

Dostęp do wody – prawo człowieka czy towar podlegający prawom wolnego rynku? Obecne regulacje prawne i perspektywy na przyszłość

Dostęp do wody jest podstawową potrzebą każdego człowieka. W ujęciu tym mieści się nie tylko dostęp do wody pitnej, która umożliwia przeżycie, ale również dostęp do podstawowych urządzeń sanitarnych, które gwarantują realizację najbardziej intymnych potrzeb fizjologicznych. Pomimo licznych regulacji, które społeczność międzynarodowa stworzyła w celu zapewnienia dostępu do wody całej populacji, nadal 2,8 miliarda osób żyje w miejscach dotkniętych deficytem wody, a prognozuje się, że do 2030 r. liczba ta wzrośnie do 3,9 miliarda. Brak dostępu do wody jest rokrocznie przyczyną 8 milionów zgonów, a ponad miliard osób nie ma dostępu do wody pitnej w przystępnej cenie¹. W samej Europie, powołując się na dane WWAP², ponad milion osób nie ma dostępu do wody, zaś około 2% mieszkańców Unii Europejskiej jest pozbawionych dostępu do kanalizacji. Polska, w niechlubnym rankingu państw pozbawionych dostępu do wody, znalazła się na 7 miejscu, gdzie 2% mieszkańców jest pozbawionych prawa do wody pitnej, a 4% dostępu do podstawowych urządzeń sanitarnych³.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że pomimo licznych regulacji dotyczących dostępu do wody pitnej i kanalizacji, powziętych na forum międzynarodowym, brak dostępu do wody pitnej jest wciąż realnym problemem, a stanowiska państw, prywatnych przedsiębiorców i społeczeństwa obywatelskiego znacznie się od siebie różnią. Różnie postrzegane są również ekonomiczne, polityczne i społeczne wymiary tego dobra. Nie ulega jednak wątpliwości, że ze względu na swoje unikalne właściwości fizyczne i chemiczne woda stanowi integralną i nieodzowną część środowiska. Należy również sobie jasno powiedzieć, że więcej wody nie będzie⁴, zatem ludzkość powinna nauczyć się z niej

¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie wody, w perspektywie Piątego Światowego Forum Wody, B6-00113/2009, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1414238865636&uri=CELEX:52009IP0137> (dostęp: 25.10.2014).

² World Water Acces Programm, <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/water/wwap/about> (dostęp: 25.10.2014); zob. także A. M. Kosińska, *Inicjatywa obywatelska jako instrument wprowadzający rozszerzoną ochronę praw obywateli Unii Europejskiej*, „Edukacja prawnicza” 2014, nr 10, s. 24.

³ European Citizens’ Initiative Water and Sanitation are a human right. Water is a public good, not a commodity! Explanatory note. Annex, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003/en> (dostęp: 25.10.2014); zob. także A. M. Kosińska, *op. cit.*, s. 24.

⁴ Według A. Gore, *Ziemia na krawędzi*, Warszawa 1996, grozi nam stopniowe wyczerpanie zasobów wody. Warto zauważyć, że słodka woda (jedyna zdatna do picia) stanowi zaledwie 2,5% całej wody na

racjonalnie korzystać. Jednym z największych problemów dostępu do wody jest jednak nie tyle fakt niewystarczalności jej źródła (choć to jest z reguły główny argument organizacji działających na rzecz prawa do wody), ale przede wszystkim nierównomierność jej występowania oraz niewydolne systemy dystrybucji. Problemy te pozostają w głębokiej opozycji do idei solidarności społecznej, która powinna być podstawą zrównoważonego rozwoju⁵. Aby jednak woda nie stała się załącznikiem kolejnych konfliktów⁶, należy ustanowić ramy prawne, które pozwolą na mądre, sprawiedliwe i zrównoważone korzystanie z jej zasobów.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie, w jaki sposób charakteryzowane jest prawo do wody we współczesnym prawodawstwie. Analizie zostaną poddane różne koncepcje prawa do wody, obowiązki i uprawnienia podmiotów publicznych i prywatnych w zakresie zapewnienia dostępu do czystej wody pitnej, przedstawiona zostanie również geneza kształtowania się prawa do wody na arenie międzynarodowej. Autorka postara się wskazać społeczno-ekonomiczne aspekty prawa do wody, a także przekonać, że woda jest prawem każdego człowieka, a nie towarem, którym można dobrowolnie i samowolnie obracać. W tym celu zostaną omówione dwie głośne w ostatnich latach sprawy dotyczące możliwości odcinania dostępu do wody obywatelom, którzy nie są w stanie opłacić we właściwym czasie rachunków za jej dostarczanie. W ostatniej części pracy zostaną zbadane ruchy społeczne zajmujące się dostępem do wody, odnoszące sukcesy w tym zakresie w minionych latach.

