

Jakub Dorosz-Kruczyński

Uniwersytet Warszawski

dorosz95@gazeta.pl

Interes publiczny w nowym Prawie wodnym

Public Interest in a New Water Law Act

STRESZCZENIE

Opracowanie przedstawia problematykę interesu publicznego na gruncie ustawy – Prawo wodne, uchwalonej w 2017 r. W pracy zostały omówione ogólne zagadnienia dotyczące konieczności odrębnej regulacji stosunków wodnoprawnych, interesu publicznego jako takiego i europejskich podstaw prawa wodnego. Analiza dotyczy siatki pojęciowej stworzonej przez prawodawcę pod kątem jej spójności i zgodności z zasadami techniki prawodawczej. Autor opiera się na założeniu, że stosunki wodnoprawne – z uwagi na ich przedmiot – w sposób szczególnie powinny podchodzić do problemu odpowiedniego zagwarantowania interesu publicznego.

Słowa kluczowe: prawo wodne; interes publiczny; prawo europejskie

WSTĘP

Polskie prawo cywilne, od momentu unifikacji prawa rzeczowego¹, definiuje rzecz jako przedmiot stosunku cywilnoprawnego – jest nim materialna część przyrody wyodrębniona sztucznie lub samoistnie, możliwa do traktowania jako dobro samoistne w stosunkach społeczno-gospodarczych². Taki *definiens* nie obejmuje wody naturalnie występującej w przyrodzie, zarówno w morzu, rzekach, jeziorach, jak i wód podziemnych itp.

¹ Dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. nr 57, poz. 319).

² A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2000, s. 233.

Nieznane jest polskiemu porządkowi prawnemu pojęcie rzeczy powszechnie występującej (w prawie rzymskim: *res omnium communes*)³. Woda naturalnie występująca nie jest też rzeczą niczyją (co historycznie wiązało się z kategorią rzeczy publicznych)⁴. Obecnie pojęcie rzeczy publicznej ma charakter raczej kategorii prawa administracyjnego⁵.

W warunkach gospodarki centralnie planowanej rozróżnienie na własność społeczną, państwową i indywidualną było normowane przede wszystkim art. 126 i n. k.c.⁶, aż do uchylecia ich ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny⁷. Z tego powodu zachodzi konieczność odrębnego normowania kwestii wody jako przedmiotu stosunków cywilnoprawnych w polskim systemie prawnym, podobnie jak ma to miejsce w stosunku do takich dóbr, jak kopaliny i dobra niematerialne (prawa autorskie i prawa własności przemysłowej).

W tym miejscu należy podkreślić, jak specyficznym zasobem naturalnym jest woda. Prawo nie może abstrahować od faktu, że jest ona niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania w gospodarce konsumentów, przedsiębiorców oraz instytucji publicznych. Ponadto w przypadku Polski należy mieć na względzie, że krajowe zasoby wody są uznawane za niewystarczające⁸, co jest argumentem za objęciem stosunków wodnych bardziej restrykcyjnymi regulacjami przez państwo. W naukach ekonomicznych woda jest zaliczana do kategorii „dóbr publicznych”. W literaturze, co prawda, nie występuje jednolita definicja dobra publicznego, jednakże z uwagi na fakt, iż niemożliwe jest zlecenie komukolwiek produkcji wody w postaciach występujących w przyrodzie, uznaje się, że jest ona tzw. czystym dobrem publicznym⁹.

POJĘCIE INTERESU PUBLICZNEGO

Celem odrębnej regulacji stosunków wodnoprawnych winno być zatem odpowiednie zagwarantowanie interesu publicznego. Pojęcie to, co do zasady prawnie niezdefiniowane¹⁰, ma charakter klauzuli generalnej i powinno być definiowanie

³ Należy zaznaczyć, że czym innym pozostaje rzecz publiczna (*res publicae*) – pojęcie to jest różniane zresztą przez naukę prawa administracyjnego. Zob. M. Habdas, *Prawo rzymskie*, [w:] *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2011.

⁴ P. Książak, *Rzeczy niczyje*, „Rejent” 2015, nr 4.

⁵ I. Sierpowska, *Pojęcie rzeczy publicznej w prawie administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 1, s. 136.

⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93).

⁷ Dz.U. z 1990 r., nr 55, poz. 321; zm.: Dz.U. z 2007 r., nr 81, poz. 554.

⁸ M. Gutry-Korycka, A. Sadurski, Z.W. Kundzewicz, J. Pociask-Karteczka, L. Skrzypczyk, *Zasoby wodne a ich wykorzystanie*, „Nauka” 2014, nr 1, s. 77–98.

⁹ Tak: A. Kargol-Wasiluk, *Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 3.

¹⁰ Próbę zdefiniowania, czym jest interes publiczny, podjął prawodawca w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. – Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073).

odrębnie dla każdej ustawy, w jakiej się pojawia oraz stanu faktycznego, w jakim prawo jest stosowane¹¹. Nie ulega wątpliwości, że czym innym jest interes państwa w stosunku do interesu publicznego. W polskim prawie administracyjnym kategoria ta występuje w przepisach prawa administracyjnego procesowego¹² obok interesu społecznego¹³. W literaturze zwraca się uwagę na fakt, że mimo rozbieżności językowej są to kategorie tożsame, przy czym interes publiczny jest kategorią nowocześniejszą względem interesu społecznego¹⁴. Przyjęcie założenia, że interes publiczny jest sumą interesów faktycznych wszystkich jednostek składających się na społeczeństwo, należy uznać za niedopuszczalne z powodu ich częstej sprzeczności. Wydaje się raczej, że to państwo powinno szukać w sposób bardziej zbiektywizowany wspólnego dla wszystkich uczestników obrotu interesu w danej sprawie i w ten sposób napełniać treścią pojęcie interesu publicznego¹⁵.

Nie bez znaczenia dla niniejszych rozważań jest konstytucyjne rozumienie interesu publicznego. Na początku należy jednak odrzucić możliwość identyfikowania interesu publicznego z konstytucyjnym dobrem wspólnym¹⁶. W ujęciu odpowiadającym przedmiotowi niniejszego opracowania interes publiczny pojawia się w art. 22 Konstytucji RP¹⁷. Przepis ten jest swoistą klauzulą limitacyjną w stosunku do zasady swobody działalności gospodarczej wyrażonej w jej art. 20, szczególnie w stosunku do zasady ochrony własności prywatnej. Z jednej strony prawodawca zastosował w tym wypadku szerszą przesłankę materialną niż w przypadku klauzuli

Więcej na ten temat: H. Izdebski, *Uwagi na tle legalnej definicji interesu publicznego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, red. T. Giaro, Warszawa 2012, s. 149.

¹¹ Więcej: A. Żurawik, „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*” – próba dookreślenia pojęć, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2013, nr 2.

¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 201 z późn. zm.).

¹³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257).

¹⁴ Tak: A. Duda, *Próba ustalenia znaczenia słowa „interes” w języku prawniczym*, [w:] *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 24. Inaczej: A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 458; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 lutego 2012 r., II SA/Bd 727/11, LEX nr 1364301.

