

Rozdział I. Geneza i rozwój instytucji zarządzania zasobami wodnymi

§ 1. Uwagi ogólne

Prawo wodne określić można jako zbiór norm prawnych odnoszących się do gospodarki wodnej lub z nią związanych. Regulowanie zagadnień dotyczących gospodarki wodnej za pomocą norm prawnych ma długą, bo sięgającą czasów antycznych, tradycję¹.

W literaturze wskazuje się na Kodeks Hammurabiego² z 1738 r. p.n.e. zawierający przepisy o odpowiedzialności za zalanie sąsiednich pól podczas prac nawadniających. Wskazuje się także na Torę (pięć pierwszych ksiąg Biblii, zwanych także prawem mojżeszowym, datowane na ok. 1000 r. p.n.e.), gdzie zawarto regulacje dotyczące zasad wykorzystania wody oraz ochrony czystości wód³.

W literaturze⁴ prawa rzymskiego zwraca się uwagę na Kodeks Justyniana z lat 528–534 n.e., którego przepisy nadały wodom płynącym charakter szczególny, w odróżnieniu od innych rzeczy, które mogły stanowić przedmiot odrębnej własności. Regulowano sposób korzystania z wód i były one chronione przed nadmierną, szkodliwą eksploatacją. Państwo mogło określać zasady korzystania przez podmioty prywatne z publicznych wód. Rozumiano znaczenie cieków stałych, które nie mogły stanowić przedmiotu wyłącznej własności. Wprowadzono zasady czerpania wód oraz korzystania z rzek żeglownych.

W tradycji *common law* natomiast nie wykształcił się podział na wody płynące i stojące, pomimo utrzymania rzymskiej zasady, że wody płynące pozostają *publici iuris*⁵. W literaturze⁶ wskazuje się na doktrynę określaną w języku

¹ M. Roliński, Elementy prawa, s. 83.

² J.H. Dellapenna, J. Gupta, The Evolution, s. 8.

³ *Ibidem*.

⁴ S. Hodgson, Land and water, s. 47.

⁵ *Ibidem*, s. 49.

⁶ *Ibidem*.

angielskim, jako *riparianism* (od ang. *riparian* – nadbrzeżny), która rozwinęła się w Anglii oraz w Ameryce Północnej. Zgodnie z tym stanowiskiem, właściciel gruntu przylegającego do wód może wykonywać w stosunku do wód w ciekach wszystko to, co może czynić jako właściciel gruntu w stosunku do niego. Prawo do wody przyległej do gruntu, według tego poglądu, jest integralną częścią prawa własności, a nie instytucją prawną podobną do serwitutów.

W literaturze zwraca się uwagę⁷, że o ile historia porozumień w sprawie wód w wymiarze międzynarodowym sięga 800 lat wstecz, o tyle rozwój międzynarodowego prawa wodnego ma miejsce dopiero od XIX w. Wskazuje się również na wykształcenie się zwyczajowego w pewnym sensie międzynarodowego prawa wodnego⁸, które przejawia się w występowaniu trzech zasad: ograniczonej suwerenności państwa w stosunku do wód śródlądowych wspólnych, nad brzegami których znajdują się inne państwa (*limited territorial sovereignty*), sprawiedliwego wykorzystania (*equitable utilisation*) wód w odniesieniu do wód międzynarodowych oraz potrzeby rozwiązywania sporów wokół wód w sposób pokojowy⁹. Jako przykład kodyfikacji zwyczajowego prawa międzynarodowego podaje się¹⁰ Helsińskie zasady korzystania z międzynarodowych rzek (*Helsinki Rules on the uses of International Rivers*) ustalone w 1994 r. w ramach Towarzystwa Prawa Międzynarodowego ILA (*International Law Association*), które przygotowały grunt do przyjęcia Konwencji Narodów Zjednoczonych z 21.5.1997 r. o prawie pozazeglownego użytkowania międzynarodowych cieków (*Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*), którą ratyfikowało 36 państw¹¹. Wymienia się także podpisaną w Helsinkach 17.3.1992 r. europejską konwencję o ochronie i użytkowaniu transgranicznych cieków oraz jezior 1992 UN Economic Commission of Europe (*Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*) (UNECE 1992), która weszła w życie w 1996 r., a jej stronami jest obecnie 40 państw oraz Unia Europejska¹². Jako nową inicjatywę kodyfikacyjną wskazuje się tzw. Berlińskie zasady ILA (*Berlin Rules on Water Resources*), które mają zastąpić wskazane zasady przyjęte w Helsinkach.

⁷ J.H. Dellapenna, J. Gupta, *The Evolution*, s. 13.

⁸ *Ibidem*, s. 14.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ United Nations Treaty Collection, <https://treaties.un.org>, dostęp: 3.11.2016 r.

¹² United Nations Economic Commission for Europe, <https://www.unece.org>, dostęp: 3.11.2016 r.

