja kilkakrotnie się do niego odnosi, jednakże nie definiuje jego znaczenia. Zawarte w preambule i art. 1 Konstytucji pojęcie dobra wspólnego utożsamiane jest z państwem jako polityczną organizacją społeczeństwa. Jednakże biorąc pod uwagę całą systematykę Konstytucji nie powinno się ograniczyć rozumienia tego pojęcia do państwa ponieważ byłoby to nadmierne zawężenie sposobu rozumienia i znaczenia omawianego pojęcia¹¹. Artukuł 1 Konstytucji wskazuje raczej na charakter państwa polskiego jako Rzeczypospolitej, tj. stanowiącej dobro wspólne, które jest nadrzędne w stosunku do dobra indywidualnego (w wymiarze państwowym)¹².

Zdaniem W. Brzozowskiego, interpretacja przepisu art. 1 Konstytucji nakazuje traktować formułę dobra wspólnego jako normę ogólną, która nakreśla ramy ładu politycznego, nie przesądzając o jego treści¹³. Artykuł 1 odnosi się do dobra wspólnego, którym jest Rzeczypospolita Polska „i całość tego, czym jest, co oznacza i na czym się opiera; czego strzeże, co zapewnia, co chroni i czego przestrzega, ma służyć wszystkim obywatelom i może służyć wszystkim. Jeśli nie służy wszystkim destynatariuszom, a więc Polakom, nie jest dobrem wspólnym”¹⁴.

Nie można ograniczyć pojęcie dobra wspólnego w całości do Polski ponieważ Rzeczpospolita nie wyczerpuje „zawartości treściowej” tego pojęcia¹⁵. Przepis art. 25 Konstytucji odnosi się także do dobra wspólnego, ale tym razem w kontekście relacji państwa z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

⁹ M. Zubik, *Konstytucyjne refleksje nad dobrem wspólnym na tle przemian w Rzeczypospolitej Polskiej ostatniej dekady XX w.*, [w:] W.J. Wołpiuk (red.), *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjne i aksjologiczne*, Warszawa 2008, s. 57.

¹⁰ J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *op. cit.*, s. 152.

¹¹ *Ibidem*, s. 64–65.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K18/04, LEX 155502.

¹³ W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11, s. 27.

¹⁴ J. Boć, *op. cit.*, s. 154.

¹⁵ W. Brzozowski, *op. cit.*, s. 20.

W ustępie 3 ustawodawca wskazuje, że stosunki te powinny być ukształtowane na zasadach poszanowania autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Dobro wspólne zostało ponownie wspomniane w art. 82 Konstytucji, w którym podkreślono, że obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne. Próbując zinterpretować pojęcie dobra wspólnego nie sposób nie zwrócić uwagi na relację zachodzącą pomiędzy tym wyrażeniem a znaczeniem pojęcia „dobra jednostki”.

Wzajemny stosunek tych dwóch pojęć może mieć różny charakter. Z jednej strony Rzeczpospolita jako dobro wspólne zabezpiecza i pozwala realizować dobro jednostki i mniejszych wspólnot, a dobro wspólne staje się celem i racją istnienia organów państwa, a ich polityka jest traktowana jak troska o dobro wspólne¹⁶. Zgodnie z tym stwierdzeniem państwo ma służyć realizacji dobra jednostki, ale to dobro wspólne stanowi cel istnienia państwa. Z drugiej natomiast strony cała Konstytucja opiera się na ogólnym przesłaniu, że państwo polskie ze swoimi instytucjami i prawami stanowi dobro wspólne nie jako wartość samą w sobie, ale dlatego że służy pomyślnemu rozwojowi wszystkich obywateli i stwarza szanse urzeczywistnienia wolności oraz praw człowieka i obywatela¹⁷. W związku z tym państwo wraz ze wszystkimi jego częściami składowymi stanowi dobro wspólne, które ma odgrywać rolę służebną w stosunku do doskonalenia się obywateli, którzy są również uważani za jeden z elementów tego dobra.

Dobro wspólne pojawia się również jako cel działania administracji, o czym świadczy definicja opracowana przez I. Lipowicz, według której

[...] administrację można określić jako system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne. Od parlamentu różni zatem administrację jej wykonawcza rola wobec ustawodawstwa, od sądów – aktywne, pełne inicjatywne podejście¹⁸.

Z przedstawionej definicji wynika, że realizacja dobra wspólnego odbywa się poprzez stosowanie prawa, które ma być zapewnione przez organy administracji działające na podstawie i w granicach prawa.

Szeroko rozumiana równowaga pomiędzy działaniem administracji publicznej na rzecz dobra wspólnego i dobra jednostki jest dostrzegalna biorąc zwłaszcza pod uwagę płaszczyzny działania administracji: reglamentacyjno-dystrybucyjną

¹⁶ M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *op. cit.*, s. 56.

¹⁷ R. Banajski, *Za czy przeciw dobru wspólnemu*, [w:] W.J. Wołpiuk, *op. cit.*, s. 181.

¹⁸ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 80, za: I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, I. Lipowicz, G. Szpor (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 28.

oraz świadcząca, zwaną także organizatorską. Zadania z pierwszej grupy realizowane są przez administrację przede wszystkim w formie wydawania decyzji administracyjnych. Można powiedzieć, że jest to płaszczyzna bezpośrednich stosunków: organ administracji – obywatel. Tego rodzaju zadania administracji podlegają kontroli sądowej – w trybie i na zasadach przewidzianych w przepisach o postępowaniu administracyjnym. Płaszczyzna działań organizatorskich jest o wiele bardziej rozbudowana. Związana jest z szeroko rozumianym zaspokajaniem potrzeb społecznych nie w skali indywidualnych spraw, lecz grup obywateli. Tego typu zadania związane są m.in. z ochroną wód czy też z ochroną środowiska¹⁹.