¹⁵ Podobnie o interesie publicznym zob. wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r., II FSK 1318/13, LEX nr 1750039: „Interes publiczny to dyrektywa postępowania nakazująca respektowanie wspólnych wartości istotnych dla całego społeczeństwa lub danej społeczności lokalnej, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy publicznej, sprawność i obiektywizm działania aparatu państwowego itp.”.

¹⁶ J. Trzcziński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hausser, J. Trzcziński, Warszawa 2005, s. 452.

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

limitacyjnej zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, nie wymieniając konkretnych wartości ograniczających prawo, z drugiej natomiast wskazał, że nie każdy interes publiczny może być przesłanką ograniczenia zasady z art. 20, lecz tylko „ważny”. Trzeba przy tym pamiętać o obowiązku autonomicznego wykładania pojęć konstytucyjnych¹⁸. Konstytucyjne pojęcie interesu publicznego nie zostało zdefiniowane także przez Trybunał Konstytucyjny, który w swoim orzecznictwie wskazywał na dyskrecjonalność tego pojęcia, zarazem pozostawiając zdefiniowanie go ustawodawcy zwykłemu¹⁹. Z istotnych w tym zakresie wyroków Trybunału Konstytucyjnego warto przywołać fragment uzasadnienia wyroku z dnia 9 kwietnia 1998 r.:

[...] istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwalają zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te objawiają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości²⁰.

Nie ulega wątpliwości, że ze względów, o których była mowa wyżej, zachodzi szczególna potrzeba uregulowania gospodarki wodnej państwa.

Pozostając w obszarze relewantnych w stosunku do prawa wodnego przepisów Konstytucji, należy dla porządku wspomnieć jeszcze zasadę zrównoważonego rozwoju (art. 5) i prawo do własności oraz jej ochrony (art. 64). Szczególnie zasada zrównoważonego rozwoju ma na celu chronić interes publiczny²¹.

Jak się wydaje, z powyższego płyną dla prawodawcy następujące dyrektywy w zakresie kreowania ustroju wodnego kraju:

1. Kwestia własności wód musi zostać uregulowana zgodnie z prymatem własności prywatnej. Niedopuszczalne byłoby ustanowienie takiej normy, jaką zawierała ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r.²² w art. 2 ust. 1 – zasady publicznej własności wód. W ówczesnym stanie prawnym wody mogły być własnością prywatną na podstawie przepisów szczególnych ustawy lub szczególnych tytułów prawnych. Ponadto art. 2 ust. 2 wyłączał obrót państwowymi prawami wodnymi w stosunku do podmiotów prywatnych. Tym bardziej zabronione ustanowienie jest normy, jaką zawierała ustawa

¹⁸ Obszernie na ten temat: M. Smolak, *Znaczenie autonomicznej wykładni konstytucji na przykładzie orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016.

¹⁹ Tak: A. Ogonowski, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 227 i n.

²⁰ Wyrok TK z dnia 9 kwietnia 1998 r., K 10/97 (Dz.U. nr 55, poz. 363).

²¹ Tak: E. Dołęgowska *Ograniczanie własności ze względu na ochronę środowiska w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18, s. 197–208.

²² Dz.U. nr 102, poz. 936.

- Prawo wodne z dnia 30 maja 1962 r.²³ i ustawa – Prawo wodne z dnia 24 października 1974 r.²⁴ w art. 1 (ich treść w obu aktach prawnych była identyczna), które stanowiły zasadę publicznej własności wód w sposób jeszcze bardziej dobitny: „Wody stanowią własność Państwa, jeśli ustawa nie stanowi inaczej”.
2. Prawodawca powinien zachować proporcje w kształtowaniu środków ochrony praw wodnych należących do państwa i podmiotów prywatnych, tak by z jednej strony efektywnie chronić ważny interes publiczny, a z drugiej nie naruszyć zakazu silniejszej ochrony własności państwowej wynikającego *a contrario* z art. 20 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP²⁵.
 3. Działalność gospodarcza związana z wodą nie może podlegać pełnej swobodzie z uwagi na naturę tego dobra i winna być regulowana przez państwo.
 4. Sposób korzystania z wody powinien zostać ustalony w oparciu o interes publiczny w oparciu o zachowanie zasobów wody i środowiska wodnego oraz powinien umożliwiać rozwój gospodarczy.

EUROPEJSKIE PRAWO WODNE

W dalszej części niniejszego opracowania zostanie omówione to, w jaki sposób interes publiczny ma być chroniony w nowej ustawie – Prawo wodne²⁶. Projektodawca w uzasadnieniu²⁷ projektu ustawy wskazuje na dwie zasadnicze przyczyny uchwalenia nowego prawa wodnego:

- brak spójności przepisów ustawy – Prawo wodne z 2001 r.²⁸ na skutek jej wielokrotnych nowelizacji, co spowodowało konieczność opracowania nowego projektu na podstawie § 84 Zasad techniki prawodawczej²⁹,
- konieczność dostosowania polskiego prawa wodnego do przepisów europejskich.

Z tego powodu konieczne jest nakreślenie w kilku słowach podstaw europejskiego prawa wodnego. Podstawą traktatową do stanowienia aktów prawa pochod-

²³ Dz.U. nr 34, poz. 158.

²⁴ Dz.U. nr 38, poz. 230.

²⁵ L. Garlicki, M. Zubik, *Art. 20 pkt 8*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016.

²⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566), dalej jako: Prawo wodne lub ustawa.

²⁷ Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo wodne, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284651/12349269/12349270/dokument249525.pdf> [dostęp: 10.10.2017], s. 4–5.

²⁸ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1121).

²⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283), dalej jako: ZTP.

nego w przedmiocie prawa wodnego jest art. 175 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁰. Przepis ten przyznaje UE kompetencję koordynacyjną w zakresie zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, rozsądnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych i promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego. Art. 175 ust. 2 TFUE wskazuje na podstawowe zasady unijnego prawa stanowionego w tym obszarze. Są to: ostrożność, zasada działań zapobiegawczych, zasada „zanieczyszczający płaci”, a także na konieczność przyjmowania środków harmonizujących prawo w tym obszarze. Wreszcie art. 175 ust. 3 TFUE wskazuje dyrektywy, jakie unijny prawodawca winien uwzględnić w procesie stanowienia prawa w tym obszarze. Interes publiczny nie został wskazany w tym przepisie, zawarto w nim jednak konieczność uwzględniania: dostępnych danych naukowo-technicznych; warunków środowiska naturalnego w różnych regionach Wspólnoty; potencjalnych korzyści i kosztów, które mogą wynikać z działania lub zaniechania działania; gospodarczego i społecznego rozwoju Wspólnoty jako całości oraz zrównoważonego rozwoju jej regionów.

