

Tymon Grabarczyk, Daniel Chojnacki

Rozdział I. Pozycja usług wodnych w systemie prawa

1. Wprowadzenie

Gospodarowanie wodami opiera się na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych, uwzględniających koszty środowiskowe i koszty zasobowe oraz analizę ekonomiczną. Opłaty za usługi wodne zostały uznane za jeden z 5 instrumentów zarządzania zasobami wodnymi (art. 11 pkt 3 PrWod) oraz jeden z 9 instrumentów ekonomicznych służących gospodarowaniu wodami (art. 267 pkt 1 PrWod). Czym są owe „usługi wodne” i kogo one dotyczą? Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy zagadnień składających się na instytucje opłat za usługi wodne oraz opłat podwyższonych w PrWod niezbędne jest odniesienie się do koncepcji usług wodnych, kształtującej ich podstawy i zakres stosowania.

Pojęcie usług wodnych jest jednym z najczęściej występujących w przepisach PrWod (pojawia się w nich 120 razy) i, jak zostanie pokazane w dalszej części niniejszego opracowania, stanowi o istocie zmian, które weszły w życie z początkiem 2018 r. W projekcie PrWod wyróżniono 4 podstawowe obszary zmian w odniesieniu do obowiązującego przed końcem 2017 r. stanu prawnego:

- 1) zmiana struktury prawno-organizacyjnej organów administracji publicznej właściwych w sprawach gospodarowania wodami,
- 2) systemowe rozwiązanie problemu niedofinansowania zadań z zakresu gospodarki wodnej (zbudowanie systemu usług wodnych opartego na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych i korzystaniu z wód poza zwykłym lub powszechnym korzystaniem),
- 3) zapewnienie komplementarności w polityce opłat za wodę, z uwzględnieniem zasady „zwrotu kosztów za usługi wodne”,

- 4) zapewnienie skutecznego i efektywnego nadzoru ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej nad gospodarką wodną, w tym nad systemem administracyjnym gospodarowania wodami oraz systemem gospodarczego korzystania z wód¹.

Przegląd powyższych obszarów wskazuje, że koncepcja „usług wodnych” jest ściśle związana z ponoszeniem przez korzystających z wód ciężarów w postaci danin publicznych (opłat). Wpływy z tego rodzaju opłat mają za zadanie spełnić dwie podstawowe funkcje:

- 1) bodźcową – mającą zachęcić do racjonalnego korzystania z wód,
- 2) redystrybucyjną – stanowiącą źródło dochodów organów władzy państwowej realizujących zadania z zakresu gospodarowania wodami.

Znalazło to odzwierciedlenie w treści PrWod. Zgodnie z art. 9 ust. 1 PrWod gospodarowanie wodami prowadzi się z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości. W gospodarowaniu wodami uwzględnia się zasadę wspólnych interesów i wymaga się współdziałania administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności w zakresie pozwalającym uzyskać maksymalne korzyści społeczne. Realizacja powyższych działań opiera się na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych, uwzględniających koszty środowiskowe i koszty zasobowe oraz analizę ekonomiczną (art. 9 ust. 3 PrWod).

2. Usługi wodne w prawie Unii Europejskiej

Od czasu wejścia Polski do UE przepisy krajowe dotyczące gospodarowania wodami są w dużej mierze kształtowane przez regulacje powstające na szczeblu unijnym. Prawną podstawę działań podejmowanych przez ustawodawcę unijnego w dziedzinie ochrony środowiska określają przepisy zawarte w tytule XX „Środowisko”, tzn. art. 191–193 TFUE. Zgodnie z art. 191 ust. 1 TFUE polityka UE w dziedzinie środowiska naturalnego przyczynia się do osiągnięcia m.in. rozsądnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych. Polityka ta stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach UE. Opiera się na następujących zasadach (art. 191 ust. 2 TFUE):

- 1) ostrożności,
- 2) działania zapobiegawczego,
- 3) naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła,
- 4) „zanieczyszczający płaci”.

Przepisy TFUE nie odnoszą się wprost do zagadnień związanych z ochroną i kształtowaniem zasobów wodnych, w tym usługami wodnymi. Wskazówki w tym zakresie można znaleźć jedynie w art. 192 ust. 2 lit. b TFUE, w świetle którego zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi, w sposób pośredni lub bezpośredni wpływające na dostępność tych zasobów, uznaje się za dziedzinę wymagającą jednomyślności państw członkowskich UE. Odpowiedzi na pytanie o kształt prawa unijnego związanego z usługami wodnymi należy poszukiwać w unijnych aktach prawa pochodnego, przede wszystkim w dyrektywach. Są

¹ Uzasadnienie rządowego projektu PrWod, druk sejmowy nr 1529, cz. I, VIII kadencja, s. 6.

to najczęściej używane przez ustawodawcę unijnego instrumenty w dziedzinie ochrony środowiska. Gospodarowanie wodami nie jest w tym zakresie wyjątkiem.

Dla kwestii korzystania z wód oraz zarządzania zasobami wodnymi kluczowe znaczenie ma przede wszystkim ramowa dyrektywa wodna ustanawiająca ramy działania w dziedzinie polityki wodnej. Już w preambule tego aktu prawnego wyrażono wiele założeń przyświecających ustawodawcy unijnemu. Przyjmuje się, że preambuła aktu prawa unijnego nie ma mocy prawnie wiążącej i nie może być powoływana ani dla uzasadnienia odstępstw od przepisów danego aktu, ani w celu wykładni tych przepisów w sposób oczywiście sprzeczny z ich brzmieniem (zob. np. wyr. ETS z 24.11.2005 r. w sprawie C-136/04 *Deutsches Milch-Kontor GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Legalis). Nie oznacza to jednak, że brzmienie motywów preambuły nie ma znaczenia dla podmiotów stosujących prawo lub objętych uregulowaniami poprzedzonymi tą preambułą (zob. wyr. TK z 11.5.2007 r., K 2/07, Legalis). Ustalając więc, czym są „usługi wodne”, warto sięgnąć do treści preambuły ramowej dyrektywy wodnej.