Rozpatrując różne poglądy na temat dobra wspólnego należy porównać je z pojęciem interesu publicznego, które również nie ma własnej definicji legalnej. Zdaniem A. Mednisa, interes publiczny jest pojęciem wieloznacznym a jego znaczenie jest ustalane przez ustawodawcę lub przez organ administracji. Nie zmienia to jednak faktu, że treść interesu publicznego musi się odnosić do całego społeczeństwa lub do jego dużej części²⁰. Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym każdorazowo wymaga ustalenia ponieważ nie ma jednego interesu publicznego. W każdej sprawie pojęcie to musi być konkretyzowane. Organ w toku postępowania i przy wydawaniu rozstrzygnięcia musi być rzecznikiem interesu publicznego, ponieważ wynika to z jego zadań w strukturze administracji publicznej, musi też wyważyć wymagania tego interesu i słusznego interesu stron²¹. Według H. Izdebskiego i M. Kuleszy interes publiczny jest pojęciem niedookreślonym, tożsamym z dobrem wspólnym i kluczowym dla zrozumienia współczesnej administracji. Wyznacza pole dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczne i gospodarcze, a także w życie prywatne jednostki²².

Zdaniem M. Piechowiaka, zarówno interes publiczny, jak i interes jednostki mogą być uznane za elementy dobra wspólnego. Za tymi wyrażeniami można dodawać w nawiasie lub po myślniku dookreślenie „dobro wspólne”. W sytuacjach gdy mowa jest o wolnościach i prawach jako elementach dobra wspólnego, jak i wtedy gdy mowa jest o dobru publicznym, interesie wspólnym itp. jako o elementach dobra wspólnego wspomina się o nich jako o wartościach, które mają być realizowane jako należne jednostkom czy społecznościom²³.

Z przedstawionych poglądów wynika, że pojęcie dobra wspólnego jest niekiedy uważane za tożsame z interesem społecznym, jak również interes publiczny, obok prywatnego, wchodzi w skład szeroko pojmowanego dobra ogółu. Skoro Polska jest dobrem wszystkich obywateli to tak samo historia, terytorium, zabytki

¹⁹ *Ibidem*, s. 84.

²⁰ A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Kraków 2006, s. 31.

²¹ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 54.

²² K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Media audiowizualne. Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*, Warszawa 2011, s. 39 za: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 2004, s. 95.

²³ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 431.

oraz góry i woda jako części tego państwa będą wartością wspólną należącą do Polaków, a tym samym obowiązek ich ochrony jest działaniem na rzecz dobra wspólnego, a nie dobra jednostki. Dobra wspólne jest pojęciem bardzo szerokim, na które składa się szereg elementów takich jak np. dobro rodziny, dobro kultury, dobro chronione, dobro sąsiedzkie, powszechny dostęp do oświaty, powszechne korzystanie z wód, które jednak nie wyczerpują jego znaczenie a są jednymi z wielu części składowych. To właśnie woda jako dobro wspólne będzie przedmiotem niniejszych rozważań.

W pojęciu dobra wspólnego zawiera się przede wszystkim opieka nad tym wszystkim, co posiadamy wspólnie jako ludzkość. Mając na myśli dbałość i troskę, aby ludzie, to dziedzictwo chronili i przekazywali, nieumniejszone, następnym pokoleniom. Dobra to obejmuje więc wszystko, od dziedzictwa kultury i wiedzy, przez całość naturalnych ekosystemów, przestrzeń publiczną i tradycje społeczności, co jest niezbędne do życia wspólnie, jak np. użytkowane wody, lasy, łowiska i uprawy, aż do niezliczonych innych zasobów, jakie moralnie lub prawnie współposiadamy. To istnienie społeczności, działającej jako opiekun zasobów, warunkuje istnienie dobra wspólnego. Pojęcie „dobra wspólne” pozwala na pewną swobodę interpretacyjną ponieważ w ramach tego terminu rozpatruje się nie tylko zasoby ale i społeczność, która używając zespołu norm i reguł, zarządza nimi. Społeczność łącznie z zasobami ma znaczenie tylko w komplecie, są od siebie wzajemnie zależne, zaś społeczność bez wybranych zasobów wspólnych nie jest w stanie funkcjonować. Potwierdzeniem tej tezy jest woda jako dobro wspólne, które równocześnie jest dobrem chronionym przez administrację.

Woda to życiodajna substancja niezbędna do życia wszystkim organizmom na Ziemi. Bez niej nie przetrwałby żaden człowiek, żadne zwierzę i żadna roślina. Nie można jej także niczym zastąpić, natomiast gdyby jej nie było nie istniałoby życie. Woda to podstawowy element egzystencji, niezbędny zarówno ludzkości, jak i całej reszcie świata ożywionego. Rzeki, jeziora, wody przybrzeżne i morskie oraz wody podziemne to cenne zasoby, które należy chronić. Zasoby wodne wykorzystywane są w gospodarce, w rolnictwie, w handlu, przy wytwarzaniu energii, produkcji towarów, w transporcie i turystyce. Obecność wody w szerokim tego słowa znaczeniu ma wpływ na decyzje o miejscu osiedlenia się i sposobie wykorzystywania gruntów. Z wody ludność korzysta również w celach rekreacyjnych, takich jak kąpiele czy wędkarstwo²⁴. Woda jako podstawowy element środowiska od zawsze stanowiła bazę egzystencji człowieka. Natomiast wraz z rozwojem cywilizacji zaczęto traktować ją jako dobro powszechne, uznając jej zasoby za ograniczone.