W literaturze przepis ten jest przedstawiany jako podstawa unijnej polityki regionalnej³¹. Niewskazanie wprost interesu publicznego w powyższym przepisie nie oznacza, że nie występuje w nim analogiczna instytucja, tzn. nakaz respektowania przez UE wartości wspólnych poszczególnym uczestnikom obrotu w procesie stanowienia prawa. O konieczności uwzględnienia interesu publicznego w europejskim prawie ochrony środowiska świadczy Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 28 kwietnia 2017 r. – Notatka w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiska³², w której KE w pkt 32 wskazuje:

Przy stanowieniu prawa, w celu zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska, prawodawca unijny w dużej mierze ustanowił przepisy na rzecz ogólnych interesów publicznych, takich jak czyste powietrze, bezpieczne i odpowiednie zasoby wodne, zdrowa różnorodność biologiczna i unikanie marnotrawstwa. Są to ogólne interesy publiczne, ponieważ dobrobyt społeczeństw są od nich zależne³³.

³⁰ Traktat ustanawiający europejską wspólnotę gospodarczą (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.), dalej jako: TFUE.

³¹ P. Kucharski, *Art. 174*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2: *Art. 90–222*, Warszawa 2012.

³² Communication from the Commission of 28 April 2017 Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters, http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/notice_accesstojustice.pdf [dostęp: 17.07.2017].

³³ *Ibidem*. „In legislating to preserve, protect and improve the quality of the environment, the EU legislature has largely legislated in favour of general public interests such as clean air, safe and

Należy w tym miejscu przypomnieć, że pojęcie interesu publicznego na gruncie prawa UE musi być wykładane autonomicznie i nie może być napełniane znaczeniem jednostronnie przez państwa członkowskie³⁴.

Rozwój europejskiego prawa ochrony środowiska wiąże się z zasadą zrównoważonego rozwoju zawartą w art. 1 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej³⁵. W literaturze wskazuje się dyskusje dotyczące normatywności tej zasady³⁶, biorąc pod uwagę orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej³⁷. Szczegółowe regulacje zostały natomiast zawarte w Tytule XX *Środowisko TFUE*. Art. 191 określa dyrektywy, jakimi powinna kierować się Unia, prowadząc politykę środowiskową. Unormowania zawarte w tym przepisie są analogiczne do tych z art. 175 omówionych powyżej. W doktrynie zwraca się uwagę na zasadę jednolitości unijnego prawa środowiska – na poziomie traktatowym woda, powietrze i inne dobra naturalne nie są rozróżniane i podlegają temu samemu reżimowi prawnemu³⁸. Procedura legislacyjna w sprawach środowiska została określona w art. 192 traktatu. Z kolei art. 193 przyznaje normom europejskiego prawa środowiska charakter semiimperatywny, tzn. że państwa członkowskie związane są przepisami prawa wtórnego wydanymi w tym przedmiocie, jednakże mogą stanowić bardziej rygorystyczne przepisy krajowe.

Prawo wodne z 2001 r. na dzień 17 lipca 2017 r. zaimplementowało 8 obowiązujących dyrektyw, a podczas swego obowiązywania zaimplementowało jeszcze 12 innych nieobowiązujących już projektów. Rada Ministrów w uzasadnieniu projektu wskazała łącznie na 12 aktualnie obowiązujących dyrektyw, których implementacji miałyby dokonać nowa ustawa.

adequate water resources, a healthy biodiversity and the avoidance of waste. These are general public interests because societal well-being depends on them”.

³⁴ P. Bogdanowicz, *Interes prawny w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 81.

³⁵ Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.).

³⁶ Szerzej: J. Sommer, *Podstawy traktatowe wspólnotowego prawa ochrony środowiska*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 631 i n. oraz przywołana tam literatura.

³⁷ Więcej o orzeczeniach TSUE w sprawie dotyczącej zrównoważonego rozwoju zob. L.A. Avilés, *Sustainable Development and the Legal Protection of the Environment in Europe*, “Sustainable Development Law & Policy” 2012, No. 3, <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1536&context=sdlp> [dostęp: 17.07.2017].

³⁸ M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 20.

W prawie europejskim mówi się obecnie o trzeciej generacji prawa wodnego³⁹. Podstawowym aktem prawnym w tym obszarze jest tzw. Ramowa Dyrektywa Wodna (RDW)⁴⁰. Pozostałymi aktami prawa europejskiego wdrażanymi nową ustawą są:

1. Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.Urz. UE L z 1991 r., nr 135, s. 40 z późn. zm.).
2. Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.Urz. UE L z 1991 r., nr 375, s. 1 z późn. zm.).
3. Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG (Dz.Urz. UE L z 2006 r., nr 64, s. 37 z późn. zm.).
4. Dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu (Dz.Urz. UE L z 2006 r., nr 372, s. 19 z późn. zm.).
5. Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz.Urz. UE L z 2007 r., nr 288, s. 27).
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz.Urz. UE L z 2008 r., nr 164, s. 19 z późn. zm.).
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L z 2008 r., nr 348, s. 84 z późn. zm.).

Jak się zdaje, mimo upływu lat to RDW odgrywa kluczową rolę w systemie europejskiego prawa wodnego. W literaturze system oparty na RDW jest krytykowany z uwagi na rozbieżność celów realizowanych przezeń w stosunku do celów

³⁹ Pierwsza generacja (1975–1986) dotyczyła wód powierzchniowych i wód gruntowych, a jej podstawowym celem było zagwarantowanie odpowiedniej jakości wód z uwagi na potrzeby ryb. Podczas drugiej generacji (od 1991 r.) dokonano rewizji pierwotnych dyrektyw wodnych, a nowym celem stało się dostosowanie gospodarki wodnej do potrzeb człowieka: zagwarantowanie jakości wód kąpielowych, ograniczenie zużycia wody w miastach itp. Na podstawie: P. Thieffry, *General Framework of EU Water Law: Legal basis for water policy*, www.era-comm.eu/EU_water_law/part_2/index.html [dostęp: 17.07.2017]; *Introduction to the new EU Water Framework Directive*, http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/intro_en.html [dostęp: 17.07.2017].

⁴⁰ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. UE L z 2000 r., nr 327, s. 1 z późn. zm.), dalej jako: RDW.

międzynarodowego prawa wodnego. Między innymi brak jest w RDW: wytycznych odnoszących się do regulowania i stymulowania sektora prywatnego w ramach gospodarki wodnej; koordynacji między poszczególnymi sektorami rynku – według części autorów nie została zrozumiana rola wody w rozwoju gospodarczym na gruncie RDW. Dyrektywa nie zapewnia poza tym należytego udziału społeczności lokalnych w procesie zarządzania wodą⁴¹. Uwagi te należy odnotować na gruncie przedstawionej powyżej definicji interesu publicznego.

RDW wspomina o interesie publicznym w trzech jednostkach redakcyjnych: w pkt 15 preambuły, stanowiąc: „Zaopatrzenie w wodę jest usługą interesu ogólnego, zgodnie z definicją w komunikacie Komisji w sprawie usług interesu ogólnego w Europie”; w pkt 32 preambuły: „W pewnych warunkach specyficznych mogą zaistnieć powody dla wyłączenia z wymogu zapobiegania dalszemu pogarszaniu się lub osiągnięcia dobrego stanu, jeżeli niepowodzenie jest rezultatem zaistniałych nieprzewidzianych lub wyjątkowych okoliczności, szczególnie na skutek powodzi lub susz lub też z powodu nadrzędnego interesu publicznego, na skutek nowych zmian charakterystyki fizycznej części wód powierzchniowych lub ograniczeń poziomu części wód podziemnych, przy założeniu, że podjęte zostały wszelkie możliwe działania dla ograniczenia negatywnych oddziaływań na stan części wód”; w art. 4 ust. 7 pkt 2 lit. c – jako o jednej z przesłanek wyłączających odpowiedzialność państwa za naruszenie przepisów dyrektywy. Zatem raz mowa jest o interesie publicznym, natomiast dwukrotnie o interesie ogólnym i interesie publicznym⁴².