Ideę przewodnią ramowej dyrektywy wodnej wyrażono w pierwszym motywie preambuły tego aktu prawnego, zgodnie z którym woda nie jest produktem handlowym, takim jak każdy inny, ale raczej dziedzictwem, które musi być chronione, bronione i traktowane jako takie. Działania w dziedzinie polityki wodnej nie powinny opierać się wyłącznie na rezultatach analiz ekonomicznych. Odpowiada to widocznym na gruncie prawa międzynarodowego tendencjom do uznawania prawa do wody jako prawa człowieka². Równolegle zwrócono uwagę, że wody na obszarze UE znajdują się pod wzrastającą presją spowodowaną ciągłym wzrostem zapotrzebowania na wystarczającą ilość wody o dobrej jakości do wszystkich celów. W odniesieniu do ilości wód wskazano na konieczność ustanowienia ogólnych zasad kontroli w sprawie poboru i retencjonowania wód w celu zapewnienia równowagi środowiskowej naruszonych systemów wodnych. Przyjęto, że konieczne może być zastosowanie instrumentów ekonomicznych przez państwa członkowskie, poprzedzone analizą ekonomiczną usług wodnych opartą na długoterminowych prognozach zapotrzebowania i wykorzystania wody w dorzeczu. W tym celu powinno się uwzględnić zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, w tym kosztów ekologicznych i dotyczących zasobów, związanych ze szkodami lub negatywnym wpływem na środowisko wodne. Ponadto, zdaniem prawodawcy unijnego, konieczne jest dalsze integrowanie ochrony i zrównoważonego gospodarowania wodą z innymi dziedzinami polityk wspólnotowych, takimi jak energetyka, transport, rolnictwo, rybołówstwo, polityka regionalna i turystyka.

Wyróżnia się³ trzy cele operacyjne ramowej dyrektywy wodnej:

- 1) środowiskowe,
- 2) społeczne,
- 3) gospodarcze.

² Zob. rezolucję 64/292 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 28.7.2010 r. w sprawie prawa człowieka do wody i urządzeń sanitarnych.

³ Zob. J. Rotko, Zasada zwrotu kosztów usług wodnych i jej znaczenie prawne, *Studia Prawnicze* 2016, z. 2, s. 125.

Odzwierciedleniem szerokiej gamy założeń i celów ramowej dyrektywy wodnej jest treść jej art. 1, zgodnie z którym celem dyrektywy jest ustalenie ram dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych, które:

- 1) zapobiegają dalszemu pogarszaniu oraz chronią i poprawiają stan ekosystemów wodnych oraz, w odniesieniu do ich potrzeb wodnych, ekosystemów lądowych i terenów podmokłych bezpośrednio uzależnionych od ekosystemów wodnych;
- 2) promują zrównoważone korzystanie z wód oparte na długoterminowej ochronie dostępnych zasobów wodnych;
- 3) dążą do zwiększonej ochrony i poprawy środowiska wodnego między innymi poprzez szczególne środki dla stopniowej redukcji zrzutów, emisji i strat substancji priorytetowych oraz zaprzestania lub stopniowego wyeliminowania zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych;
- 4) zapewniają stopniową redukcję zanieczyszczenia wód podziemnych i zapobiegają ich dalszemu zanieczyszczeniu oraz
- 5) przyczyniają się do zmniejszenia skutków powodzi i susz, a przez to do:
 - a) zapewnienia odpowiedniego zaopatrzenia w dobrej jakości wodę powierzchniową i podziemną, które jest niezbędne dla zrównoważonego, i sprawiedliwego korzystania z wód,
 - b) znacznej redukcji zanieczyszczenia wód podziemnych,
 - c) ochrony wód terytorialnych i morskich oraz
 - d) osiągnięcia celów odpowiednich umów międzynarodowych, w tym mających za zadanie ochronę i zapobieganie zanieczyszczeniu środowiska morskiego, poprzez wspólnotowe działanie na mocy art. 16 ust. 3 ramowej dyrektywy wodnej, w celu zaprzestania lub stopniowego wyeliminowania zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych, z ostatecznym celem osiągnięcia w środowisku morskim stężeń bliskich wartościom tła dla substancji występujących naturalnie i bliskich zeru dla syntetycznych substancji wytworzonych przez człowieka.

Dotychczas największe zainteresowanie budziły przede wszystkim cele środowiskowe służące m.in. zapobieganiu pogarszania się stanu wód podziemnych i wód powierzchniowych. W funkcjonowaniu koncepcji usług wodnych istotną rolę odgrywają jednak cele gospodarcze. Zgodnie z art. 5 ramowej dyrektywy wodnej na każdym państwie członkowskim ciąży obowiązek przygotowania dla każdego obszaru dorzecza przeglądu wpływu działalności człowieka na stan wód oraz analizy charakterystyk dorzecza. Obejmuje to w szczególności oszacowanie i identyfikację znaczącego poboru wody do celów komunalnych, przemysłowych, rolniczych i innych, strat wody w systemach dystrybucji, a także wpływu znacznych regulacji przepływu wód na ogólną charakterystykę odpływu i bilansu wodnego (punkt 1.4. zał. nr II ramowej dyrektywy wodnej).