§ 2. Wyodrębnienie prawa wodnego w systemie źródeł prawa

System źródeł prawa obejmuje „rezultaty prawotwórczej działalności organów państwowych, w wyniku której powstają akty normatywne zawierające reguły postępowania”¹³. System ten dzieli się na gałęzie, czyli „ukształtowany historycznie kompleks norm prawnych, regulujących określoną kategorię stosunków społecznych”¹⁴. Według A. Korybskiego¹⁵ gałąź prawa tworzy „ogół instytucji prawnych, skupionych wokół pewnych szczególnych norm o fundamentalnym znaczeniu dla regulowanej sfery życia społecznego”. W prawie polskim, jak podaje J. Nowacki¹⁶ wyróżniane zazwyczaj bywają następujące gałęzie (działy): prawo państwowe, prawo administracyjne, prawo finansowe, prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo handlowe, prawo wekslowe i czekowe, prawo karne, prawo procesowe cywilne, prawo procesowe karne, prawo rolne, prawo międzynarodowe prywatne¹⁷. Autor ten wprost zalicza prawo wodne do gałęzi prawa administracyjnego¹⁸. Prawo administracyjne można określić jako gałąź prawa, która reguluje działania organów administracji publicznej w procesie administrowania, realizowane przy użyciu środków władczych¹⁹. E. Ura podaje, że prawo administracyjne „stanowi normy prawne regulujące organizację i zachowanie się administracji publicznej, a także zachowanie się osób fizycznych i innych podmiotów w zakresie nie unormowanym przez przepisy innych gałęzi prawa”²⁰. Oprócz powyżej wymienionych można jeszcze wyróżnić prawo konstytucyjne oraz prawo pracy²¹.

Określenie miejsca prawa wodnego w systemie źródeł prawa wymaga przeprowadzenia analizy z uwzględnieniem kryteriów przyjmowanych w teorii prawa do przyporządkowania aktu prawnego do danej gałęzi prawa.

¹³ G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, Wstęp do nauki, s. 152.

¹⁴ *Ibidem*, s. 161.

¹⁵ A. Korybski, w: A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, Wstęp, s. 98.

¹⁶ J. Nowacki, w: J. Nowacki, Z. Tabor, Wstęp, s. 85.

¹⁷ *Ibidem*, s. 85–87.

¹⁸ *Ibidem*, s. 85.

¹⁹ J. Borkowski, Określenie administracji i prawa administracyjnego, w: System prawa administracyjnego, t. 1, 1997, s. 53.

²⁰ E. Ura, w: E. Ura, E. Ura, Prawo administracyjne, s. 7.

²¹ G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, Wstęp do nauki, s. 166–167.

Według *B. Rakoczy*²², aby tego dokonać, należy posłużyć się trzema kryteriami podstawowymi oraz jednym kryterium pomocniczym. Jako kryteria podstawowe zaliczenia danego aktu normatywnego lub danej normy prawnej do określonej gałęzi prawa wskazuje się w literaturze kryterium podmiotowe²³, kryterium przedmiotowe oraz kryterium metody normowania²⁴. Kryterium podmiotowe sprowadza się do ustalenia, pomiędzy jakimi podmiotami prawa dana norma prawna reguluje stosunki prawne²⁵. Kryterium przedmiotowe to inaczej kryterium przedmiotu uregulowania²⁶. Jak podaje *B. Rakoczy*²⁷, kryterium metody normowania określane też jako metoda regulacji stosunku prawnego²⁸ uznawane jest za najistotniejsze i z punktu widzenia tego kryterium „następuje zasadniczy podział prawa na poszczególne gałęzie”. Jako kryterium pomocnicze autor ten wskazuje kognicję organu rozstrzygającego²⁹.

Zgodnie z art. 1 PrWod: „Ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi”³⁰. Dokonując analizy zacytowanego przepisu, który określa zakres przedmiotowy (przedmiot) regulacji prawa wodnego, można zdefiniować prawo wodne jako zbiór norm prawnych, których przedmiotem jest gospodarowanie wodami, zgodnie z wyrażoną w art. 1 PrWod zasadą zrównoważonego rozwoju. *J. Rotko* przyjmuje, że prawo wodne obejmuje swym zakresem gospodarowanie wodami i dlatego może być określone jako „prawo gospodarki wodnej”³¹. Podobnie przyjmował *J. Szachulowicz*³², a także *W. Rejman*³³.

Odmiennego zdania jest *B. Rakoczy*³⁴, który zwraca uwagę, że zakres przedmiotowy regulacji prawa wodnego jest określony nie tylko w art. 1 PrWod, ale także w art. 2 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem „Ustawa reguluje sprawy

²² *B. Rakoczy*, w: *B. Rakoczy* (red.), *Wybrane problemy*, s. 16.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *J. Nowacki*, w: *J. Nowacki, Z. Tabor*, *Wstęp*, s. 88.

²⁵ *B. Rakoczy*, w: *B. Rakoczy* (red.), *Wybrane problemy*, s. 16.

²⁶ *J. Nowacki*, w: *J. Nowacki, Z. Tabor*, *Wstęp*, s. 88.

²⁷ *B. Rakoczy*, w: *B. Rakoczy* (red.), *Wybrane problemy*, s. 16.

²⁸ *L. Morawski*, *Wstęp*, s. 74.

²⁹ *B. Rakoczy*, w: *B. Rakoczy* (red.), *Wybrane problemy*, s. 16.

³⁰ Zakres regulacji obowiązującej PrWod jest tożsamy z zakresem regulacji poprzedniej ustawy, tj. PrWod z 2001 r.

³¹ Pojęciem tym posługuje się *J. Rotko*, w: *J. Rotko*, *Podstawy prawne*, s. 12–13.

³² *J. Szachulowicz*, *Prawo*, s. 12.

³³ *W. Rejman*, w: *J. Rotko* (red.), *Prawo*, s. 12.