Pojęcie interesu ogólnego wiąże się z kategorią usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, a więc z takimi usługami, które są realizowane w ogólnym interesie misji publicznej i mają komercyjny charakter⁴³. Z kolei pojęcie interesu publicznego – zgodnie z orzecznictwem TSUE – pozostawiono do wypełnienia treścią państwom członkowskim⁴⁴.

Ponadto w pkt 1 preambuły RDW stanowi, że: „Woda nie jest produktem handlowym, takim jak każdy inny, ale raczej dziedzictwem, które musi być chronione, bronię i traktowane jako takie”. Podstawowy jej cel określa pkt 19 i 20 preambuły. Chodzi o „utrzymanie i poprawę środowiska wodnego we Wspólnocie”, co wiąże się z odpowiednią jakością wód.

⁴¹ M.M. Rahaman, O. Varis, T. Kajander, *EU Water Framework Directive vs. Integrated Water Resources Management: The Seven Mismatches*, „Water Resources Development” 2004, No. 4, s. 573.

⁴² W polskiej wersji językowej dyrektywy jest mowa wprost o „interesie społecznym” w art. 4 RDW, z kolei w wersji angielskiej mowa jest o *public interest*, stąd autor przyjmuje, że chodzi o tożsame pojęcia. Angielska wersja językowa: Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5c835afb-2ec6-4577-bdf8-756d-3d694eeb.0004.02/DOC_1&format=PDF [dostęp: 04.08.2017].

⁴³ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, s. 263–264.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 262–263.

Tak określony cel pozostaje w funkcjonalnym związku z interesem publicznym, mimo że brak jest wprost powiązania normatywnego. Nie ulega wątpliwości, że zachowanie jakości wód nie jest celem samym w sobie, nie służy też interesowi jednego albo nawet grupy podmiotów prywatnych, nie jest także wyłącznym interesem państwa. Gwarantowanie odpowiedniej jakości wód służy wszystkim uczestnikom obrotu.

Prawodawca europejski przyjął jednak możliwość wartościowania interesu publicznego. Wyrażony wprost, służy on stosowaniu swoistych klauzul limitacyjnych zawartych w RDW. Zapewnienie odpowiedniej jakości wód jest celem UE. Jednakże cel ten nie może być realizowany za wszelką cenę – ulega on ograniczeniu w konflikcie z koniecznością np. ratowania innych dóbr publicznych. Mimo to dominuje on nad interesem prywatnym.

POJĘCIE INTERESU PUBLICZNEGO W PRAWIE WODNYM

W świetle powyższego nie może budzić wątpliwości fakt, że ustawa – Prawo wodne pozostaje w ścisłym związku z prawem ochrony środowiska jako gałęzią prawa. Z tego powodu szczególną rolę w konstruowaniu norm prawa wodnego odgrywa interes publiczny⁴⁵.

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne wielokrotnie wspomina o interesie zarówno indywidualnym, jak i grupowym (np. społecznym, publicznym). Czyni to jednak niejednolicie. Dla porządku warto przypomnieć, co oznacza interes w języku prawnym: „[...] to [...] obiektywna potrzeba korzyści w postaci celu będącego uznaną wartością”⁴⁶.

Pojęcie interesu pojawia się pierwszy raz w art. 9 ustawy. W tej jednostce redakcyjnej zostały zawarte zasady prowadzenia gospodarki wodnej. Do głównych zasad gospodarowania wodami zalicza się zasadę racjonalnej gospodarki oraz zasadę gospodarki całościowej (art. 9 ust. 1 ustawy), przy czym obie zasady wykonuje się przy uwzględnieniu jakości i ilości wód. Prawodawca ponadto w procesie gospodarowania wodami nakazuje uwzględniać „wspólne interesy administracji publicznej, użytkowników wód, przedstawicieli lokalnych społeczności w zakresie pozwalającym uzyskać maksymalne korzyści społeczne”. Normy-reguły dotyczące odpłatności za wodę są stanowione na podstawie zasady zwrotu kosztów usług wodnych (art. 9 ust. 3 ustawy). Z kolei w art. 9 ust. 4 ustanowiono dyrektywę, że gospodarowanie wodami prowadzi się w zgodzie z interesem publicznym, przy czym należy zapobiegać pogorszeniu się ekologicznej funkcji wód i systemów ekologicznych od nich zależnych.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 343 i n.

⁴⁶ A. Duda, *op. cit.*

Powyższy przepis jest powtórzeniem art. 1 ust. 2–5 ustawy – Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r.⁴⁷ Na gruncie niniejszego opracowania zdziwienie powinno budzić rozróżnienie przez prawodawcę wspólnych interesów w art. 9 ust. 1 ustawy oraz interesu publicznego w art. 9 ust. 4. Zasady techniki prawodawczej w § 10 każą używać takich samych określeń w stosunku do takich samych pojęć. Rozróżnienie wprowadzone przez prawodawcę na gruncie art. 9 każe zatem zakładać, że chodzi o dwie różne instytucje. Prawodawca przyjmuje, że „wspólny interes” jest sumą interesów państwa (administracji publicznej), samorządu terytorialnego (lokalnych społeczności) i podmiotów indywidualnych (użytkowników wód). Biorąc pod uwagę zaprezentowaną wyżej koncepcję interesu publicznego, należy uznać za niezrozumiałe wprowadzenie takiego rozróżnienia.

Niezależnie od zmiany stanu prawnego trzeba przywołać wciąż aktualny odnośnie do obecnego art. 9 Prawa wodnego pogląd wyrażony w literaturze:

Jest to interesująca klauzula, ponieważ ukazuje ona publicznoprawny charakter prawa wodnego. Gospodarowanie wodami, nawet jeśli służy zaspokajaniu potrzeb indywidualnych, zawsze ma na względzie interes publiczny. Ochrona interesu jednostki występuje w prawie wodnym sporadycznie (np. w ramach korzystania z wód, ochrony interesów właścicieli nieruchomości). Ochrona interesu publicznego, tak eksponowanego przez prawodawcę, następuje z uwzględnieniem zasad wspólnych, często sprzecznych interesów⁴⁸.

Ponadto zwraca się w doktrynie uwagę na fakt, że przepis ten jest swoistą dyrektywą dla określania polityki państwa w zakresie gospodarki wodnej. Polityka ta powinna być prowadzona w zgodzie z interesem publicznym⁴⁹.

W innym miejscu ustawodawca posłużył się pojęciem nadrzędnego interesu publicznego. Instytucja ta występuje w art. 68 pkt 3 Prawa wodnego. Przepis zawarty w art. 68 jest przesłanką zastosowania norm zawartych w art. 66 lub 67 – są to wyjątki od zasady konieczności osiągnięcia odpowiedniego stanu ekologicznego (osiągnięcia celów środowiskowych z art. 55 ustawy).