Odrębnym obowiązkiem dotyczącym każdego z obszarów dorzeczy jest sporządzenie analizy ekonomicznej korzystania z wód (art. 5 ramowej dyrektywy wodnej). Analiza ta powinna zawierać dostatecznie szczegółowe informacje, które pozwolą na (zał. nr III ramowej dyrektywy wodnej):

- 1) wykonanie odpowiednich obliczeń niezbędnych dla uwzględnienia zasady zwrotu kosztów za usługi wodne, uwzględniając prognozy długoterminowe dotyczące

zaopatrzenia w i zapotrzebowania na wodę w obszarze dorzecza, oraz w miarę potrzeby:

- a) oszacowanie wielkości cen i kosztów związanych z usługami wodnymi oraz
 - b) oszacowanie zapotrzebowania na odpowiednie inwestycje;
- 2) dokonanie oceny najbardziej efektywnego ekonomicznie połączenia środków w odniesieniu do korzystania z wód, opartego na oszacowaniach potencjalnych kosztów takich środków.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 zd. 1 ramowej dyrektywy wodnej państwa członkowskie uwzględniają zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, włączając koszty ekologiczne i materiałowe, uwzględniając analizę ekonomiczną wykonaną zgodnie z zał. III oraz w szczególności zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Ponadto do końca 2010 r. państwa członkowskie zapewnią, że:

- 1) polityki opłat za wodę przewidują odpowiednie działania zachęcające użytkowników do wykorzystywania zasobów wodnych efektywnie oraz przyczyniają się do osiągnięcia celów środowiskowych,
- 2) odpowiedni jest wkład różnych użytkowników wody, podzielonych przynajmniej na przemysł, gospodarstwa domowe i rolnictwo, do zwrotu kosztów usług wodnych, opartych na analizie ekonomicznej wykonanej zgodnie z zał. III i przy uwzględnieniu zasady „zanieczyszczający płaci”.

Odpowiedzi na pytanie, czym są „usługi wodne”, których koszt państwa członkowskie mają obowiązek oszacować, a następnie uwzględnić w ramach prawa krajowego, należy poszukiwać w art. 2 pkt 38 ramowej dyrektywy wodnej. Stosownie do definicji zawartej w tym przepisie, przez „usługi wodne” należy rozumieć wszystkie usługi, przedmiotem których jest umożliwienie gospodarstwu domowemu, instytucjom publicznym oraz działaniom gospodarczym każdego rodzaju:

- 1) poboru, piętzenia, magazynowania, uzdatniania i dystrybucji wody powierzchniowej lub podziemnej,
- 2) odbioru i oczyszczania ścieków, odprowadzanych następnie do wód powierzchniowych.

Przedmiotem sporu było ustalenie zakresu pojęcia „usług wodnych”. Z jednej strony wskazywano, że wszelkie usługi mające związek z którymkolwiek z działań opisanych w art. 2 pkt 39 ramowej dyrektywy wodnej należy uznać za przykłady „usług wodnych”. Takie stanowisko reprezentowała Komisja Europejska (wyr. TSUE z 11.9.2014 r. w sprawie C-525/12 *Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Legalis) oraz gremia powołane do opracowania wspólnej strategii wdrażania ramowej dyrektywy wodnej⁴. Z drugiej strony podkreślano, że z uwagi na kształt definicji, w którym wyróżniono czynności zaopatrzenia w wodę (pkt 1) i czynności odprowadzania ścieków (pkt 2), sama w sobie nie ustanawia ona obowiązku ustanowienia opłat za wszystkie działania związane z korzystaniem z wód. Stanowisko to prezentowane było w piśmiennictwie⁵ oraz przez przedstawicieli Republiki Federalnej Niemiec w toku postępowania przed TSUE

⁴ Za J. Rotko, *Zasada...*, s. 133.

⁵ Tamże.

(wyr. TSUE z 11.9.2014 r. w sprawie C-525/12 *Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Legalis).

Spór ten został częściowo rozstrzygnięty przez TSUE, który stwierdził, że ramowa dyrektywa wodna nie zmierza do całkowitej harmonizacji uregulowań krajowych w dziedzinie wód (wyr. TSUE z 30.11.2006 r. w sprawie C-32/05 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga*, Legalis). Równolegle brak wprowadzenia opłat za wszelkie czynności związane z korzystaniem z wód nie będzie w każdym przypadku szkodliwy z punktu widzenia realizacji celów ramowej dyrektywy wodnej, w tym zapewnienia racjonalnego korzystania z wód w oznaczonym dorzeczu (wyr. TSUE z 11.9.2014 r. w sprawie C-525/12 *Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Legalis).

Ważne

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stanął na stanowisku, że pojęcie usług wodnych może być rozumiane w taki sposób, aby jednocześnie objąć nim możliwie najszersze spectrum sposobów korzystania z wód oraz uwzględniać warunki regionalne lub lokalne skutków zwrotu kosztów.

3. Usługi wodne w prawie polskim

3.1. Ochrona wód na gruncie Konstytucji RP

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. Przepis ten potwierdza, że ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości chronionych na gruncie Konstytucji RP (zob. np. wyr. TK z 6.6.2006 r., K 23/05, Legalis). Proklamuje on również zasadę zrównoważonego rozwoju, która stanowi przykład zasady ogólnej systemu prawa i ma charakter ustrojowy (zob. wyr. WSA w Gdańsku z 6.6.2007 r., I SA/Gd 845/06, Legalis). Pełni ona rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym (zob. np. wyr. NSA z 2.4.2015 r., II OSK 2123/13, Legalis).

Zasada zrównoważonego rozwoju znajduje rozwinięcie w art. 3 pkt 50 PrOchrŚrod, zgodnie z którym przez zrównoważony rozwój należy rozumieć rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Innymi słowy, jest to rozwój, który ma na względzie wszystkie aspekty życia człowieka (np. wyr. NSA z 20.11.2003 r., SA/Bd 2037/03, Legalis). W ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona elementów przyrodniczych i wzajemnych oddziaływań pomiędzy nimi, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej

infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot (np. wyr. WSA w Warszawie z 25.9.2014 r., IV SA/Wa 308/14, Legalis). Celem przyświecającym zasadzie zrównoważonego rozwoju jest pożądana społecznie, uzasadniona ekonomicznie i dopuszczalna ekologicznie model rozwoju gospodarczego⁶.