³⁴ *B. Rakoczy*, w: *B. Rakoczy* (red.), *Wybrane problemy*, s. 16.

własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, a także zasady gospodarowania tymi składnikami jako mieniem Skarbu Państwa³⁵. Zatem prawo wodne swym zakresem przedmiotowym obejmuje nie tylko gospodarkę wodną, ale także problematykę własności wód oraz gruntów pokrytych wodami³⁶. Jak słusznie wskazuje tenże autor, normy prawne dotyczące prawa wodnego mają na celu ochronę dwóch wartości podstawowych, tj. gospodarowania wodami i własności wód, zaś prawodawca nakazuje wartości te traktować jednakowo, bez wyróżnienia którejkolwiek z nich³⁷.

W ujęciu przedmiotowym w zakresie gospodarki wodnej, prawo wodne to nie tylko PrWod. Normy prawa wodnego w zakresie gospodarki wodnej zawarte są również w innych aktach prawnych. Zbiór tych norm przedstawia się jako rozbudowana struktura obejmująca ustawy, akty wykonawcze oraz akty prawa miejscowego. Zaliczyć tu można także ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz akty prawa stanowione przez instytucje Unii Europejskiej³⁸. Co prawda Konstytucja RP nie zawiera wprost odesłań do gospodarowania wodami, niemniej jednak wyrażona w jej art. 5 zasada zrównoważonego rozwoju³⁹ ma swoją kontynuację w art. 1 PrWod.

Do podstawowych aktów prawnych składających się na system źródeł prawa wodnego w zakresie gospodarki wodnej zaliczyć można, oprócz Prawa wodnego, następujące akty prawne:

- 1) ustawa z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴⁰;
- 2) ustawa z 1.9.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴¹;
- 3) ustawa z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody⁴²;
- 4) ustawa z 9.6.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁴³;

³⁵ Brzmienie przepisów poprzednio obowiązującej ustawy – Prawo wodne oraz poglądy prawny wyrażony w odniesieniu do tej ustawy zachowują aktualność; w obecnie obowiązującej ustawie omawiane regulacje zawarte są odpowiednio w art. 1 oraz 2 PrWod.

³⁶ B. Rakoczy, w: Z. Bukowski, B. Rakoczy (red.), Prawo wodne, s. 30.

³⁷ B. Rakoczy, w: B. Rakoczy (red.), Wybrane problemy, s. 18.

³⁸ J. Rotko, Podstawy prawne, s. 12.

³⁹ Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

⁴⁰ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.

⁴¹ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.

⁴² T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.

⁴³ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 868 ze zm.

- 5) ustawa z 7.6.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁴⁴;
- 6) ustawa z 10.7.2007 r. o nawozach i nawożeniu⁴⁵;
- 7) ustawa z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane⁴⁶;
- 8) ustawa z 18.4.1985 r. o rybactwie śródlądowym⁴⁷;
- 9) ustawa z 21.12.2000 r. o żegludzie śródlądowej⁴⁸;
- 10) ustawa z 21.3.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i Administracji Morskiej⁴⁹;
- 11) ustawa z 16.3.1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki⁵⁰;
- 12) ustawa z 6.7.2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju⁵¹;
- 13) ustawa z 25.6.2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁵².

Aktem prawnym Unii Europejskiej mającym wpływ na kształt i zakres krajowego prawa wodnego jest dyrektywa 2000/60/WE ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.

Przyjmując, że zakres przedmiotowy prawa wodnego obejmuje nie tylko gospodarowanie wodami, ale także kwestie własności wód i gruntów pod wodami, należy w pierwszej kolejności rozważyć, jakie znaczenie pojęciu „własność wód” nadał ustawodawca w PrWod. Niewątpliwie pojęcie „własność” jest właściwe i przynależne do prawa cywilnego. Należy w tym miejscu przytoczyć treść art. 143 KC, zgodnie z którym: „W granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią. Przepis ten nie uchybia przepisom regulującym prawa do wód”.

Zagadnienie własności wód z pewnością nie jest w systemie prawa materią nową. Już prawo rzymskie wprowadziło w stosunku do wszystkich wód płynących zasadę *flumina omnia sunt publica*, wykluczającą własność prywatną takich wód⁵³.

⁴⁴ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1152 ze zm.

⁴⁵ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1259 ze zm.

⁴⁶ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.

⁴⁷ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1476 ze zm.

⁴⁸ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2128 ze zm.

⁴⁹ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2214 ze zm.

⁵⁰ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2000 ze zm.

⁵¹ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1235 ze zm.

⁵² T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1252 ze zm.

⁵³ J. Rotko, Prawo wodne z komentarzem, s. 12.