Biorąc za przedmiot rozważań wodę, jako chronione dobro wspólne, należy wyjść od szerszego pojęcia jakim jest środowisko, które również stanowi

²⁴ *Woda to życie. W jaki sposób ramowa dyrektywa wodna chroni zasoby wodne Europy*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Bruksela 2011, s. 4.

dobro wspólne. Ustawa – *Prawo ochrony środowiska*²⁵ w przepisie art. 3 pkt 39 wskazuje definicję środowiska, pod którą rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Wobec powyższego, wodę można uznać za jeden z ważniejszych, wyodrębnionych przez samego ustawodawcę, elementów środowiska.

Środowisko należy postrzegać z jednej strony jako dobro wspólne, z drugiej zaś strony jako dobro poszczególnych podmiotów z niego korzystających. Społeczeństwo obywatelskie powinno być złożone z jednostek świadomych konieczności samoograniczenia dla dobra wspólnego. Świadomość obywateli w tym zakresie, wraz z rozwojem edukacji ekologicznej, przechodzi w ostatnich latach pozytywną ewolucję. T. Czech zauważa, że dobrem chronionym jest dobro publiczne, tj. środowisko²⁶ które rozumiane jako dobro wspólne, uznaje się za dobro wyższego rzędu²⁷.

W piśmiennictwie wskazuje się, że konieczna jest dyskusja na temat tego jak chronić dobro wspólne i słuszny interes jednostki, czy dokonywać tego przede wszystkim za pomocą środków publicznoprawnych, czy również prywatnoprawnych, uwzględniając, że tym, co odróżnia administrację publiczną od prywatnego zarządzania, jest ciężący na administracji obowiązek promowania interesu publicznego²⁸. Trzeba jednak pamiętać, że prawo powinno chronić podstawowy system wartości i to prawu administracyjnemu przede wszystkim należy przypisać ochronę dobra wspólnego, interesu publicznego, która może być niemożliwa bez użycia środków władczych²⁹. Problem ten należy rozpatrywać przez pryzmat państwa i administracji publicznej, albowiem to właśnie do zadań państwa należy jednoczenie jednostki i grup społecznych, kreowanie życia społecznego, zaś natura jego działań ma charakter ponadjednostkowy, mając na celu realizację idei dobra wspólnego.

²⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.).

²⁶ T. Czech, *Wina jako przesłanka odpowiedzialności administracyjnoprawnej za szkodę w środowisku*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2009, nr 2, s. 22.

²⁷ E.K. Czech, *Wpływ konstrukcji prawa cywilnego na administracyjnoprawne regulacje prawa ochrony środowiska*, [w:] A. Doliwa, D.R. Kijowski, St. Prutis, P. Suwaj (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne. Kryzys prawa administracyjnego*, Warszawa, 2012, s. 181–193.

²⁸ Por. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 39–40.

²⁹ R. Godlewski, H. Kisilowska, *Przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego na przykładzie gospodarki nieruchomościami i prawa budowlanego*, [w:] A. Doliwa, D.R. Kijowski, St. Prutis, P. Suwaj (red.), *op. cit.*, s. 33–57.

Pojęcie „środowiska jako dobra wspólnego” używane jest zarówno na gruncie ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, jak i w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie³⁰. Nie jest ono natomiast zdefiniowane ani bliżej wyjaśnione w żadnej z tych ustaw, co może rodzić szereg pytań. Zgodnie z przepisem artykułu 362 ustawy – *Prawo ochrony środowiska* dobrem chronionym jest środowisko, czyli interes społeczny, a nie interes indywidualny³¹.

Zdaniem B. Rakoczego dobro wspólne oznacza, że ochrona podejmowana jest nie ze względu na interes prywatny lecz publiczny, a znajduje zastosowanie jedynie wówczas, gdy zagrożone jest dobro ogółu, nie zaś jednostki. E. Czech wskazuje, iż ma to miejsce w przypadku takiego naruszenia środowiska, które oddziałuje na szeroki krąg podmiotów bądź ogół danej społeczności³². Niejednokrotnie stawiane jest pytanie, czy za dobro wspólne uznaje się także teren (fragment środowiska), którego właścicielem jest podmiot prywatny.

E. Czech udziela na to pytanie odpowiedzi twierdzącej uznając, że dobro ogółu może być bowiem narażone także wtedy, gdy szkoda powstała na terenie prywatny³³. Szkoda ekologiczna niesie uszczerbek i narusza dobra wspólne oraz stanowi uciążliwość dla całych społeczności, a pogorszenie stanu dobra wspólnego takiego jak np. woda, prowadzi z kolei do szkód indywidualnych³⁴. Stany szkody w środowisku czy stany bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku zawsze powodują naruszenie interesu publicznego, nie zaś tylko wówczas, gdy dotyczą one środowiska, jako dobra wspólnego³⁵.

Zauważyć jednak należy, że normy prawa ochrony środowiska mają za podstawowe zadanie ochronę środowiska w ramach ochrony interesu publicznego. J. Ciechanowicz-McLean podjęła rozważania na temat interesu publicznego w prawie ochrony środowiska, zwracając uwagę na jego nadrzędne i kierunkowe znaczenie³⁶. B. Rakoczy zauważa dodatkowo, iż nie ma przy tym znaczenia, że ochrona środowiska w ramach interesu publicznego odbywa się za pomocą instrumentów prawa publicznego czy za pomocą instrumentów prawa prywatne-

³⁰ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 210 z późn. zm.).

³¹ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 257.

³² E.K. Czech, *Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za tę szkodę*, Warszawa 2008, s. 177.

³³ E.K. Czech, *Wpływ konstrukcji prawa...*, s. 181–193.

³⁴ K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011, s. 34.