Art. 68 ust. 3 ustawy jest klauzulą limitacyjną w stosunku do art. 66. Przepis ten pozwala na nieosiągnięcie dobrego stanu ekologicznego lub dobrego potencjału ekologicznego oraz niezapobieżenie pogorszeniu stanu ekologicznego lub potencjału ekologicznego, jeżeli jest ono skutkiem nowych zmian właściwości fizycznych jednolitych części wód powierzchniowych, lub niezapobieżenie pogorszeniu stanu ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych ze stanu bardzo dobrego do dobrego, lub niezapobieżenie pogorszeniu potencjału ekologicznego z maksymalnego do dobrego, jeżeli jest ono wynikiem nowych działań człowieka, zgodnych

⁴⁷ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1121).

⁴⁸ B. Rakoczy, *Art. 1*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2013.

⁴⁹ M. Kałużny, *Art. 1*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2016.

z zasadą zrównoważonego rozwoju i niezbędnych dla rozwoju społeczeństwa, w sytuacji gdy przyczyny takich zmian i działań są uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, a pozytywne efekty związane z ochroną zdrowia, utrzymaniem bezpieczeństwa oraz zrównoważonym rozwojem przeważają nad korzyściami dla społeczeństwa i środowiska związanymi z osiągnięciem celów środowiskowych, o których mowa w art. 55, utraconymi w następstwie tych zmian i działań.

Samo pojęcie nadrzędnego interesu publicznego jest przede wszystkim pojęciem prawa Unii Europejskiej. Zostało ono wykształcone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w ramach instytucji wymogów imperatywnych i jest rozwijane od sprawy *Cassis de Dijon*⁵⁰. Do wymogów imperatywnych orzecznictwo Trybunału zalicza m.in.: efektywność nadzoru podatkowego (C-823/79 *Carciati*), uczciwość obrotu handlowego (C-58/80 *Dansk Supermarked*), ochronę konsumenta (C-448/98 *Guimont*), ochronę środowiska (C-389/96 *Aher-Waggon*), zachęcanie do produkcji filmów (C-60/84 *Cinetheque*), ochronę narodowych lub regionalnych zwyczajów społeczno-kulturalnych (C-145/88 *Torfaen*), ochronę różnorodności prasy (C-368/95 *Familiapress*), ochronę stabilności finansowej systemu opieki zdrowotnej lub społecznej (C-120/95 *Decker*), ochronę praw podstawowych (C-112/00 *Schmidberger*), bezpieczeństwo drogowe (C-55/93 postępowanie karne p. Van Schaik), ochronę książki jako dobra kultury (C-531/07 *LIBRO*), ochronę praw dziecka (C-244/06 *Dynamic Medien*)⁵¹.

Ta klauzula generalna występowała w identycznym brzmieniu w Prawie wodnym z 2001 r. (art. 38j ust. 3 pkt 3). Na gruncie poprzedniego stanu prawnego w literaturze nie wskazywano znaczenia nadrzędnego interesu publicznego w ustawie. W orzecznictwie zaś próbę deskrypcji tego pojęcia podjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie:

[...] ocena taka co do nadrzędnego interesu publicznego winna być dokonana również w kontekście zakazu marnotrawstwa energii wody oraz działań planistycznych w zakresie koniecznej, z punktu widzenia potrzeby pozyskiwania czystej energii m.in. z energii wody, do zaspokajania niezbędnych potrzeb cywilizacyjnych ludzi⁵².

Podobny do przepisu art. 68 ust. 3 Prawa wodnego jest art. 158 ust. 2 pkt 4. Norma w nim zawarta dotyczy wyjątków od osiągnięcia morskich celów środowiskowych – podobnie jak w wyżej wymienionym art. 68 ustawy. Jednakże prawodawca posłużył się w tym przepisie wyrażeniem „ważny interes publiczny”.

⁵⁰ J. Chmielewski, *Geneza pojęcia nadrzędnego interesu publicznego*, [w:] *Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

⁵¹ Wyliczenie wraz z sygnaturami za: D. Miąsik, R. Skubisz, *Art. 36*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–89*, Warszawa 2012.

⁵² Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 października 2014 r., II SA/OI 672/14.

W kontekście osiągania celów środowiskowych interes publiczny pojawia się w art. 64 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy. Przepis ten dotyczy możliwości sztucznego wydzielenia części wód powierzchniowych lub silnego zmieniania takiej części. Art. 64 ust. 1 pkt 1 zawiera katalog przesłanek materialnych do dokonywania takich zmian. Katalog ten ma charakter otwarty z uwagi na lit. e, w której mowa jest o przedsięwzięciach innych niż te w lit. b–d, „stanowiących równorzędny interes publiczny istotny dla zrównoważonego rozwoju”. Zdaniem M. Kałużnego w analizowanym przepisie chodzi o sytuacje, które z uwagi na szczególną potrzebę społeczną uzasadniają ingerencję w środowisko wodne. Autor wskazuje, że chodzi np. o „piętrzenie wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, wytwarzania energii elektrycznej lub nawadniania (budowa budowli hydrotechnicznych i urządzeń wodnych – jazów, tam), regulacja stosunków wodnych” itp.⁵³

Przepis ten jest ciekawy z uwagi na odniesienie interesu publicznego do zrównoważonego rozwoju. Można powiedzieć, że prawodawca tym samym podporządkował pojęcie interesu publicznego zrównoważonemu rozwojowi, który jest w takim ujęciu główną dyrektywą w prowadzeniu gospodarki wodnej.

Innym interesującym przepisem jest art. 217 nowego Prawa wodnego. Normuje on zasady zbywania gruntów pod wodami śródlądowymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Dla porządku należy zauważyć, że regulacje te są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁵⁴.

Zgodnie z art. 217 ust. 1 ustawy prawo do zbywania gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi przysługuje ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej (prawo to nie obejmuje gruntów pod wodami wchodzącymi w skład parków narodowych). Minister, korzystając z tego prawa, działa z urzędu („z własnej inicjatywy”) albo na wniosek właściwego starosty – art. 217 ust. 4 ustawy. Elementy, z jakich musi się składać wniosek, zostały z kolei wskazane w art. 217 ust. 10 ustawy. Jednym z nich jest „uzasadnienie gospodarcze zamierzonej czynności prawnej z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa” (art. 217 ust. 10 pkt 4).

Taka konstrukcja wydaje się być pomieszaniem dwu kategorii: faktycznej („uzasadnienie ekonomiczne”) i prawnej („interes Skarbu Państwa”). Nie ulega bowiem wątpliwości, że Skarb Państwa na gruncie art. 33 Kodeksu cywilnego⁵⁵ jest osobą prawną i w ten sposób normalnym podmiotem stosunków cywilnoprawnych. Z drugiej strony Skarb Państwa jest po prostu państwem – Rzeczpospolitą

⁵³ M. Kałużny, *Art. 38(h)*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2016.

⁵⁴ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2259 z późn. zm.).

⁵⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.).