W Polsce, jeszcze przed uchwaleniem KC i jednocześnie w czasie obojętowania PrWod z 1962 r. w literaturze zwracano uwagę na to, że własność wody niekoniecznie odpowiada cywilistycznemu znaczeniu pojęcia „własność”. T. Dybowski wskazywał, że odpowiedź na pytanie, czy własność wody jest tożsama z własnością w rozumieniu cywilistycznym zależy od tego, co stanowi przedmiot tego prawa, w ujęciu cywilistycznym bowiem przedmiotem prawa własności mogą być tylko rzeczy⁵⁴. We wspomnianym opracowaniu autorzy zwrócili uwagę, że z punktu widzenia przedmiotu prawa w przypadku wody można wyróżnić cztery konstrukcje. Po pierwsze: w rozumieniu prawa cywilnego rzeczą jest grunt z wodą jako swoją częścią składową. Po drugie: rzeczą w rozumieniu prawa cywilnego jest woda wraz z gruntem jako swoją częścią składową. Po trzecie: zarówno woda, jak i grunt są odrębnymi rzeczami. Po czwarte: rzeczą jest tylko grunt, woda zaś stanowi odrębny od gruntu, ale niebędący w rozumieniu prawa cywilnego rzeczą, przedmiot prawa⁵⁵. Biorąc pod uwagę powyższe kategorie, autorzy wskazywali na możliwość traktowania cywilnoprawnych uprawnień do wody jako: 1) prawo własności; 2) prawo na rzeczy cudzej; 3) tzw. prawo do rzeczowego podobne; 4) inne prawo majątkowe bezwzględne; 5) prawo majątkowe względne⁵⁶. Według J. Ignatowicza⁵⁷ obok cywilistycznego pojęcia własności należy wyróżnić własność w innym znaczeniu występującym w przepisach prawa wodnego. Prawo do wody jest także prawem bezwzględnym, ale stanowi odrębną od własności (w rozumieniu art. 140 KC) kategorię prawną. W pojęciu prawa wodnego „własność wód” rozumiana być powinna jako kategoria raczej ekonomiczna⁵⁸, zaś prawo własności wód nie może być utożsamiane z prawem własności uregulowanym w przepisach prawa cywilnego⁵⁹. Odrębność ta wynika stąd, że woda w stanie naturalnym na powierzchni lub pod powierzchnią ziemi nie stanowi – ze względu na brak samoistości – rzeczy w rozumieniu art. 45 KC. Można powiedzieć, że nie stanowią własności prawa, które jak własność są prawami bezwzględnymi, które za przedmiot mają dobra materialne inne niż rzeczy, w tym woda, do których to praw ustawodawca odsyła w zakresie regulacji do przepisów o własności, czy też używa pojęcia „własność” w niewłaściwym znaczeniu. Należałoby zatem przyjąć, że ustawodawca posłużył się w prawie wodnym

⁵⁴ T. Dybowski, S.M. Grzybowski, Z.K. Nowakowski, Zagadnienia cywilistyczne, s. 126.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 57.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ J. Ignatowicz, Prawo rzeczowe, Warszawa 2000, s. 81.

⁵⁸ S. Rudnicki, G. Rudnicki, Komentarz, s. 54–55.

⁵⁹ B. Rakoczy, w: Z. Bukowski, B. Rakoczy (red.), Prawo wodne, s. 12.

pojęciem „własności” dla podkreślenia więzi normatywnej, która daje uprawnionemu najszerszy zakres władztwa nad przedmiotem własności, tj. wodą⁶⁰. Analogiczne stanowisko znajdziemy w judykaturze. W uzasadnieniu wyroku z 19.11.2004 r.⁶¹ SN odwołał się do koncepcji odmiennego rozumienia własności na gruncie prawa wodnego oraz w ujęciu cywilistycznym, podnosząc, że woda nie jest rzeczą *sensu stricto*, zwracając uwagę, że „niektórzy autorzy linię podziału wytyczają między wodami powierzchniowymi, a innymi, ponieważ doświadczenie skłania do uznania takich wód za części składowe gruntów, status prawnorzeczowy tychże wydaje się stosunkowo łatwy do ustalenia, a poza tym unika się trudnej do akceptacji konstrukcji – gruntu jako części składowej wody płynącej po jego powierzchni. Podejmowana była też próba wykazania, że wody takie stanowią rzeczy ruchome”. Podobnie wypowiedział się WSA w Łodzi⁶², który orzekł w tezie I wyroku, iż nie należy łączyć i utożsamiać prawa własności na gruncie prawa wodnego z prawem własności na gruncie cywilistycznym. Stanowisko takie wyrażane było w orzeczeniach⁶³ zapadłych na gruncie poprzednio obowiązujących ustaw – Prawo wodne⁶⁴. Na gruncie PrWod z 1974 r. zapadł również wyrok TK⁶⁵, w którego uzasadnieniu trybunał jasno podkreślił, że zawarte w Konstytucji RP pojęcie własności wykracza poza ujęcie cywilnoprawne. Podobnie wskazywano w literaturze, podnosząc, że używane w konstytucji pojęcie „własności” jest pojęciem szerszym niż własność w znaczeniu cywilistycznym i obejmuje wszystkie prawa majątkowe⁶⁶. Dodatkowo podnoszono, że o tym, czy w konkretnym wypadku jest to własność w znaczeniu prawa cywilnego, czy w znaczeniu prawa wodnego rozstrzygają przepisy PrWod łącznie z normą art. 143 KC⁶⁷. B. Rakoczy zwraca uwagę, że „co prawda w piśmiennictwie wyraźnie wskazuje się, że do własności wód nie można stosować konstrukcji prawa cywilnego, niemniej problematyka ta obejmuje także zagadnienia cywilistyczne”⁶⁸. Zdaniem tego autora ustawodawca w ustawie – Prawo wodne posługuje się pojęciami charakterystycznymi dla prawa cywilnego, takimi jak: własność, nieruchomości, granica

⁶⁰ *Ibidem*, s. 73–74.

⁶¹ Wyr. SN z 19.11.2004 r., II CK 146/04, Legalis.

⁶² Wyr. WSA w Łodzi z 8.1.2008 r., II SA/Łd 1000/07, Legalis.

⁶³ Uchw. SN(7) z 8.11.1971 r., III CZP 28/71, Legalis; post. SN z 4.2.1967 r., III CR 382/66, Legalis; wyr. SN z 15.11.1968 r., III CRN 264/68, Legalis.