³⁵ E.K. Czech, *Czy ochrona środowiska w interesie publicznym może i powinna być realizowana jednocześnie z ochroną interesu indywidualnego?*, [w:] E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, Rzeszów 2012, s. 33.

³⁶ J. Ciechanowicz-McLean, *Interes publiczny w prawie ochrony środowiska*, [w:] J. Dobkowski (red.), *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007, s. 452.

go. Ochrona środowiska jako dobra wspólnego, w ramach interesu publicznego należy przede wszystkim do organów administracji publicznej. W tym celu ustawodawca wyposaża niniejsze organy w kompetencje o charakterze publicznym oraz w możliwości działania w celu ochrony interesu publicznego z wykorzystaniem instrumentów prawa cywilnego³⁷. Główne zadania organów administracji publicznej koncentrują się na czuwaniu nad wykorzystaniem środowiska, jako dobra wspólnego, w ramach ochrony interesu publicznego oraz interweniowaniem gdy doszło do naruszenia tego środowiska³⁸.

W tym miejscu warto przypomnieć, iż dnia 23 października 2000 r. Parlament Europejski przyjął dyrektywę nr 2000/60 WE ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej³⁹ zwaną dalej ramową dyrektywą wodną. Podstawowym zadaniem dyrektywy jest zapewnienie obecnym i przyszłym pokoleniom dostępu do dobrej jakości wody oraz umożliwienie korzystania z wody na potrzeby np. rolnictwa czy przemysłu, przy równoczesnym zachowaniu i ochronie środowiska naturalnego. Celem podstawowym, wskazywanym w dyrektywie jest natomiast utrzymanie i poprawa środowiska wodnego w Unii Europejskiej.

Wdrażanie dyrektywy odbywa się w sześcioletnich powtarzających się cyklach, z których pierwszy obejmuje okres od 2009 do 2015 r. Po wejściu w życie dyrektywy państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane były określić geograficzny zasięg dorzeczy leżących na ich terytoriach oraz wskazać, które organy będą odpowiedzialne za kwestie związane z gospodarką wodną. Transpozycja przepisów ramowej dyrektywy wodnej do prawodawstwa polskiego nastąpiła przede wszystkim poprzez ustawę – *Prawo wodne*⁴⁰ wraz z aktami wykonawczymi. Ponadto dyrektywa transponowana jest także poprzez ustawę – *Prawo ochrony środowiska* oraz ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁴¹ wraz z aktami wykonawczymi do tych ustaw.

Już w preambule ramowej dyrektywy wodnej wskazano, iż woda nie jest produktem handlowym takim jak każdy inny, ale raczej dziedzictwem, które musi być chronione, bronione i traktowane jako takie. Wypełniając powyższe założenia, dyrektywa ustanawiająca prawny obowiązek ochrony i przywracania jakości wód w Europie, wprowadziła nowoczesne podejście do kwestii gospodarki wodnej, opierające się nie na administracyjnych granicach państw, ale na naturalnych warunkach geograficznych i hydrologicznych. Ramowa dyrektywa wodna zawiera ponadto dokładny harmonogram, zgodnie z którym rok 2015 przyjęto jako

³⁷ B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 119.

³⁸ *Ibidem*, s. 120.

³⁹ Dyrektywa nr 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. UE L.2000.327.1 z późn. zm.).

⁴⁰ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku – *Prawo wodne* (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.).

⁴¹ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., nr 123, poz. 858 z późn. zm.).

docelowy termin zapewnienia dobrej jakości wszystkich wód w Unii Europejskiej. Dyrektywa wodna stanowi jeden z najbardziej kompleksowych i systemowych aktów normatywnych Unii Europejskiej.

Ramowa dyrektywa wodna opiera się na czterech głównych założeniach, tj. koordynacji działań w celu osiągnięcia do 2015 r. dobrego stanu wszystkich powierzchniowych i podziemnych wód europejskich; stworzeniu systemu gospodarki wodnej wykraczającego poza granice regionalne i krajowe; zintegrowanej gospodarki wodnej, skupiającej w jednych ramach różnorakie zagadnienia z tej dziedziny oraz aktywnym udziale zainteresowanych stron w konsultacjach społecznych⁴².

Dla zrównoważonego i sprawiedliwego korzystania z wody, jako dobra wspólnego, niezbędne jest zapewnienie odpowiedniego zaopatrzenia ludzkości w wodę dobrej jakości. Wody na obszarze Unii Europejskiej znajdują się pod wzrastającą presją spowodowaną ciągłym wzrostem zapotrzebowania na wystarczającą ilość wody o dobrej jakości do wszystkich celów. Woda o dobrej jakości przyczynia się do zapewnienia zaopatrzenia ludności w wodę do spożycia. Konieczne okazało się opracowanie zintegrowanej polityki wodnej Unii. Zaopatrzenie w wodę jest usługą interesu ogólnego, zgodnie z definicją zawartą w komunikacie Komisji w sprawie usług użyteczności publicznej⁴³. Komisja uznała ponadto za konieczne kontynuowanie integracji ochrony i zrównoważonego gospodarowania wodą z innymi dziedzinami polityk wspólnotowych, takimi jak rolnictwo, rybołówstwo, energetyka, transport, polityka regionalna i turystyka.

Wypracowanie wspólnych zasad wydaje się być niezbędne w celu koordynacji wysiłków podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej, dążące do poprawy ochrony wód w aspekcie ilościowym i jakościowym, wspierania zrównoważonego korzystania z wód, wkładu w uregulowanie problemów wód transgranicznych, ochrony ekosystemów wodnych, a także dla zabezpieczenia i rozwijania potencjalnych sposobów korzystania z wód.