Polską⁵⁶. Biorąc pod uwagę powyższe oraz przedmiot regulacji ustawy (czyli wody będące faktycznie rzeczami publicznymi)⁵⁷, należy przyjąć, że chodzi po prostu o interes państwa. Podkreślić trzeba, że pojęcie to nie jest równoznaczne z terminem „interes publiczny”⁵⁸.

W związku z powyższym należy zauważyć, że prawodawca doprowadził do sytuacji, w której starosta, będący organem samorządu powiatowego, ma działać w interesie państwa. Taka regulacja przypomina art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵⁹, w którym starosta jest organem zobowiązanym do gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Na gruncie Prawa wodnego pozostaje zatem aktualny pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy na podstawie przepisów u.g.n.:

To, że starosta reprezentuje Skarb Państwa, nie oznacza, iż można go uznać za organ państwowej jednostki organizacyjnej. Jednakże starosta (prezydent miasta na prawach powiatu), reprezentując Skarb Państwa w sprawach dotyczących gospodarowania nieruchomościami, powinien być traktowany jako *statio fisci* Skarbu Państwa⁶⁰.

Tym samym zostało przez prawodawcę zatarte rozróżnienie na państwo i samorząd. Ponadto, jeśli przyjąć, że pojęcie interesu publicznego oznacza to samo, co interes społeczny, należy omówić przepisy zawarte w art. 417 ustawy dotyczące cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego.

Pozwolenie wodnoprawne jest decyzją administracyjną, która jest wymagana na (co do zasady na podstawie art. 389 ustawy):

- usługi wodne,
- szczególne korzystanie z wód,
- długotrwałe obniżenie poziomu zwierciadła wody podziemnej,
- rekultywację wód powierzchniowych lub wód podziemnych,
- wprowadzanie do wód powierzchniowych substancji hamujących rozwój glonów,
- wykonanie urządzeń wodnych,

⁵⁶ W. Szydło, *Aspekty podmiotowości prawnej Skarbu Państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2008, nr 3048, s. 173 i n.

⁵⁷ O przeznaczeniu publicznych praw majątkowych w kontekście rzeczy publicznych zob. L. Bielecki, *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2013, s. 64 i n.

⁵⁸ O odrębności tych dwu kategorii prawnych najszerszej: A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, s. 480 i n.

⁵⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.), dalej jako: u.g.n.

⁶⁰ Postanowienie SN z dnia 25 stycznia 2017 r., IV CSK 133/16, LEX nr 2271464.

- regulację wód, zabudowę potoków górskich oraz kształtowanie nowych koryt cieków naturalnych,
- zmianę ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód, mającą wpływ na warunki przepływu wód,
- prowadzenie przez wody powierzchniowe płynące w granicach linii brzegu oraz przez wały przeciwpowodziowe obiektów mostowych, rurociągów, przewodów w rurociągach osłonowych lub przepustów,
- prowadzenie przez śródlądowe drogi wodne oraz przez wały przeciwpowodziowe napowietrznych linii energetycznych i telekomunikacyjnych.

Ponadto w art. 390 mowa jest o szczególnych przypadkach, w których jest wydawane pozwolenie wodnoprawne, takich jak: lokalizowanie na obszarach zagrożonych powodzią nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, lokalizowanie nowych obiektów budowlanych, a także gromadzenie na obszarach zagrożonych powodzią materiałów mogących oddziaływać na środowisko.

Samo pozwolenie wodnoprawne jest jedną z form zgody wodnoprawnej (art. 388 ust. 1). Ponadto uzyskanie zezwolenia wodnoprawnego lub przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego jest konieczne przed wydaniem decyzji administracyjnych, o których jest mowa w art. 388 ust. 2 pkt 1–9. Jednakże uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego w tym trybie nie jest współdziałaniem organów wskazanych w art. 106 § 1 k.p.a.⁶¹ Przesądza o tym art. 388 ust. 5 Prawa wodnego, który nakazuje dołączać odpowiednie pozwolenie do wniosku o wydanie decyzji.

Pozwolenie wodnoprawne jest wydawane przez organy Wód Polskich lub ministra właściwego ds. gospodarki wodnej, jeśli wnioskodawcą są Wody Polskie (art. 397 ust. 1–2 ustawy). Organ może wycofać pozwolenie wodnoprawne na podstawie art. 417 ust. 1 Prawa wodnego, jeżeli jest to uzasadnione interesem społecznym lub ważnymi względami gospodarczymi. Poza tym wydanie takiej decyzji wiąże się z przyznaniem podmiotowi, który utracił pozwolenie, odszkodowania na zasadach art. 469 ustawy.

W art. 417 ust. 4 prawodawca wskazał, że jeżeli cofnięcie pozwolenia wodnoprawnego, posiadanego przez Wody Polskie, uzasadniono interesem społecznym, to odszkodowanie przysługuje od Skarbu Państwa.

Posłużenie się przez prawodawcę pojęciem interesu społecznego w wyżej wymienionych przepisach musi wywołać kolejne zdziwienie, ponieważ zabieg ten pogłębia problem dotyczący różnicy znaczeń między interesem społecznym i interesem publicznym⁶².

⁶¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257).

⁶² Por. przypis 14.

Niezrozumiałe jest wprowadzenie przez prawodawcę art. 417 ust. 4, gdyż Wody Polskie są państwową osobą prawną (art. 239 Prawa wodnego). Tymczasem art. 34 k.c. zawiera normę, na mocy której prawa majątkowe dotyczące mienia publicznego przysługują Skarbowi Państwa albo państwowym osobom prawnym. Stąd należy wnioskować, że jedno jest mienie publiczne, jednakże prawa z niego mogą przysługiwać i są wykonywane alternatywnie przez wyżej wskazane dwie grupy podmiotów. Co za tym idzie logiczną konsekwencją takiego stanu rzeczy jest zasada wzajemnej nieodpowiedzialności Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych⁶³. W konsekwencji konstrukcja polegająca na przyznaniu prawa podmiotowego w postaci roszczenia państwowej osoby prawnej przeciwko Skarbowi Państwa powinna budzić wątpliwości.

Niezrozumiałe jest rozróżnienie pojęć „interes społeczny” i „ważne względy gospodarcze”. Przede wszystkim prawodawca nie wskazał, o jakie względy gospodarcze chodzi. Nie ulega wątpliwości, że inne względy gospodarcze będą ważne dla państwa, a inne dla pozostałych uczestników obrotu (każdego z osobna). Nie wiadomo, czy chodzi o względy istotne dla pojedynczego podmiotu czy też grupy podmiotów. Prawodawca nie określił strony podmiotowej, ustanawiając tę klauzulę generalną, i tym samym uniemożliwił jej deskrypcję oraz prawidłowe stosowanie.

Wreszcie w art. 403 ust. 1 Prawa wodnego została przywołana klauzula interesów ludności i gospodarki. Przepis ten określa, w jaki sposób ustala się cel pozwolenia wodnoprawnego. Zasoby środowiska oraz interesy ludności i gospodarki są kryteriami limitującymi cel i zakres pozwolenia wodnoprawnego. Przepis ten w tej części jest powtórzeniem art. 128 ust. 1 Prawa wodnego z 2001 r., jednakże ogólnie istnieją rozbieżności treściowe między tymi przepisami.