⁶⁴ PrWod z 1962 r. i PrWod z 1974 r.

⁶⁵ Wyr. TK z 21.3.2000 r., K 14/99, Legalis.

⁶⁶ E. Skowrońska-Bocian, w: K. Pietrzykowski (red.), Kodeks cywilny, t. 1, s. 416.

⁶⁷ J. Ignatowicz, Prawo, s. 81.

⁶⁸ B. Rakoczy, w: B. Rakoczy (red.), Wybrane problemy, s. 20.

nieruchomości, grunt, w przepisach regulujących zagadnienia stosunków sąsiedzkich w zakresie ochrony stosunków wodnych⁶⁹.

Dokonując analizy zakresu podmiotowego prawa wodnego, wyróżnić można dwa rodzaje regulacji. Prawo wodne po pierwsze reguluje stosunki pomiędzy jednostką a organem administracji publicznej. Jako przykład można wskazać przepisy dotyczące wydawania pozwoleń wodnoprawnych na realizację określonych normatywnie przedsięwzięć. Po drugie, w prawie wodnym można znaleźć normy prawne regulujące stosunki prawne pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Przykładem mogą być tu wspomniane już przepisy o stosunkach sąsiedzkich w zakresie ochrony stosunków wodnych. Zatem można przyjąć, że „prawo wodne reguluje stosunki prawne między organami administracji publicznej, a jednostkami oraz pomiędzy jednostkami”⁷⁰.

Biorąc pod uwagę kryterium metody normowania, to należy wskazać, iż w prawie wodnym można dostrzec zarówno metodę władczą, jak i metodę cywilistyczną. Metoda cywilistyczna wykorzystywana jest do regulacji stosunków prawnych pomiędzy jednostkami. W pozostałym zakresie, tj. w odniesieniu do stosunków prawnych pomiędzy organami administracji publicznej a jednostkami regulacje mają charakter władczy⁷¹.

W odniesieniu do kryterium pomocniczego, trzeba zwrócić uwagę, że sprawy z zakresu prawa wodnego rozstrzygane są, co do zasady, przez organy administracji publicznej. Przepisy PrWod przewidują drogę postępowania sądowego tylko w ściśle określonych sytuacjach, jak np. orzekanie w sprawie naprawienia szkód związanych z zalaniem gruntu podczas powodzi, czy trwałego zajęcia przez śródlądową wodę powierzchniową płynącą w sposób naturalny gruntu będącego własnością osoby, która nie jest właścicielem tej wody⁷².

Po dokonaniu analizy norm prawa wodnego z punktu widzenia trzech kryteriów głównych i jednego kryterium pomocniczego, wskazanie miejsca prawa wodnego w systemie źródeł prawa może okazać się trudne. Mimo iż niektórzy autorzy zaliczają prawo wodne wprost do prawa administracyjnego⁷³, to biorąc pod uwagę chociażby fakt, że prawo wodne reguluje stosunki prawne nie tylko na linii organ administracji publicznej–jednostka, ale także pomiędzy jednostkami, takie zaszeregowanie prawa wodnego może okazać się nieprawdziwe.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 21.

⁷¹ Tak np. *ibidem*, s. 21.

⁷² Zob. art. 222 ust. 3, art. 223 ust. 1 PrWod.

⁷³ J. Nowacki, w: J. Nowacki, Z. Tabor, Wstęp, s. 85.

Niezależnie od przyjętej koncepcji zakresu przedmiotowego regulacji prawa wodnego⁷⁴, należy mieć na uwadze przede wszystkim chronione normami prawa wodnego dobro. Dobrem tym jest woda. Ustawodawca wyraźnie kładzie nacisk na to, że woda jako własność publiczna jest dobrem wspólnym⁷⁵, zaś tylko w wyjątkowych przypadkach woda może być przedmiotem prywatnej własności⁷⁶, a i tak możliwe jest ograniczenie praw właściciela z uwagi na interes publiczny⁷⁷. Z uwagi na przedmiot ochrony, tj. wodę, prawo wodne może być traktowane jako część prawa ochrony środowiska. Warto wskazać, że PrOchŚr traktuje wodę jako jeden z zasobów środowiska podlegających ochronie przewidzianej w tym akcie prawnym⁷⁸. PrWod odsyła niejednokrotnie do przepisów PrOchŚr. Jako przykład wskazać można unormowania w za-

⁷⁴ Jak wskazano, jedna z koncepcji zakłada, że prawo wodne to inaczej prawo gospodarki wodnej. W ramach tej koncepcji *J. Rotko* zdefiniował prawo gospodarki wodnej jako „zbiór (zespół) przepisów prawnych, których przedmiotem jest gospodarowanie wodą, rozumiane jako ogół świadomych i celowych działań podejmowanych w celu kształtowania stosunków wodnych, ochrony przed powodzią i suszą, korzystania z zasobów wodnych oraz ich ochrony ilościowej i jakościowej” (*J. Rotko*, Podstawy prawne, s. 12); według drugiej koncepcji (*B. Rakoczego*), przedmiotem prawa wodnego jest nie tylko gospodarka wodna, ale i kwestie własności wód i gruntów pokrytych wodami.