Problematyka ochrony środowiska została uregulowana w rozdz. II Konstytucji RP dotyczącym wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Ochrona środowiska należy do obowiązków władz publicznych (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP) i może uzasadniać ograniczenie przez prawodawcę możliwości korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Znajduje to rozwinięcie w przepisach Konstytucji RP, w świetle których władze publiczne są zobowiązane do:

- 1) prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP),
- 2) zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP) oraz
- 3) wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74 ust. 4 Konstytucji RP).

Pojęcie władz publicznych powinno być interpretowane w sposób możliwie szeroki i obejmować wszystkie władze w sensie konstytucyjnym, o których mowa w art. 10 Konstytucji RP, tzn. władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą i władzę sądowniczą⁷.

Nie oznacza to jednak, że obowiązki związane z ochroną środowiska spoczywają wyłącznie na organach władzy publicznej. Przeciwnie, stosownie do art. 86 Konstytucji RP, każdy jest zobowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie.

Orzecznictwo

Obowiązek ochrony środowiska jest (...), na mocy postanowień Konstytucji RP, rozłożony na podmioty publiczne i prywatne. Jednak nie można stawiać między nimi znaku równości; ustrojodawca przewidział, że to władze publiczne są zobowiązane do wspierania obywateli w tym obowiązku (...), a więc do stworzenia odpowiednich warunków prawnych i faktycznych w tym zakresie, odpowiednich – to znaczy również proporcjonalnych. Wynika to także z proklamowanej konstytucyjnie zasady pomocniczości (wyr. TK z 10.7.2014 r., P 19/13, Legalis).

Wyrażony w art. 86 Konstytucji RP obowiązek ma charakter powszechny, a zatem jest on adresowany do „wszystkich podmiotów znajdujących się pod jurysdykcją polskiego ustawodawcy⁸.

Zakres obowiązku ochrony środowiska powinien być rozumiany szeroko, nie tylko jako działania zmierzające do utrwalenia pewnego układu elementów przyrodniczych oraz oddziaływań między nimi. Jako podstawową formę działań w tym zakresie określa się

⁶P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 293–294.

⁷M. Górski, *Komentarz do art. 74 Konstytucji RP (w:) M. Saffjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

⁸M. Górski, *Komentarz do art. 86 Konstytucji RP (w:) M. Saffjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

„aktywne oddziaływanie kształtujące, dążące do utrzymywania całości środowiska w stanie równowagi ekologicznej (...). Kształtujące oddziaływanie na środowisko, utrzymujące stan równowagi ekologicznej, nie może równocześnie być takim kształtowaniem środowiska, które polegałoby wyłącznie na dostosowywaniu go do zaspokajania potrzeb człowieka – musi być brana pod uwagę także konieczność zachowania równowagi ekosystemów”⁹. Na obowiązek dbałości o stan środowiska składa się zarówno aspekt negatywny, polegający na zakazie niszczenia lub degradowania środowisk, jak i aspekt pozytywny wyrażający się w nakazie zapobiegania szkodom w środowiska oraz racjonalnego jego kształtowania¹⁰. Potwierdza to również zakres obowiązków władz publicznych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego oznaczającego „utrzymywanie pewnego poziomu ochrony, który pozwoli m.in. na korzystanie przez człowieka z wartości środowiska i jego zasobów”¹¹. W ślad za piśmiennictwem należy uznać, że władze publiczne są uprawnione, a nawet zobowiązane do tego, aby reglamentować korzystanie ze środowiska i wykorzystywanie jego zasobów – w przeciwnym razie doszłoby do wykorzystywania środowiska w sposób niekontrolowany i z pewnością dla środowiska niekorzystny¹². Ma to szczególnie istotne znaczenie dla wody, która jest przykładem odnawialnego zasobu środowiska. Jej ponowne wykorzystanie wymaga albo podjęcia działań przez człowieka (np. oczyszczania lub uzdatniania), albo efektywnego obiegu wody w ramach cyklu hydrologicznego.

3.2. Wody jako zasób strategiczny pod opieką państwa

Zgodnie z art. 1 pkt 1 i 2 ZasNatKrajuU do strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza się wody polskich obszarów morskich oraz wody podziemne i wody powierzchniowe w ciekach naturalnych i w źródłach, z których te cieciki biorą początek, w kanałach, w jeziorach i w zbiornikach wodnych o ciągłym dopływie. Przez pojęcie zbiornika wodnego o ciągłym dopływie rozumie się zbiorniki sztuczne oraz zbiorniki naturalne¹³. Gospodarowanie strategicznymi zasobami naturalnymi powinno być prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego (art. 3 ZasNatKrajuU). Rozwinięciem tego jest ciążący na właściwych organach administracji publicznej oraz innych podmiotach sprawujących zarząd nad wodami, o których mowa powyżej, obowiązek „utrzymywania, powiększania i doskonalenia” zasobów odnawialnych w postaci wód (art. 4 pkt 1 ZasNatKrajuU). W uzasadnieniu projektu ZasNatKrajuU podkreślono, że korzyści czerpane z takich zasobów mają charakter dóbr publicznych, gdyż są one w znacznej mierze niepodzielne, co ogranicza regulację ich użytkowania za pomocą procesów rynkowych¹⁴. Zwraca się także uwagę na szczególne znaczenie zasobów wodnych dla

⁹ M. Górski, Komentarz do art. 74 Konstytucji RP (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016.

¹⁰ M. Florczak-Wątor, Komentarz do art. 5 Konstytucji RP (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016.

¹¹ P. Korzeniowski, Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska, Łódź 2012, s. 173.