Ramowa dyrektywa wodna w zasadniczy sposób zmienia spojrzenie na rolę wody w środowisku Ziemi. Woda jako dobro wspólne, które powinno być przekazane następnym pokoleniom, musi być chroniona, broniąca i nie może być traktowana jako towar handlowy, taki jak każdy inny. Dlatego też podstawowym celem przedmiotowej dyrektywy jest ustalenie zasad i działań na rzecz skutecznej ochrony przed zanieczyszczeniem wszelkich wód śródlądowych i ekosystemów od wód zależnych, tak by w określonym czasie możliwe było „osiągnięcie przynajmniej dobrego ich stanu”, czyli bliskiemu stanowi normalnemu⁴⁴.

⁴² *Woda to życie...*, s. 10.

⁴³ Komunikat z dnia 12 maja 2004 roku Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Biała Księga usług użyteczności publicznej, COM (2004) 374.

⁴⁴ J. Rotnicka, *Gospodarka wodna w świetle uwarunkowań Unii Europejskiej*, [w:] *Stan gospodarki wodnej w Polsce – problematyka prawna i kompetencyjna (na przykładzie Dolnej Wisły)*, Materiały konferencyjne, Warszawa 2011, s. 13.

Unia Europejska reguluje wyłącznie kwestie niezbędne, zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Promowanie zrównoważonego i sprawiedliwego użytkowania zasobów wodnych jest celem zgodnym z głównymi zasadami prawa ochrony środowiska. Są to zasady materialne – istotne dla całej legislacji dotyczącej środowiska naturalnego i wody – zapewniające wysoki poziom ochrony oraz znaczny stopień poprawy jakości środowiska takie jak: zasada zrównoważonego rozwoju; integracji; ostrożności; prewencji; oraz zasada, że szkody wyrządzone środowisku powinny być usuwane u źródła. Coraz częściej na świecie słychać głosy, że prawo do wody powinno być uznane za prawo człowieka. Prawo do wody jest w coraz większym stopniu uznawane przez konwencje międzynarodowe, ale nie w takim zakresie, aby zaistniało jako obowiązujące prawo człowieka. W szerokim rozumieniu obejmuje ono zabezpieczenie przed powodzią, dostęp do wystarczającej ilości czystej wody na użytek domowy, usługi sanitarne, produkcję żywności, zaopatrzenie w energię oraz ochronę ekosystemów. Dyrektywy unijne nie mogą być w tym przypadku pomocne, ponieważ żadna nie zawiera wprost sformułowanego prawa do wody. Omawiają one jedynie warunki niezbędne do jego realizacji. Najbliższa sformułowania prawa do wody jest ramowa dyrektywa wodna albowiem jednym z jej celów jest ochrona ilości i jakości zasobów wody słodkiej⁴⁵.

Ustawodawca polski zagadnienia związane z ochroną wód uregulował w ustawie – *Prawo wodne*. Przedmiotowa ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi. Ustawa reguluje sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, a także zasady gospodarowania tymi składnikami w odniesieniu do majątku Skarbu Państwa. Gospodarowanie wodami jest prowadzone z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości. Gospodarowanie wodami uwzględnia zasadę wspólnych interesów i jest realizowane przez współpracę administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności tak, aby uzyskać maksymalne korzyści społeczne. Gospodarowanie wodami jest prowadzone w taki sposób, aby działając w zgodzie z interesem publicznym, nie dopuszczać do wystąpienia możliwego do uniknięcia pogorszenia ekologicznych funkcji wód oraz pogorszenia stanu ekosystemów lądowych i terenów podmokłych bezpośrednio zależnych od wód. Celem gospodarki wodnej jest dostosowanie warunków wodnych występujących w przyrodzie do potrzeb człowieka. Polega ona zarówno na racjonalnym wykorzystaniu zasobów wodnych kraju, jak i na zabezpieczeniu przed szkodliwym działaniem żywiołu wodnego⁴⁶.

⁴⁵ M. Rijswick, A. Keessen, *Prawo do wody w Unii Europejskiej*, [w:] F. Sultana, A. Loftus (red.), *Prawo do wody w perspektywie politycznej, gospodarczej i społecznej*, Warszawa 2012, s. 159–178.

⁴⁶ Z. Mikulski, *Gospodarka wodna*, Warszawa 1998, s. 11.

Ustawa *Prawo wodne* reguluje stosunki prawne pomiędzy organami administracji publicznej i jednostkami oraz pomiędzy jednostkami. Specyfika stosunków prawnych, wskazanych w prawie wodnym, polega na szczególnym przedmiocie ochrony, jakim jest woda. Prawo wodne uznawane jest za część prawa publicznego, choć zawiera zarówno elementy publicznoprawne, jak i elementy prywatnoprawne. Samodzielność prawa wodnego występuje natomiast wobec głównego przedmiotu jego regulacji jakim jest woda. Woda albowiem uznawana jest przez prawodawcę polskiego za dobro wspólne, o charakterze publicznym. Tylko w wyjątkowych sytuacjach woda może być dobrem prywatnym, a i wtedy możliwe jest ograniczenie praw jednostki ze względu na interes publiczny. Publicznoprawny charakter wód wiezie prym, natomiast normy prawa wodnego można opisać jako regulujące gospodarowanie tym dobrem i jego ochronę. Elementem łączącym wszystkie normy prawa wodnego jest ochrona dobra wspólnego publicznego, jakim jest woda. Ochronie tego dobra publicznego podporządkowane są również normy, które można byłoby zakwalifikować do prawa cywilnego⁴⁷.