Jakkolwiek rola obu przepisów jest zbliżona, dokonując deskrypcji tej klauzuli generalnej można odwołać się do orzecznictwa wydanego w poprzednim stanie prawnym. W jednym ze swoich orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że przepis ten:

[...] ustala stosunek zachodzący między określonym stanem rzeczy (ochrona zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki) a odpowiednim postępowaniem (zakres korzystania z wód, warunki wykonywania uprawnień oraz obowiązki i uprawnienia adresata pozwolenia wodnoprawnego) jako środki jego realizacji. W pozwoleniu wodnoprawnym organ powinien ustalać jego treść poprzez racjonalne, zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju, dobieranie odpowiednich elementów do określonych celów, które decyzja ta ma realizować⁶⁴.

⁶³ Tak chociażby: wyrok SA w Warszawie z dnia 16 listopada 2012 r., I ACa 615/12, LEX nr 1271997.

⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2016 r., II OSK 2844/14, LEX nr 2142383.

W takim stanie rzeczy należy wiązać klauzulę interesu ludności i gospodarki z instytucją zasady proporcjonalności, której realizacją jest art. 403 Prawa wodnego.

Ponadto w kontekście pozwoleń wodnoprawnych i interesu publicznego należy zwrócić uwagę na wyłączenie zawarte w art. 402 ustawy. Przepis ten stanowi, że w sprawach o wydanie pozwolenia wodnoprawnego nie stosuje się art. 31 k.p.a. Ów przepis dotyczy uczestnictwa organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym. Norma w nim zawarta jest jedną z tych norm k.p.a., które mają na celu ochronę interesu innego niż interes strony w postępowaniu administracyjnym⁶⁵. Zgodnie z art. 31 ust. 1 k.p.a. jedną z przesłanek dopuszczenia organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony do postępowania jest „przemawianie za tym interesu społecznego”. W swoim orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że interes społeczny przemawia za dopuszczeniem organizacji do postępowania, jeżeli „przyczyni się to do lepszego wypełnienia przez postępowanie administracyjne jego celów”⁶⁶. Norma ta jest powtórzeniem normy zawartej w art. 127 ust. 8 Prawa wodnego z 2001 r.

Dochodzi zatem do kuriozalnej sytuacji, w której prawodawca, stanowiąc prawo o przedmiocie istotnym dla interesu publicznego, chce chronić ten interes, a zarazem wyłącza z postępowania w takich sprawach rzecznika interesu publicznego, jakim jest organizacja społeczna.

PODSUMOWANIE

Jak widać, prawodawca, ustanawiając nowe Prawo wodne, wielokrotnie odwołał się do kategorii interesu kolektywnego. W ustawie występują bowiem:

- interes publiczny,
- interes społeczny,
- wspólne interesy administracji publicznej, użytkowników wód, przedstawicieli lokalnych społeczności w zakresie pozwalającym uzyskać maksymalne korzyści społeczne,
- nadrzędny interes publiczny,
- ważny interes publiczny,
- równorzędny interes publiczny dla zrównoważonego rozwoju,
- ważne względy gospodarcze,
- interes ludności i gospodarki.

⁶⁵ Z. Kmieciak, *Ochrona interesu prawnego oraz interesów zbiorowości (grupowych, „mieszanych” lub złożonych wspólnot terytorialnych) i tzw. praw refleksowych*, [w:] *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.

⁶⁶ Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2009 r., II OSK 1038/08, LEX nr 563531.

Ponadto pojawiają się następujące terminy: „interes Skarbu Państwa”, „interes osób trzecich” i „interes prawny” – w przepisach dotyczących skarżenia uchwał spółki wodnej (art. 462 ust. 10 Prawa wodnego).

Można powiedzieć, że prawodawca jest szczególnie wyczulony na ważną rolę wody jako dobra gospodarczego i dlatego podkreśla rolę interesu publicznego dla stosunków wodnoprawnych. Robi to na tyle subtelnie, że przywołuje różne postaci tego interesu, a także stopniuje interes publiczny. Taki wniosek jest jednak nieuprawniony.

Przyjęcie, że ustawodawca celowo wprowadził powyższe kategorie interesu kolektywnego do Prawa wodnego, nakazywałoby wnioskować, że każda taka nazwa ma inny zakres znaczeniowy. Dalej zakresy znaczeniowe nachodzą na siebie wzajemnie, przy czym każdy zakres jest inny. W procesie stosowania prawa oznaczałoby to, że sąd lub organ administracji publicznej, stosując przepis Prawa wodnego zawierający taką klauzulę generalną, musiałby stosować prawo tak, by zachować odrębności znaczeniowe wprowadzone przez prawodawcę. Taki sposób myślenia należy uznać za błędny.

Wykładnia systemowa nakazuje dojść do przeciwnego wniosku. Wymienione wyżej klauzule generalne oznaczają po prostu interes publiczny. Przyjęcie, że wszystkie te nazwy mają to samo znaczenie, opiera się na przywołanej wyżej definicji interesu publicznego. Jest ona na tyle szeroka, że ciężko jest, posługując się językowym znaczeniem powyższych nazw, jednoznacznie stwierdzić, że nie obejmują one swoim znaczeniem takiego *definiensu*. Dla przypomnienia:

Niedookreśloność pojęcia „interes publiczny” oraz jego zmienność w zależności od kontekstu czy też gałęzi prawa, w jakiej się znajduje, nie uzasadnia odrzucenia prób jego analizy i zarysowania chociażby tylko ogólnych ram. Źródłem nieostrości oraz związanej z tym konieczności każdorazowego rozpatrywania wszelkich okoliczności konkretnej sytuacji, a także ciągłych poszukiwań wartości wypełniających zakres poszczególnych interesów, jest zwykle zamiar ustawodawcy, by wprowadzić regulację, która odnosiłaby się do różnorodnych stanów faktycznych niedających się ująć w precyzyjny sposób⁶⁷.

Ponadto, zgodnie z § 10 ZTP, prawodawca nie powinien do nazywania tych samych pojęć używać odmiennych nazw. W literaturze norma zawarta w tym przepisie jest nazywana „najważniejszym i najbardziej znanym elementem tzw. zasady konsekwencji terminologicznej”⁶⁸. Do znaczenia zasady tej szczególnie przywiązane jest sądownictwo. Dość przywołać uchwałę Sądu Najwyższego, w której SN

⁶⁷ A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6, s. 48.

⁶⁸ G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.

stwierdził, iż ta zasada to „fundamentalna zasada dobrej roboty prawodawczej” i „jedno z podstawowych założeń tzw. racjonalnego ustawodawcy”⁶⁹.

Co więcej, naruszona została norma wynikająca z § 4 ust. 2 ZTP (zakaz powtarzania przepisów prawa międzynarodowego w prawie krajowym) odnośnie do „nadrzędnego interesu publicznego”. Jak zostało zauważone wyżej, jest to pojęcie prawa Unii Europejskiej i stosowanie go w prawodawstwie krajowym w zakresie, w jakim nie implementuje prawa UE, jest niewłaściwe.