¹² B. Rakoczy, Pojęcie gospodarczego prawa ochrony środowiska, Gdańskie Studia Prawnicze 2009, t. XXI, s. 547.

¹³ A. Haładyj, J. Trzewik, Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2014, Nr 1, s. 34.

¹⁴ Zob. uzasadnienie do obywatelskiego projektu ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, druk sejmowy nr 1455, III kadencja, s. 2.

mieszkańców oraz gospodarki narodowej¹⁵. Z tych względów troska o wody i obowiązek utrzymania ich w należytym stanie spoczywa na państwie. Wywiązanie się z tego obowiązku, zdaniem projektodawcy, jest „z pewnością łatwiejsze”, gdy w ręku państwa lub jego agend pozostają decyzje dotyczące strategii użytkowania zasobów naturalnych, w tym wód¹⁶. Polska jest krajem o stosunkowo małych zasobach wodnych, a efektywność ich użytkowania jest niska¹⁷.

Ważne

To na organach władzy państwowej spoczywają obowiązki związane z racjonalnym korzystaniem, ochroną i zarządzaniem zasobami wodnymi, które przyjmują postać m.in. usług wodnych.

3.3. Usługi wodne przed 1 stycznia 2018 r.

Pojęcie usług wodnych funkcjonowało w prawie polskim jeszcze przed wejściem w życie PrWod. Po raz pierwszy weszło ono do kanonu języka prawnego w rezultacie wejścia w życie przepisów ZmPrWod05. Uzasadnieniem wprowadzenia tego pojęcia do polskiego porządku prawnego było skonstruowanie prac planistycznych w taki sposób, aby w ich ramach przygotowywano i analizowano wszystkie warianty działań koniecznych do osiągnięcia celów określonych w ramowej dyrektywie wodnej. Zdaniem projektodawcy powinno to umożliwić wybór najbardziej efektywnej i ekonomicznie uzasadnionej kombinacji działań¹⁸.

Stosownie do *art. 113b ust. 7 PrWod01* usługi wodne oznaczały działalność umożliwiającą gospodarstwu domowemu, instytucjom publicznym i podmiotom gospodarczym zaspokojenie ich potrzeb wodnych, w szczególności przez:

- 1) utrzymywanie i kształtowanie zasobów wodnych, przede wszystkim przez piętrzenie, pobór, magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucję wody,
- 2) odbieranie, oczyszczanie i odprowadzanie ścieków.

Definicja ta odpowiadała treści definicji zawartej w art. 2 pkt 39 ramowej dyrektywy wodnej. Nie miała ona jednak powszechnego zastosowania w ramach regulacji związanych z gospodarowaniem wodami. Wnioskując na podstawie systematyki *PrWod01*, w ocenie autorów, praktyczne zastosowanie pojęcia usług wodnych przed 1.1.2018 r. miało bardzo ograniczony zakres. Zarówno sama definicja „usług wodnych”, jak i jej rozwinięcie zostało umieszczone w *art. 113b PrWod01*, który dotyczył jednego z aktów planistycznych w gospodarowaniu wodami, tzn. programu wodno-środowiskowego kraju. Co prawda ustawodawca w *art. 1 ust. 5 PrWod01* przewidział, że gospodarowanie wodami jest oparte na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych, uwzględniających koszty środowiskowe i koszty zasobowe. Niemniej jednak, poza przepisami odnoszącymi się do programu wodno-środowiskowego kraju, kwestia usług wodnych nie została bezpośrednio

¹⁵ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska z 9.2.2017 r. na interpelację nr 8355 w sprawie zmian w PrWod stanowiących zagrożenie dla funkcjonowania marin w Polsce.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Uzasadnienie rządowego projektu PrWod, druk sejmowy nr 1529, cz. I, VIII kadencja, s. 2.

¹⁸ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie PrWod oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3601, IV kadencja, s. 2.

rozwinęta w przepisach *PrWod01*. W szczególności przepisy ogólne o planowaniu w zarządzaniu wodami nie wyróżniały zasady zwrotu kosztów usług wodnych. Ponadto analizy ekonomiczne związane z korzystaniem z wód dla każdego obszaru dorzecza sporządzano na potrzeby planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, a nie programu wodno-środowiskowego kraju (*art. 113 ust. 2 pkt 6 PrWod01*).

Stosownie do *art. 112 PrWod01* planowanie w gospodarowaniu wodami służyło programowaniu i koordynowaniu działań mających na celu:

- 1) osiągnięcie lub utrzymanie co najmniej dobrego stanu wód oraz ekosystemów od wody zależnych,
- 2) poprawę stanu zasobów wodnych,
- 3) poprawę możliwości korzystania z wód,
- 4) zmniejszanie ilości wprowadzanych do wód lub do ziemi substancji i energii mogących negatywnie oddziaływać na wody,
- 5) poprawę ochrony przeciwpowodziowej.

Nie ulega wątpliwości, że zagadnienia związane z usługami wodnymi mieszczą się w niektórych ze wskazanych powyżej celów, w szczególności związanych z poprawą możliwości korzystania z wód, tzn. jej dostępności (okoliczność mniej lub bardziej subiektywna), oraz poprawą stanu zasobów wodnych (okoliczność obiektywna, mierzalna). Nie oznaczało to braku oddziaływania na inne cele, np. poprawy ochrony przeciwpowodziowej, których realizacja mogłaby być wsparta przy użyciu środków pochodzących z „usług wodnych”. Realizacja zasady zwrotu kosztów usług wodnych nie została określona wprost jako jeden z celów opracowywania i wdrażania postanowień dokumentów planistycznych w gospodarowaniu wodami. Ustalenie jej rzeczywistego znaczenia wymagało odwołania się do treści właściwego dokumentu planistycznego.