Równie istotnym elementem prawa wodnego jest prawo własności wód oraz gruntów pod wodami. Pojęcie własności, choć pojmowane jest w sposób zróżnicowany, przynależy do prawa cywilnego. Analizując zakres przedmiotowy prawa wodnego należy zauważyć, jego związek z prawem cywilnym. W doktrynie wskazuje się, że do własności wód nie można stosować konstrukcji prawa cywilnego, niemniej jednak problematyka ta obejmuje również zagadnienia cywilistyczne⁴⁸. Badając zakres przedmiotowy prawa wodnego, w kontekście cywilistycznym uwagę należy zwrócić na szeroko pojęte regulacje dotyczące stosunków sąsiedzkich w kontekście ochrony stosunków wodnych. Podstawowymi kategoriami, do których odwołuje się ustawodawca regulując stosunki sąsiedzkie, jest pojęcie własności, nieruchomości, gruntu czy granicy nieruchomości, charakterystyczne dla prawa rzeczowego⁴⁹ albowiem zagadnienia tzw. prawa sąsiedzkiego są regulowane w artykułach od 144 do 154 kodeksu cywilnego⁵⁰. Zakłada się, iż zagadnienia stosunków sąsiedzkich właścicieli nieruchomości powinny być uregulowane właśnie w kodeksie cywilnym. S. Rudnicki zauważa, iż, „sąsiedztwo nieruchomości i ich wzajemne oddziaływanie jest źródłem wielu różnych stosunków prawnych. Niektóre z nich są regulowane przez przepisy o charakterze norm bezwzględnie obowiązujących, określanych mianem prawa sąsiedzkiego”⁵¹.

Uregulowanie stosunków sąsiedzkich w prawie wodnym uzasadnione jest tym, iż koncentrują się one wokół wody jako dobra wspólnego. Zachodzi tutaj sytuacja, gdy przedmiotem regulacji są stosunki cywilnoprawne, jednakże niero-

⁴⁷ B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013, s. 24.

⁴⁸ S. Rudnicki, *O własności wód*, „Nowe Prawo” 1982, nr 11–12, s. 78.

⁴⁹ B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy [...] środowiska*, s. 20.

⁵⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.).

⁵¹ B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy [...] środowiska*, s. 21.

zerwalnie wiążą się one istnieniem i oddziaływaniem na dobro wspólne. Istnieje tu połączenie interesu prywatnego i publicznego, natomiast przepisy regulujące stosunki sąsiedzkie w prawie wodnym chronią nie tylko prawo własności, ale także wodę, jako dobro wspólne.

Zarządzanie zasobami wodnymi służy zaspokajaniu potrzeb ludności, gospodarki, ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, między innymi w zakresie: zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności; ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją oraz zaspokojenia potrzeb związanych z turystyką, sportem oraz rekreacją.

Zgodnie z przepisem art. 10 ustawy *Prawo wodne*, wody stanowią własność Skarbu Państwa, innych osób prawnych albo osób fizycznych. Wody stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego są wodami publicznymi. Płynące wody publiczne nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie, natomiast wody stojące oraz wody w rowach znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości. Ulokowanie kwestii własności wód w odrębnym artykule ustawy wskazuje na zamiar oddzielenia tych spraw, przy jednoczesnym wyeksponowaniu własności wód jako dobra samodzielnego i odrębnie chronionego. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie czyni z własności wód istotne, ale i samodzielne dobro chronione prawem.

Należy zapewnić, żeby wody, w zależności od potrzeb, nadawały się do opatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, rekreacji oraz uprawiania sportów wodnych, wykorzystywania do kąpieli oraz bytowania ryb i innych organizmów wodnych w warunkach naturalnych, umożliwiających ich migrację.

Dział II ustawy *Prawo wodne* określa korzystanie z wód jako ich używanie dla zaspokojenia potrzeb ludności oraz gospodarki. Korzystanie z wody, jako dobra wspólnego ma szczególne znaczenie w odniesieniu do potrzeb grup społecznych, nie zaś jednostkowych potrzeb obywateli. Przez potrzeby ludności należy rozumieć zaspokajanie bytowych potrzeb społeczeństwa w szerokim ujęciu, a więc nie tylko na cele ściśle konsumpcyjne, a także na cele związane z przestrzeganiem higieny i wymagań sanitarnych⁵². Przepis ustawowy dotyczy oczywiście dozwolonego ustawą korzystania z wód na potrzeby publiczne oraz potrzeby związane z gospodarką⁵³. Przedmiotowe korzystanie, zgodnie z ustawą, nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, a także marnotrawstwa wody, marnotrawstwa energii wody, ani wyrządzać szkód. Ustawodawca polski usystematyzował niniejsze zagadnienie poprzez podział na powszechne, zwykłe oraz szczególne korzystanie z wód.

⁵² J. Szachulowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 113.

⁵³ M. Jabłoński, *Zadania i wyzwania administracji publicznej w zakresie gospodarki wodnej w Polsce*, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 4.

W rozumieniu przepisu artykułu 34 ust. 1 ustawy *Prawo wodne* każdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania ze śródlądowych powierzchniowych wód publicznych, morskich wód wewnętrznych wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej i z wód morza terytorialnego, o ile szczególne przepisy nie stanowią inaczej. Śródlądowe powierzchniowe wody publiczne stanowią dobro o społecznej użyteczności publicznej, z którego korzystanie nie wymaga uzyskania indywidualnego uprawnienia oraz jest nieodpłatne⁵⁴.