Należy także podkreślić, że multiplikowanie klauzul generalnych przez prawodawcę zabiłoby ich istotę. Istota klauzuli generalnej wiąże się bowiem ze świadomą decyzją prawodawcy, by stworzyć luz decyzyjny dla podmiotu stosującego prawo. W literaturze zwraca się uwagę, iż takie działanie wiąże się z osłabieniem pewności prawa⁷⁰. Trzeba zatem uznać, że nadmierne rozróżnienie klauzul generalnych, tak jak uczynił to prawodawca w Prawie wodnym, w sposób znaczący uderza w pewność prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy z jednej strony pozytywnie ocenić próbę podjętą przez prawodawcę w zakresie zagwarantowania ochrony interesu publicznego przy kreowaniu stosunków wodnoprawnych. Natomiast z drugiej trzeba stwierdzić, że jest to próba poczyniona niechlujnie z punktu widzenia prawidłowej legislacji. To, czy frywolność terminologiczna prawodawcy przełoży się na gorszą ochronę interesu publicznego, można będzie ustalić dopiero wraz z praktyką stosowania przepisów ustawy. Wszystko zależy od metody wykładni, jaką będą stosowały organy administracji publicznej oraz sądy. Jeżeli na skutek nadawania autonomicznego znaczenia każdej z wyżej wskazanych klauzul generalnych w sposób nadmierny ucierpi pewność prawa, to potrzebna będzie ponowna interwencja prawodawcy.

BIBLIOGRAFIA

- Avilés L.A., *Sustainable Development and the Legal Protection of the Environment in Europe*, “Sustainable Development Law & Policy” 2012, No. 3, <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1536&context=sdlp> [dostęp: 17.07.2017].
- Bielecki L., *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2013.
- Bogdanowicz P., *Interes prawny w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Chmielewski J., *Geneza pojęcia nadrzędnego interesu publicznego*, [w:] *Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

⁶⁹ Uchwała SN z dnia 30 kwietnia 2003 r., I KZP 8/03, OSNKW 2003, nr 5–6, poz. 41.

⁷⁰ A. Szot, *Klauzula generalna jako ponadgaleziowa konstrukcja systemu prawa*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2016, nr 2, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/g.2016.63.2.291>, s. 298.

- Communication from the Commission of 28 April 2017 Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters, http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/notice_accessjustice.pdf [dostęp: 17.07.2017].
- Dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. nr 57, poz. 319).
- Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5c835afb-2ec6-4577-bdf8-756d3d694eeb.0004.02/DOC_1&format=PDF [dostęp: 04.08.2017].
- Dołęgowska E., *Ograniczanie własności ze względu na ochronę środowiska w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18.
- Duda A., *Próba ustalenia znaczenia słowa „interes” w języku prawniczym*, [w:] *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. UE L z 2000 r., nr 327, s. 1 z późn. zm.).
- Garlicki L., Zubik M., *Art. 20 pkt 8*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016.
- Gutry-Korycka M., Sadurski A., Kundzewicz Z.W., Pociask-Karteczka J., Skrzypczyk L., *Zasoby wodne a ich wykorzystanie*, „Nauka” 2014, nr 1.
- Habdas M., *Prawo rzymskie*, [w:] *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2011.
- Introduction to the new EU Water Framework Directive*, http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/intro_en.html [dostęp: 17.07.2017].
- Izdebski H., *Uwagi na tle legalnej definicji interesu publicznego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, red. T. Giaro, Warszawa 2012.
- Kałużny M., *Art. 1*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Kałużny M., *Art. 38(h)*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Kargol-Wasiluk A., *Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 3.
- Kenig-Witkowska M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Kmieciak Z., *Ochrona interesu prawnego oraz interesów zbiorowości (grupowych, „mieszanych” lub złożonych wspólnot terytorialnych) i tzw. praw refleksowych*, [w:] *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Księżak P., *Rzeczy niczyje*, „Rejent” 2015, nr 4.
- Kucharski P., *Art. 174*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2: *Art. 90–222*, Warszawa 2012.
- Miąsik D., Skubisz R., *Art. 36*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–89*, Warszawa 2012.
- Ogonowski A., *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1.
- Postanowienie SN z dnia 25 stycznia 2017 r., IV CSK 133/16, LEX nr 2271464.
- Rahaman M.M., Varis O., Kajander T., *EU Water Framework Directive vs. Integrated Water Resources Management: The Seven Mismatches*, “Water Resources Development” 2004, No. 4.
- Rakoczy B., *Art. 1*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283).
- Sierpowska I., *Pojęcie rzeczy publicznej w prawie administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 1.

- Smolak M., *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016.
- Smolak M., *Znaczenie autonomicznej wykładni konstytucji na przykładzie orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016.
- Sommer J., *Podstawy traktatowe wspólnotowego prawa ochrony środowiska*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Szot A., *Klauzula generalna jako ponadgałęziowa konstrukcja systemu prawa*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2016, nr 2, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/g.2016.63.2.291>.
- Szydło W., *Aspekty podmiotowości prawnej Skarbu Państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2008, nr 3048.
- Thieffry P., *General Framework of EU Water Law: Legal basis for water policy*, www.era-comm.eu/EU_water_law/part_2/index.html [dostęp: 17.07.2017].
- Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.).
- Traktat ustanawiający europejską wspólnotę gospodarczą (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).
- Trzciński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński, Warszawa 2005.
- Uchwała SN z dnia 30 kwietnia 2003 r., I KZP 8/03, OSNKW 2003, nr 5–6, poz. 41.
- Ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r. (Dz.U. nr 102, poz. 936).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257).
- Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne (Dz.U. nr 34, poz. 158).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. nr 38, poz. 230).
- Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1990 r., nr 55, poz. 321; zm. Dz.U. z 2007 r., nr 81, poz. 554).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 201 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1121).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. – Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2259 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566).
- Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo wodne, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284651/12349269/12349270/dokument249525.pdf> [dostęp: 10.10.2017].
- Wierczyński G., *Komentarz do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2000.
- Wyrok SA w Warszawie z dnia 16 listopada 2012 r., I ACa 615/12, LEX nr 1271997.
- Wyrok TK z dnia 9 kwietnia 1998 r., K 10/97 (Dz.U. nr 55, poz. 363).
- Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2009 r., II OSK 1038/08, LEX nr 563531.
- Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r., II FSK 1318/13, LEX nr 1750039.
- Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2016 r., II OSK 2844/14, LEX nr 2142383.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 lutego 2012 r., II SA/Bd 727/11, LEX nr 1364301.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 października 2014 r., II SA/Ol 672/14.

Żurawik A., „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*” – próba dookreślenia pojęć, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2013, nr 2.

Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.

SUMMARY

The paper presents the problem of public interest in the context of water law act established in 2017. In the article, general problems of water-law relations, the institution of public interest itself and European water law are described. The analysis is about conceptual grid of the act and its cohesion, and compatibility with Rules of Proper Legislation. The author assumes that water law regulations have a specific subject, thus, they must be focused on the guarantee of public interest.

Keywords: public interest; water law; European law