Program wodno-środowiskowy kraju określa podstawowe i uzupełniające działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy. Przykładem działań podstawowych, o których mowa powyżej, są działania służące wdrożeniu zasady zwrotu kosztów usług wodnych, uwzględniającej wkład wniesiony przez użytkowników wód oraz koszty środowiskowe i koszty zasobowe (*art. 113b ust. 2 pkt 2 PrWod01*). Na potrzeby sporządzania programu wodno-środowiskowego kraju przeprowadza się analizy ekonomiczne związane z korzystaniem z wód, z uwzględnieniem zasady zwrotu kosztów usług wodnych oraz długoterminowych prognoz dotyczących możliwości zaspokojenia potrzeb w zakresie korzystania z zasobów wodnych na obszarze dorzecza (*art. 113 b ust. 6 PrWod01*). Przegląd opracowanej w sierpniu 2016 r. aktualizacji programu wodno-środowiskowego kraju¹⁹ wskazuje, że sformułowanie „usługi wodne” nie pojawia się w jej treści ani razu. Jedynie w odniesieniu do „administrowanych rzek i obiektów” jako środek podstawowy wyróżniono „uwzględnienie zasady zwrotu kosztów”, bez dalszego wskazania sposobu jego wdrażania. Dotychczasowe pozwala przypuszczać, że mimo uwzględnienia zasady zwrotu kosztów usług wodnych w przepisach *PrWod01* zasada ta nie odgrywała istotnej roli w obowiązującym do końca 2017 r. systemie gospodarowania wodami w Polsce.

¹⁹ Dokument dostępny pod adresem: <http://www.kzgw.gov.pl/index.php/pl/materiały-informacyjne/programy/aktualizacja-programu-wodno-srodowiskowego-kraju> (dostęp: 1.2.2018 r.).

3.4. Usługi wodne po 1 stycznia 2018 r.

3.4.1. Zagadnienia ogólne

Podstawowym założeniem przyświecającym uchwaleniu PrWod było spełnienie ciążącego na Rzeczypospolitej Polskiej obowiązku osiągnięcia celów określonych w przepisach prawa unijnego, w tym ramowej dyrektywy wodnej²⁰. Choć *PrWod01* dokonywała implementacji prawa unijnego związanego z ochroną wód do polskiego porządku prawnego, to jednak Komisja Europejska stanęła na stanowisku, że jest ona niewystarczająca. Znalazło to potwierdzenie w orzecznictwie TSUE dotyczącym dyrektywy azotanowej (wyr. TSUE z 20.11.2014 r. w sprawie C-356/13 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, Legalis) oraz ramowej dyrektywy wodnej (wyr. TSUE z 30.6.2016 r. w sprawie C-648/13 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, Legalis). Komisja Europejska zwróciła również uwagę, że funkcjonowanie dotychczasowych rozwiązań w zakresie finansowania gospodarowania wodami stoi na przeszkodzie dalszemu dysponowaniu środkami pochodzącymi z programów operacyjnych obejmujących inwestycje w tym sektorze gospodarki²¹. W ramach nieformalnego postępowania w sprawie nr 5253/13/ENVI KE wskazała, że polskie władze w ramach analiz ekonomicznych powinny rozważyć zwrot kosztów za usługi wodne, w tym pobór wód, przechowywanie lub spiętrzanie wody w celu ochrony przeciwpowodziowej i produkcji energii (hydroenergia, chłodzenie), jak również na rzecz górnictwa, melioracji, odwodnień i prac konserwacyjnych prowadzonych na rzekach²². W związku z tym, zdaniem projektodawcy, konieczne było zastąpienie poprzednio obowiązującej ustawy poprzez „ukształtowanie rozwiązań prawnych, organizacyjnych, finansowych i technicznych w gospodarowaniu wodami, które zapewnią trwałe i zrównoważony społeczno-gospodarczy rozwój kraju, z uwzględnieniem potrzeb gospodarczego wykorzystania wód oraz zapewnieniem dostępności zasobów wodnych o odpowiedniej jakości i we właściwej ilości”²³.

3.4.2. Zarządzanie zasobami wodnymi

Zgodnie z art. 9 ust. 3 PrWod gospodarowanie wodami opiera się na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych, uwzględniających koszty środowiskowe i koszty zasobowe oraz analizę ekonomiczną. W PrWod nie zdefiniowano pojęcia gospodarowania wodami, które jest kształtowane przez koncepcję usług wodnych. Wskazówek w tym zakresie nie

²⁰ Zob. np. odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska z 5.9.2017 r. na zapytanie nr 4030 w sprawie PrWod.

²¹ Zgodnie z uzasadnieniem rządowego projektu PrWod, druk sejmowy nr 1529, cz. I, VIII kadencja, s. 34: „Pełne wdrożenie zasady zwrotu kosztów usług wodnych ma istotne znaczenie dla spełnienia warunku *ex ante* 6.1. Gospodarka wodna, którego spełnienie do dnia 31 grudnia 2016 r. warunkuje płatności w ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2014–2020. Stan spełnienia przez Polskę warunków *ex ante* stanowi załącznik do Umowy Partnerstwa pomiędzy Rządem RP a Komisją Europejską. W tym załączniku jest wskazane, że zapewnienie pełnego zwrotu kosztów usług wodnych stanowi jeden z elementów projektu ustawy – Prawo wodne i ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia finansowania zadań w obszarze gospodarki wodnej z funduszy europejskich”.

²² Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska z 24.7.2014 r. na interpelację nr 26668 w sprawie projektu nowelizacji PrWod w zakresie opłat za pobór wód powierzchniowych na potrzeby stawów rybnych.