Przepis artykułu 34 ust. 2 ustawy *Prawo wodne* definiuje pojęcie powszechnego korzystania z wód jako służącego do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb. Niemniej przy powszechnym korzystaniu z wód należy brać pod uwagę odrębne przepisy sanitarno-porządkowe, wskazujące w jakich miejscach zakazane jest powszechne korzystanie z wód publicznych np. w wyniku nadmiernego zanieczyszczenia kąpielisk. Przepisy ustawy, dotyczy korzystania z wód publicznych, śródlądowych, morskich dla każdego obywatela w różnorodny, ogólnie znany i stosowany sposób. Oznacza to, iż każdy obywatel może przykładowo domagać się dostępu do jeziora, które stanowi wodę publiczną⁵⁵.

Natomiast amatorski połów ryb, będący jedną z form powszechnego korzystania z wód, został scharakteryzowany w treści art. 7 ustawy o rybactwie śródlądowym⁵⁶. W tym miejscu warto przypomnieć, iż Parlament Europejski, mając na uwadze, że istnieje konieczność podjęcia globalnych działań na rzecz ochrony zasobów rybnych i zadbania o to, by były postrzegane jako dobro wspólne, w oświadczeniu z dnia 18 kwietnia 2012 r. zwrócił się do Komisji o promowanie działań legislacyjnych na szczeblu unijnym i państw członkowskich w zakresie znaczenia ryb jako światowego dobra wspólnego, o wdrożenie środków koniecznych do ochrony zasobów morskich, o zapewnienie dostępu do tych zasobów i zrównoważonego ich wykorzystywania – dzięki międzynarodowej koordynacji – oraz o przeprowadzenie kampanii informacyjnej adresowanej do obywateli Unii Europejskiej⁵⁷.

Obowiązującą zasadą jest, że korzystanie z wody powinno odbywać się w sposób najmniej szkodliwy dla środowiska i nie może powodować jej marnotrawstwa. Prawo do korzystania powszechnego rozciąga się na naturalne wody powierzchniowe stanowiące własność publiczną i z mocy prawa przysługuje

⁵⁴ Por. J. Szachulowicz, *Prawo wodne...*, s. 119.

⁵⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lipca 2012 r. (II OSK 631/11), LEX 1252131.

⁵⁶ Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., nr 189, poz. 1471 z późn. zm.).

⁵⁷ Por. Oświadczenie Parlamentu Europejskiego z dnia 18 kwietnia 2012 roku w sprawie ryb jako wspólnego dobra (Dz. U. UE.C.2013.258E.51/1).

każdemu. Nadrzędnym celem w regulacjach prawnych dotyczących korzystania z wód jest zrównoważenie popytu i podaży zasobów wodnych⁵⁸. Do tak określonego kierunku działań nawiązuje w szczególności ramowa dyrektywa wodna.

Powszechne korzystanie z wód nie obejmuje m.in. wydobywania kamienia, żwiru, piasku, wycinania roślin z wód lub brzegu, korzystania z wód w zbiornikach wodnych, przeznaczonych do chowu lub hodowli ryb oraz wprowadzania ścieków. Powszechne korzystanie z wód odnosi się w głównej mierze do korzystania z wód publicznych, które stanowią, zgodnie z ustawą własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Korzystanie z tak rozumianego dobra publicznego opiera się na przepisach prawa administracyjnego. Przedmiot własności publicznej służy pośrednio interesom społecznym, a dobra publiczne, gdy są przeznaczone do użytku powszechnego, służą bezpośrednio interesom publicznym⁵⁹. Powszechne korzystanie z wody, jako dobra wspólnego, jest uprawnieniem, które przysługuje każdemu i wynika z mocy prawa. Prawo do powszechnego korzystania ze śródlądowych powierzchniowych wód publicznych, morskich wód wewnętrznych wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej i z wód morza terytorialnego ma charakter publicznego prawa podmiotowego⁶⁰. Koncepcja prawa do powszechnego korzystania z wód swoimi korzeniami sięga idei praw człowieka. Prawo to można odnieść zarówno do sfery wolności jednostki, jak również do jej uprawnień, które są podstawą żądania od władz publicznych określonego działania w korzystaniu z wód, stanowiącego wypełnienie obowiązku zapewnienia powszechnego korzystania z wód każdemu⁶¹. Wśród zadań władz publicznych odnaleźć można stwarzanie warunków do urzeczywistnienia prawa do powszechnego korzystania z wód, jako dóbr wspólnych. Człowiek uznawany jest przez prawo za podmiot uprawnień związanych z prawem do środowiska. Prawodawstwo chroni poszczególne wartości, a także prawo do osobistego korzystania z wartości środowiska naturalnego, które objęte jest szeroką ochroną⁶².

Przepis artykułu 36 ustawy stanowi o uprawnieniach właściciela gruntu do użytkowania wód powierzchniowych stanowiących jego własność oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie. W niniejszym artykule zdefiniowano ponadto zwykle korzystanie z wód jako służące zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego. W treści artykułu 37 ustawodawca określił szczególne korzystanie z wód, które jest każdym korzystaniem

⁵⁸ P. Korzeniowski, *Powszechne korzystanie z wód publicznych*, „Wodociągi i Kanalizacja” 2013, nr 9, s. 12.

⁵⁹ J. Szachulowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000.

⁶⁰ A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Gospodarowanie wodami śródlądowymi*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 396.

⁶¹ P. Korzeniowski, *Powszechne korzystanie...*, s. 12.