⁷⁵ Zgodnie z art. 211 ust. 1 PrWod: „Wody stanowią własność Skarbu Państwa, innych osób prawnych albo osób fizycznych”. Zgodnie z art. 211 ust. 3: „Wody stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego są wodami publicznymi”. Zgodnie zaś z art. 32 ust. 1 i 2 PrWod: „1. Każdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania ze śródlądowych powierzchniowych wód publicznych, morskich wód wewnętrznych oraz wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy nie stanowią inaczej. 2. Powszechne korzystanie z wód służy 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”.

⁷⁶ Zgodnie z art. 214 PrWod: „Wody stojące, woda w rowie oraz woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi znajdując się w granicach nieruchomości gruntowej, stanowią własność właściciela tej nieruchomości”.

⁷⁷ Na podstawie art. 231 PrWod, do obowiązków właściciela śródlądowych wód powierzchniowych należą:

- 1) zapewnienie utrzymywania w należytym stanie technicznym koryt cieków naturalnych oraz kanałów, będących w jego władaniu;
- 2) osiągnięcie celów środowiskowych dla wód;
- 3) zapewnienie swobodnego spływu wód powodziowych oraz lodów;
- 4) współuczestnictwo w odbudowywaniu ekosystemów zdegradowanych przez niewłaściwą eksploatację zasobów wodnych;
- 5) umożliwienie wykonywania obserwacji i pomiarów hydrologiczno-meteorologicznych oraz hydrogeologicznych.

⁷⁸ Ochronie wód poświęcony jest dział III PrWod.

kresie pozwoleń wodnoprawnych⁷⁹. Pogląd, iż prawo wodne jest częścią prawa ochrony środowiska prezentowany jest również w literaturze⁸⁰.

Biorąc pod uwagę zarówno zakres przedmiotowy, jak i podmiotowy PrWod, a także zastosowaną metodę regulacji, trudno jest jednoznacznie zaliczyć prawo wodne do konkretnej gałęzi prawa. Można jednak uznać, że z uwagi na przedmiot ochrony prawo wodne powinno być zaliczone do prawa publicznego. Takie też stanowisko wyraża *B. Rakoczy*, który uważa, że „elementem łączącym wszystkie normy prawa wodnego jest ochrona dobra wspólnego publicznego, jakim jest woda⁸¹”. Autor ten zalicza PrWod do tzw. kompleksowej gałęzi prawa⁸², rozumianej jako zespół norm prawnych, które nie mogą tworzyć samodzielnej gałęzi prawa, jednakże tworzą całość z uwagi na ochronę wspólnej wartości, zaś „podstawą ich wyróżnienia jest przedmiot regulacji”⁸³.

Jak wspomniano, jeden z poglądów podnosi, że prawo wodne należy do gałęzi prawa ochrony środowiska. Wyjściowe jest tu zagadnienie, czy prawo ochrony środowiska rzeczywiście stanowi gałąź prawa. W literaturze wskazuje się, że o ile pewne jest, że stanowi odrębną gałąź prawa⁸⁴, o tyle kwestia, czy jest to samodzielna gałąź prawa pozostaje otwarta⁸⁵. Jak wskazano, PrWod odsyła w swych przepisach do PrOchŚr. Zdaniem *J. Rotko* zdecydowana większość uregulowań PrWod należy do PrOchŚr (przepisy o charakterze ustrojowym, procesowym oraz materialnym)⁸⁶. Według tegoż autora do prawa ochrony środowiska nie należą te przepisy prawa wodnego, które regulują zagadnienia dotyczące technicznych aspektów budownictwa wodnego, melioracji wodnych, ustrój spółek wodnych, czy ekonomiczne aspekty gospodarowania wodami⁸⁷.

Mając na względzie, że ochrona środowiska powinna mieć kompleksowy charakter⁸⁸, a także biorąc pod uwagę funkcję integracyjną prawa ochrony środowiska, która sprowadza się do zapewnienia społeczeństwu właściwych,

⁷⁹ Zgodnie z art. 400 ust. 10 PrWod: „Do pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi stosuje się odpowiednio przepisy art. 187 oraz art. 188 ust. 3 pkt 2 i ust. 4 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska”.

⁸⁰ *K. Szuma*, Prawo wodne, cz. 1, s. 74.

⁸¹ *B. Rakoczy*, w: *B. Rakoczy* (red.), Wybrane problemy, s. 21.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *S. Wronkowska*, Podstawowe pojęcia, s. 17.

⁸⁴ *J. Rotko*, w: *P. Korzeniowski* (red.), Zagadnienia systemowe, s. 102.

⁸⁵ *A. Lipiński*, Prawne podstawy, s. 21.

⁸⁶ *J. Rotko*, w: *P. Korzeniowski* (red.), Zagadnienia systemowe, s. 104.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *M. Kulesza*, *W. Pańko*, w: *J. Sommer* (red.), Ochrona środowiska, s. 8 i n.

pod względem ekologicznym, warunków rozwoju⁸⁹, należy podzielić pogląd, że prawo wodne wchodzi w skład systemu prawa ochrony środowiska.