²³ Uzasadnienie rządowego projektu PrWod, druk sejmowy nr 1529, cz. I, VIII kadencja, s. 1.

zawierają również przepisy ramowej dyrektywy wodnej, choć należy zwrócić uwagę, że w jej treści posłużono się takimi sformułowaniami jak „gospodarowanie (...) wodami” przez państwa członkowskie (art. 12 ust. 1 ramowej dyrektywy wodnej) oraz „zrównoważone zagospodarowanie i ochrona zasobów wód słodkich” (motyw 3 preambuły ramowej dyrektywy wodnej). Pomocne dla ustalenia zakresu pojęcia „gospodarowania wodami” są pozostałe ustępy art. 9 PrWod.

Po pierwsze, gospodarowanie wodami prowadzi się z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości (art. 9 ust. 1 PrWod). Po drugie, w gospodarowaniu wodami uwzględnia się zasadę wspólnych interesów i wymaga się współdziałania administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności w zakresie pozwalającym uzyskać maksymalne korzyści społeczne (art. 9 ust. 2 PrWod). Po trzecie, gospodarowanie wodami prowadzi się w zgodzie z interesem publicznym, nie dopuszczając do wystąpienia możliwego do uniknięcia pogorszenia ekologicznych funkcji wód oraz pogorszenia stanu ekosystemów lądowych zależnych od wód (art. 9 ust. 4 PrWod).

Czasownik „gospodarować” oznacza m.in. „zarządzać jakimiś zasobami i środkami” lub „decydować o sposobie wykorzystania tego, co się ma”²⁴. Zasadne wydaje się więc dokonanie przybliżenia tego, czym jest „gospodarowanie wodami” kształtowane przez usługi wodne w świetle pojęcia zarządzania zasobami wodnymi. Potwierdza to także treść art. 1 PrWod, zgodnie z którym ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi.

Zarządzanie zasobami wodnymi służy zaspokajaniu potrzeb ludności i gospodarki oraz ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, w szczególności w zakresie (art. 10 PrWod):

- 1) zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności,
- 2) ochrony przed powodzią oraz suszą,
- 3) ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją,
- 4) utrzymywania lub poprawy stanu ekosystemów wodnych i zależnych od wód,
- 5) zapewnienia wody na potrzeby rolnictwa oraz przemysłu,
- 6) tworzenia warunków dla energetycznego, transportowego oraz rybackiego wykorzystania wód,
- 7) zaspokojenia potrzeb związanych z turystyką, sportem oraz rekreacją.

Definiując pojęcie zarządzania zasobami wodnymi, ustawodawca odwołał się do kryterium celów, jakie stawia się tego rodzaju zarządzaniu. Powyższe cele zostały sformułowane w sposób ogólny, co pozwala na ich szczegółowe rozwinięcie w kolejnych przepisach PrWod oraz innych aktach prawnych związanych z problematyką zarządzania zasobami wodnymi (np. w przepisach WodaŚciekU, RybŚródIU i OpłUWR).

Określony w art. 10 PrWod katalog celów ma charakter otwarty z uwagi na posłużenie się sformułowaniem „w szczególności”. Decydujące dla ustalenia zakresu zarządzania za-

²⁴ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/gospodarowac;2462513.html> (dostęp: 1.2.2018 r.).

sobami wodnymi są jego dwa pierwotne, wyrażone w części wprowadzającej tego przepisu, cele, tzn. zaspokajanie potrzeb ludności i gospodarki (aspekt społeczny i ekonomiczny) oraz ochrona wód i elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, związanych z wodami (aspekt środowiskowy). Wydaje się, że w ramach tego ostatniego celu ochronie podlegają również wzajemne oddziaływania pomiędzy poszczególnymi elementami przyrodniczymi, do których zaliczają się m.in. wody²⁵. Jak zostanie wskazane poniżej, ma to istotne znaczenie dla ustalenia zakresu pojęcia usług wodnych.

3.4.3. Korzystanie z wód

3.4.3.1. Definicja i podział korzystania z wód

Drugim z filarów gospodarowania wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, regulowanego przepisami PrWod, jest korzystanie z wód (art. 1 PrWod). Koncepcja korzystania z wód funkcjonuje w prawie polskim nieprzerwanie od 1962 r. W przeciwieństwie do przepisów *PrWod01*, obecnie obowiązujące PrWod nie zawiera definicji „korzystania z wód”. Do końca 2017 r. obowiązywała definicja, zgodnie z którą korzystanie z wód polegało na ich używaniu na potrzeby ludności i gospodarki (*art. 31 ust. 1 PrWod01*). Obecnie przepisy dotyczące korzystania z wód otwiera art. 29 PrWod, stosownie do którego korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie, w szczególności nie może naruszać ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, powodować marnotrawstwa wody lub marnotrawstwa energii wody, a także nie może wyrządzać szkód. Oznacza to, że ważenie interesów podmiotów korzystających z wód wydaje się mieć w tym przypadku drugorzędne znaczenie. Korzystanie z wód jest bowiem obecnie definiowane poprzez treść zasad (zakazów) z nim związanych. W przeciwieństwie do zarządzania zasobami wodnymi korzystanie z wód jedynie pośrednio – poprzez uznanie stanu wód (zgodnie z art. 16 pkt 53 PrWod przez pojęcie stanu wód podziemnych należy rozumieć ogólny stan jednolitych części wód podziemnych, który określa się na podstawie oceny stanu ilościowego wód podziemnych oraz oceny stanu chemicznego tych wód, przy czym o ogólnym stanie decyduje gorszy ze stanów) za punkt odniesienia – nawiązuje do konieczności zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wód.

Ustawodawca utrzymał trójpodział korzystania z wód na korzystanie:

- 1) powszechne,
- 2) zwykłe,
- 3) szczególne.