⁶² M. Turek, J. Turek, *Prawo do osobistego korzystania z wartości środowiska naturalnego i jego ochrona*, [w:] E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Człowiek a środowisko – aspekty prawno-społeczne*, Rzeszów 2010, s. 108.

wykraczającym poza zakres korzystania powszechnego i zwykłego. Większość z form szczególnego korzystania z wód wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

Zanieczyszczenie wód jest problemem rangi światowej. Wraz ze wzrostem zaludnienia Ziemi i rozwojem przemysłu, rośnie także ilość zanieczyszczeń. Głównym źródłem zaopatrzenia ludności, przemysłu i rolnictwa w wodę są wody powierzchniowe, przede wszystkim płynące oraz stojące. Prawie cała pobierana ich ilość wraca do wód powierzchniowych w postaci wód zużytych. Ze względu na pochodzenie, zanieczyszczenia można podzielić na komunalne, przemysłowe oraz rolnicze. Do zanieczyszczeń komunalnych należą przede wszystkim ścieki miejskie. Zanieczyszczenia przemysłowe powstają między innymi przy wydobywaniu surowców, w trakcie chłodzenia urządzeń, filtracji, destylacji i podczas wielu innych czynności wykonywanych w trakcie produkcji. Wysoki stopień zanieczyszczenia wód nieczystościami doprowadzić może do wyczerpania się ich zdolności do samooczyszczania. Każdy obywatel, zgodnie z przepisem art. 86 Konstytucji, obowiązany jest do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Co do zasady każde oddziaływanie na środowisko o charakterze bezprawnym powinno być postrzegane jako zagrożenie lub naruszenie środowiska jako dobra wspólnego, tj. dobra wyższego rzędu⁶³.

Zgodnie z treścią ramowej dyrektywy wodnej, w odniesieniu do zapobiegania zanieczyszczeniom polityka wodna powinna być oparta na podejściu łączonym, z zastosowaniem kontroli zanieczyszczeń u źródła poprzez ustanowienie dopuszczalnych wartości emisji oraz środowiskowych norm jakości. Celem ingerencji staje się ochrona danej wartości będącej dobrem prawnie chronionym. Ingerencję organu administracji uruchamia naruszenie danego dobra lub tylko możliwość jego zagrożenia. Przepis artykuł 364 ustawy *Prawo ochrony środowiska* na pierwszym miejscu jako dobro chronione, którego naruszenie skutkuje określonymi konsekwencjami, wymienia właściwy stan środowiska. Środowisko stanowi przestrzeń życia człowieka, jego właściwy stan ma wpływ na jakość życia, w tym na takie wartości jak zdrowie i samo życie. Właściwy stan środowiska jest zatem wartością samoistną⁶⁴.

Obieg wody w przyrodzie można porównać do krwioobiegu dostarczającego organizmom niezbędnych elementów, umożliwiający istnienie życia. Nieprzypadkowo pierwsze wielkie cywilizacje powstawały wokół rzek, jezior, miejsc, w których woda była łatwo dostępna. Czysta woda dla życia człowieka jest dobrem niezbędnym. Pomimo rosnącej z dnia na dzień świadomości ekologicznej społeczeństw niejednokrotnie można jednak zaobserwować przejawy

⁶³ K. Padrak, *Odpowiedzialność cywilna w prawie ochrony środowiska*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2006, nr 2, s. 51–58.

⁶⁴ A. Chajbowicz, *Policja administracyjna jako sfera ingerencji administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 65.

nieracjonalnej gospodarki wodnej, wynikającej w głównej mierze z nadmiernego zanieczyszczania wód i niegospodarności. Racjonalną gospodarkę wodną winno cechować m.in. wprowadzanie ulepszeń w dziedzinie oczyszczania, uzdatniania i odsalania wód, rozwijanie technologii przemysłowych mniej wodochłonnych lub maksymalnie wykorzystujących wodę w obiegach zamkniętych oraz podniesienie efektywności oczyszczania ścieków. Niedobór i zanieczyszczenie wody stanowią istotne zagrożenia nie tylko dla jakości życia człowieka lecz przede wszystkim dla jego zdrowia. Ludzkość od dawien dawna zdaje sobie sprawę ze swojej zależności od wody. Warte podkreślenia jest, iż zasoby wodne nie są niewyczerpalne, w związku z czym należy je cenić i odpowiednio chronić. Wody nie są tylko dobrem konsumpcyjnym, ale przede wszystkim cennym zasobem naturalnym, niezbędnym także dla przyszłych pokoleń. To władze publiczne, a zatem administracja, są odpowiedzialne za ochronę wód oraz zapewnienie realizacji prawa obywateli do powszechnego korzystania z wód, jako dóbr wspólnych. Nie wyłącza to równocześnie indywidualnego obowiązku człowieka chronienia zasobów wodnych. Dobro wspólne oznacza, że ochrona jest podejmowana ze względu na interes publiczny, a nie prywatny. Zakłada więc istnienie takiej sytuacji, że zagrożone jest dobro ogółu. Zagrożenie lub naruszenie walorów turystycznych określonego terenu, np. czystej wody, pięknego krajobrazu, jest przykładem zagrożenia lub naruszenia środowiska jako dobra wspólnego⁶⁵. Jednostkowe akty prawnej ochrony przedmiotowego dobra, zmierzają docelowo do ochrony wspólnego dobra jakim jest woda.

Zważając na powyższe należy pamiętać, iż woda jest cennym i nieodzownym dobrem dla każdego człowieka jak i dla społeczeństwa jako ogółu. Konieczne staje się oszczędne gospodarowanie zasobami wodnymi, ich utrzymanie, a nawet, jeżeli to możliwe, ich pomnażanie. Istniejące zasoby wodne winne być bilansowane. Porządkowaniem gospodarki wodnej powinny kierować odpowiednie organy państwowe, posiadające katalog instrumentów prawnych ułatwiających przestrzeganie zasad ochrony wód przez obywateli. W kontekście szerszym warto pamiętać, iż woda, będąca dobrem wspólnym, nie uznaje granic państwowych, należy do całego rodzaju ludzkiego i wymaga współpracy w skali międzynarodowej.

⁶⁵ W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011, s. 116.