§ 3. Rozwój historyczny instytucji zarządzania zasobami wodnymi

Zarządzanie zasobami wodnymi jest pojęciem ustawowym. W obecnie obowiązującym PrWod prawodawca posługuje się nim już w art. 1, wskazując, że „Ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi”. Zatem, aby można było przejść do omówienia rozwoju historycznej instytucji zarządzania zasobami wodnymi, należy w pierwszej kolejności zestawić to pojęcie z innym, tj. gospodarowanie wodami. Brak definicji legalnej tego pojęcia skłania do rozważań nad jego znaczeniem. Zdaniem *J. Rotko* „gospodarowanie wodami oznacza pewien proces i może być traktowane jako synonim pojęcia „gospodarka wodna”⁹⁰. *Z. Mikulski*⁹¹ podaje, że pojawiło się ono w pierwszej połowie XX w., gdy zaczęto odczuwać niedobory wody. Autor ten wskazuje, że pojęcia „gospodarka wodna” po raz pierwszy użyto w związku z omawianiem założeń i tematyki I Polskiego Zjazdu Hydrotechnicznego, który odbył się w dniach 3–5.1.1929 r. na terenie Politechniki Warszawskiej⁹². Pojęcie to uściślono podczas przygotowań do I Kongresu Nauki Polskiej, który odbył się w Warszawie w dniach 29.6.–2.7.1951 r. i zdefiniowano je przez cele, przyjmując, że „celem gospodarki wodnej, jeśli chodzi o wody śródlądowe, jest świadome uregulowanie bilansu wodnego przez uchwycenie i opanowanie jak największej ilości wód opadowych i odprowadzenie ich do morza, w taki sposób, aby przy minimum szkód zapewnić maksimum korzyści dla komunikacji, energetyki, rolnictwa i leśnictwa, dla zaopatrzenia w wodę osiedli i przemysłu oraz dla rybactwa, sportu i wypoczynku [...]”⁹³. Zgodnie z definicją zawartą w Encyklopedii PWN „gospodarka wodna” to „dział gospodarki i dyscyplina naukowa zajmujące się metodami i środkami kształtowania zasobów śródlądowych wód

⁸⁹ *M. Górski*, w: *P. Korzeniowski* (red.), *Zagadnienia systemowe*, s. 31.

⁹⁰ *J. Rotko*, *Podstawy prawne*, s. 10.

⁹¹ *Z. Mikulski*, *Gospodarka*, s. 9.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ *Ibidem*, s. 10.

powierzchniowych i podziemnych w celu zaopatrzenia w wodę, ochrony przed powodzią oraz ochrony zasobów wodnych przed wyczerpaniem i zanieczyszczeniem⁹⁴. Według *J. Rotko* pojęcie „zarządzanie zasobami wodnymi” jest zamiennikiem dla pojęcia „gospodarki wodnej”⁹⁵.

Pierwsza polska ustawa regulująca problematykę wód⁹⁶, czyli ustawa wodna z 1922 r. nie posługiwała się ani pojęciem „zarządzanie zasobami wodnymi”, ani pojęciem „gospodarka wodna”. Niemniej jednak, mimo braku wspomnianego nazewnictwa, w ustawie tej znajdowały się regulacje prawne dotyczące zagadnień w zakresie zarządzania zasobami wodnymi, które obecnie uznaje się jako jego instrumenty. W PrWod z 2001 r. jednym z ustawowych instrumentów zarządzania zasobami wodnymi były pozwolenia wodnoprawne. Obecnie obowiązująca ustawa przewiduje, że takim instrumentem są zgody wodnoprawne, które mogą przybrać formę m.in. udzielenia pozwolenia wodnoprawnego⁹⁷. W ustawie wodnej z 1922 r. znajdowały się regulacje dotyczące zezwolenia władzy. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy wodnej z 1922 r. „Wznoszenie nowych lub istotna zmiana istniejących budowli na wodach płynących wymagała pozwolenia władzy wodnej”. Instytucję tę można porównać do obecnie funkcjonujących pozwoleń wodnoprawnych⁹⁸. We wskazanej ustawie uregulowana była także instytucja zawiadomienia władzy wodnej o zamiarze odprowadzania do wód, wód lub innych cieczy ponad miarę powszechnego użytkowania. Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy wodnej z 1922 r. „Kto chce wodę lub inne ciecze ponad miarę powszechnego użytkowania do wód wprowadzać, musi o tem uprzednio zawiadomić władzę wodną. Gdy władza ta jest zdania, że projektowanemu odprowadzeniu sprzeciwiają się względy policyjne lub ograniczenia przewidziane ustawą, ma zabronić odprowadzania z podaniem powodów. W przeciwnym razie władza wodna winna oznajmić donoszącemu, że nie ma przeszkód do odprowadzenia”. Władza wodna mogła wskazać również środki zaradcze. W obecnie obowiązującej ustawie instytucją zbliżoną jest przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego traktowane przez ustawodawcę jako

⁹⁴ <http://encyklopedia.pwn.pl/kategorie/Geografia;152521.html>, dostęp: 17.3.2018 r.

⁹⁵ *J. Rotko*, Podstawy prawne, s. 11.

⁹⁶ Za pierwszą kodyfikację prawa wodnego uznawana jest ustawa austriacka z 1869 r. (tak m.in. *R. Paczuski*, Gospodarowanie, s. 11; *M. Roliński*, Elementy prawa, s 81); stanowiła ona wzór dla pierwszej polskiej ustawy, tj. ustawy wodnej z 1922 r.

⁹⁷ Zob. art. 388 ust. 1 pkt 2 PrWod.