Odpowiada to swoistemu trójpodziałowi sposobów korzystania ze środowiska, o których mowa w przepisach *PrOchrŚrod*, regulującej kwestie dostępu oraz użytkowania poszczególnych elementów przyrodniczych. Zrezygnowano z przepisu wskazującego wprost na obowiązywanie takiego podziału – zgodnie z *art. 31 ust. 3 PrWod01* korzystanie z wód polegało na korzystaniu powszechnym, zwykłym lub szczególnym. Obecnie ustalenie re-

²⁵ Zob. *M. Pchałek*, Komentarz do art. 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska (w:) *M. Górski* (red.), Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2011, s. 117.

lacji pomiędzy poszczególnymi rodzajami korzystania z wód wymaga analizy przepisów dotyczących odrębnie każdego z nich.

3.4.3.2. Korzystanie powszechne

Na gruncie art. 32 ust. 1 PrWod ustanowiono zasadę powszechnego korzystania z wód, w świetle której każdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego. 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 amatorskiego połowu ryb (art. 32 ust. 2 PrWod), choć w tym ostatnim przypadku decydujące są przepisy odrębnych aktów prawnych, np. RybŚródIU.

Orzecznictwo

Przepis art. 32 ust. 1 i 2 PrWod dotyczy powszechnego korzystania z wód publicznych, śródlądowych, morskich – czyli korzystania z nich dla każdego obywatela w różnorodny, ogólnie znany i stosowany sposób (zob. np. wyr. NSA z 3.7.2012 r., II OSK 631/11, *Legalis*).

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 32 PrWod określeniem „każdy” powoduje, że możliwość powszechnego korzystania z wód jest rzeczywiście powszechna i dotyczy nie tylko osób fizycznych, ale i osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej – w zakresie, w jakim tego rodzaju korzystanie z wód jest faktycznie możliwe.

Prawo wodne tworzy kompetencję rad gmin do rozszerzenia, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, możliwości korzystania z wód na wody powierzchniowe inne niż wody z morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne oraz publiczne śródlądowe wody powierzchniowe. Dotychczas tego rodzaju uprawnienie przysługiwało radom powiatów (art. 35 ust. 1 PrWod01). W praktyce będą one dotyczyć niepublicznych śródlądowych wód powierzchniowych. Przedmiot takiej uchwały ulega ograniczeniu, ponieważ korzystanie, którego ma dotyczyć, obejmuje wyłącznie zaspokajanie potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego. W przypadkach innych niż wymienione do powszechnego korzystania z wód może dochodzić wyłącznie za pośrednictwem publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego.

Ważne

Podejmowana na podstawie art. 32 ust. 3 PrWod uchwała rady gminy w sprawie rozszerzenia możliwości korzystania z wód będzie miała wyłącznie lokalny charakter. Z istoty aktów prawa miejscowego wynika bowiem ich obowiązywanie w granicach danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa (art. 94 Konstytucji RP). W przypadku aktów podejmowanych na szczeblu gminnym ich obowiązywanie nie może przekraczać granic gminy, której rada podjęła oznaczoną uchwałę.

W ramach przepisów przejściowych (art. 565 PrWod) ustawodawca nie odniósł się do (dalszego) obowiązywania aktów prawa miejscowego przyjmowanych na podstawie art. 35 ust. 1 PrWod01, co pozwala przypuszczać, że w praktyce instytucja ta odgrywała

niewielkie znaczenie. Niemniej jednak z uwagi na przeniesienie kompetencji w tym zakresie na szczebel gmin oraz potrzebę adaptacji do zmian klimatu nie można wykluczyć wzrostu roli uprawnienia, o którym mowa w art. 32 ust. 3 PrWod.

Ważne

Właścicielowi wód objętych uchwałą w sprawie rozszerzenia możliwości korzystania z wód przysługuje odszkodowanie z budżetu gminy (art. 32 ust. 4 PrWod).

3.4.3.3. Korzystanie zwykłe

Odrębnym sposobem korzystania z wód jest sposób, o którym mowa w art. 33 ust. 1 PrWod, tzn. korzystanie zwykłe. Zgodnie z tym przepisem właścicielowi gruntu przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie.

Ważne

Zwykłe korzystanie z wód służy wyłącznie zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego (art. 33 ust. 3 PrWod).

Ten rodzaj korzystania z wód jest definiowany przede wszystkim od strony podmiotowej. Ma on charakter osobisty przynależny właścicielowi gruntu. Odpowiada to treści prawa własności określonej w art. 140 KC, zgodnie z którym w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

W orzecznictwie na gruncie analogicznych przepisów *PrWod01* przyjęto, że korzystanie zwykłe obejmuje nie tylko korzystanie bezpośrednio przez właściciela gruntu, ale i przez osobę, której powierzono prowadzenie gospodarstwa domowego lub gospodarstwa rolnego (zob. wyr. WSA w Krakowie z 29.9.2016 r., II SA/Kr 641/16, Legalis). Stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 1 PrWod przepisy dotyczące właścicieli stosuje się odpowiednio do posiadaczy samoistnych oraz użytkowników wieczystych, a w przypadku eksploatacji instalacji w rozumieniu art. 3 pkt 6 PrOchrŚrod – do prowadzącego instalację. Oznacza to, że o korzystaniu zwykłym można mówić także w przypadku korzystania z wód przez osoby inne niż tradycyjnie rozumiany właściciel nieruchomości gruntowej. Analogicznie, zwykłe korzystanie z wód jest możliwe w przypadku współwłasności gruntu, choć w tym przypadku wymagana jest zgoda większości współwłaścicieli (art. 201 KC).

Od strony przedmiotowej przepis art. 33 ust. 1 PrWod ogranicza ten rodzaj korzystania z wód do granic nieruchomości, do której przysługuje danej osobie odpowiedni tytuł prawny, lub z którą związany jest specyficzny stan faktyczny (posiadanie samoistne). Korzystanie zwykłe rozciąga się na śródlądowe wody stojące, wodę w rowie oraz wodę w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, znajdującymi się w granicach nieruchomości gruntowej stanowiącej własność właściciela tej nieruchomości (art. 214