⁹⁸ Art. 389 PrWod zawiera katalog sposobów zamierzonego korzystania z wód wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

jedną z form udzielania zgody wodnoprawnej⁹⁹. Ustawa wodna z 1922 r. regulowała także kwestie ochrony od powodzi. Zagadnieniu temu poświęcony był dział III tej ustawy. Obecnie instrumentem zarządzania wodami jest ochrona przed powodzią oraz przed suszą. W ustawie wodnej z 1922 r. znajdowały się również przepisy dotyczące ksiąg wodnych. Zgodnie z art. 229 tej ustawy, „Każdą władza administracyjna I instancji miała obowiązek prowadzić księgę wodną wraz ze zbiorem map wodnych i dokumentów”. W księdze tej miały być uwidocznione wszystkie prawa używania wody oraz wszystkie postanowienia co do wysokości piętrzenia i ilości piętrzenia wraz ze zmianami. Księgi wodne, zgodnie z art. 229 ust. 2 ustawy wodnej z 1922 r. były jawne i każdy mógł je przeglądać oraz otrzymywać odpłatne odpisy. Aktualnie instrumentem zarządzania zasobami wodnymi jest system informacyjny gospodarowania wodami uregulowany w rozdziale 2 działu VII PrWod¹⁰⁰.

Kolejną z ustaw odnoszącą się do zagadnień wodnoprawnych była PrWod z 1962 r. Artykuł 3 tej ustawy regulował przeznaczenie wód, zarówno powierzchniowych, jak i podziemnych, wskazując, że służą one do zaspokajania potrzeb gospodarki narodowej, potrzeb ludności oraz innych potrzeb określonych w tej ustawie lub w przepisach szczególnych. Ustawie tej nie było znane pojęcie „zarządzania zasobami wodnymi”. Niemniej jednak, znajdowały się w niej regulacje dotyczące planowania gospodarki wodnej, pozwoleń wodnoprawnych, ochrony przed powodzią, a także ksiąg wodnych i katastru wodnego. Można więc powiedzieć, że w ustawie tej uregulowano odpowiedniki dzisiejszych instrumentów zarządzania zasobami wodnymi. Zgodnie z art. 22 tej ustawy, „Zadaniem gospodarki wodnej było:

- 1) zaspokajanie potrzeb gospodarki narodowej w zakresie zaopatrzenia w wodę i korzystania z niej;
- 2) zaspokajanie potrzeb ludności w zakresie korzystania z wody;
- 3) utrzymanie i powiększenie eksploatacyjnych zasobów wód;
- 4) ochrona przed zanieczyszczeniem i marnotrawstwem;
- 5) ochrona przed powodzią”.

Regulacje dotyczące pozwoleń wodnoprawnych znajdowały się w art. 67 i n. tej ustawy. Z kolei zagadnieniom ochrony przed powodzią poświęcony był rozdział V, zaś księgi wodne i kataster wodny uregulowane były w rozdziale VII powołanej ustawy.

⁹⁹ Art. 394 ust. 1 PrWod zawiera katalog sposobów zamierzonego korzystania z wód wymagających zgłoszenia organowi.

¹⁰⁰ Szerzej na temat tego instrumentu zarządzania zasobami wodnymi w rozdziale III.

Prawo wodne z 1974 r.¹⁰¹ posługiwało się pojęciem „zarządzanie wodami”. Przepisy regulujące zarządzanie wodami zostały wprowadzone do tej ustawy dopiero z dniem 31.5.1997 r.¹⁰² Wówczas dodano do ustawy prawo wodne rozdział 1a zatytułowany „Zarządzanie wodami”. Zgodnie z brzmieniem art. 19a PrWod z 1974 r., „Zarządzanie wodami polega na kształtowaniu, ochronie i wykorzystywaniu zasobów wód podziemnych i powierzchniowych, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności na:

- 1) ochronie zasobów wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem i nadmierną eksploatacją;
- 2) ochronie przed powodzią i suszą;
- 3) żegludowym i energetycznym wykorzystaniu wód;
- 4) zapewnianiu ludności i gospodarce wody o odpowiedniej jakości;
- 5) zaspokajaniu potrzeb ludności w zakresie zdrowia, higieny i wypoczynku”.

Ustawa wymieniała także instrumenty zarządzania wodami, zaliczając do nich:

- 1) warunki korzystania z wód dorzeczy;
- 2) pozwolenia wodnoprawne;
- 3) opłaty za korzystanie z wód i urządzeń wodnych;
- 4) kataster gospodarki wodnej.

W PrWod z 1974 r. również znajdziemy przepisy dotyczące gospodarowania. W art. 5 tej ustawy wskazano, że „Państwo prowadzi racjonalną gospodarkę zasobami wód powierzchniowych i podziemnych realizowaną na obszarach zlewni hydrograficznych”. Funkcjonowały zatem dwa pojęcia, tj. „gospodarka zasobami wód” oraz „zarządzanie wodami”, jednakże nie określono wzajemnej ich relacji, tak jak to miało miejsce na gruncie PrWod z 2001 r.

Zarówno PrWod z 2001 r., jak i obecnie obowiązujące PrWod, nie zawierają definicji pojęcia „zarządzanie zasobami wodnymi”, natomiast określają jego cele oraz jego instrumenty.

Jak już wspomniano, PrWod z 2001 r. posługiwało się pojęciem „zarządzania zasobami wodnymi”. Zakres przedmiotowy ustawy nie uległ zmianie od daty jej wejścia w życie, mimo licznych nowelizacji. Nie zmieniły się również instrumenty zarządzania zasobami wodnymi. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy, „Zarządzanie zasobami wodnymi służy zaspokajaniu potrzeb ludności, gospo-

¹⁰¹ PrWod z 1974 r.

¹⁰² Ustawa z 25.4.1997 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne (Dz.U. Nr 47, poz. 299).