1. Czym jest prawo do wody

Trudności nasuwa próba zdefiniowania, czym tak naprawdę jest prawo do wody i jak ono się objawia. Pierwsze skojarzenie, które przychodzi na myśl każdemu, który zainteresował się tą tematyką, to na pewno prawo do picia (spożywania) czystej wody oraz dostęp do sanitariatów. Woda ta nie może być złej jakości. Powinna być czysta, zdatna do wykorzystania przez człowieka dla zaspokojenia podstawowych potrzeb

Ziemi. Por. J. Ciechanowicz-McLean i K. Klenowska, *Prawo dostępu do czystej wody*, [w:] J. Symonides (red.), *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Warszawa 2010, w którym autorki przekonują, że mniej niż 1% ogólnych zasobów wody słodkiej jest dostępne dla człowieka do bezpośredniego wykorzystania, nadając się do zużywania na zasadach zasobów odnawialnych, to mniej więcej jedna łyżeczka na 100 litrów wody.

⁵ J. Ciechanowicz-McLean, K. Klenowska, *op. cit.*, s 306.

⁶ Miały one miejsce chociażby w dorzeczu Jordanu. Jedną z przyczyn rodzących się tam konfliktów był właśnie brak dostępu do wody (jest to obszar o jednym z najniższych na świecie przydziale zasobów wodnych na osobę, przy bardzo dużym przyroście naturalnym) *via* A. Oniszczyk, *Prawo jednostki do wody, jako konsekwencja prawa do życia. Możliwość realizacji prawa na przykładzie Bliskiego Wschodu*, [w:] M. Sadowski, A. Spychalska, K. Sadowa (red.), *Prawo do życia i śmierci*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2013, z. VII.

życiowych. Należy jednak zastanowić się nie tylko nad jakościowym, ale również ilościowym aspektem prawa do wody. Wśród teoretyków zajmujących się tą problematyką pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku panowało w miarę zgodne przekonanie, że ilością wody zapewniającą przeżycie jest 50 litrów na osobę dziennie⁷. Badacze zgadzali się jednak, że w perspektywie prawa do wody ważniejsze od ilości jest ustanowienie praw gwarantujących do niej dostęp⁸. Opublikowany w 2002 roku przez Komitet Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturowych Komentarz ogólny nr 15 w sprawie prawa do wody stanowi o „odpowiedniej ilości bezpiecznej wody”. Podobne uregulowanie znajdziemy w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ – Rada Praw Człowieka z 2010 r. W 2011 roku pojawiły się głosy, że przyjmując obliczenia WHO, dotyczące minimalnych potrzeb wody na osobę, o realizacji prawa do wody, możemy mówić w przypadku dostępu do co najmniej 37 metrów sześciennych wody odpowiedniej jakości na osobę⁹. Stosunkowo nieliczne rozważania na temat potrzeb ilościowych i jakościowych prawa do wody mogą być skutkiem wspomnianych wcześniej niewystarczających zasobów. Bardziej palącą kwestią okazuje się problem sprawiedliwej dystrybucji wody, z poszanowaniem zasad sprawiedliwości społecznej, dotychczasowych ustaleń międzynarodowy oraz uwarunkowań społeczno-kulturowych.

W literaturze wyróżnia się 2 koncepcje ujmowania prawa do wody. Pierwsza z nich wyraża prawo do wody jako zasadę rządzenia. Jej zwolennicy podnoszą, że pojmowanie tego prawa jako relacji między pewną jednostką a wskazaną ilością wody, pomija społeczną naturę ludzkości oraz złożony proces, jakiemu podlega woda, zanim trafi do bezpośredniego odbiorcy¹⁰. Wskazują oni również na fakt, że aby móc z wody korzystać, nie można traktować wody jako dobra czysto prywatnego. Trudno nie zgodzić się z takimi rozważaniami, poddając analizie drogę, jaką musi przebyć (a może należałoby powiedzieć przepłynąć) woda, zanim trafi na nasze stoły. W dzisiejszych czasach niemal niemożliwe jest, aby jednostka mogła sama kontrolować cały proces hydrologiczny, któremu podlega woda. Indywidualne prawo do wody to tak naprawdę nic innego, jak jedynie prawo jednostki do udziału w części większego procesu hydrologicznego w celu zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb. Ujęcie prawa do wody w ten sposób ustanawia zbiorowe podejmowanie decyzji co do zjawiska społeczno-przyrodniczego, jakim jest woda, i kreuje zasadę rządzenia¹¹. Łączy się ono z prawem do domagania się udziału w zbiorowym procesie zarządzania wodą.

⁷ J. Linton, *Woda, prawa, ludzie i związki między nimi*, [w:] *Prawo do wody w perspektywie politycznej, gospodarczej i społecznej*, Warszawa 2012, s. 77; por. P. H. Gleick, *Basic water requirements for human activities: meeting basic needs*, “Water international” 1996, t. 21, s. 83–92.

⁸ *Ibidem*.

⁹ A. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 291.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*, s. 79–83.

Drugą koncepcją, na którą wskazuje się w literaturze przedmiotu, jest prawo do wody jako zasada społecznej sprawiedliwości. Zwolennicy wskazują, że tak ujęte prawo do wody stanowi relację pomiędzy systemem hydrologicznym a społeczeństwem, przekonując o potrzebie dzielenia się korzyściami ekonomicznymi stanowiącymi wytwór produkcyjnej zdolności wody¹².

Należy jednak pamiętać, że prawo do wody nie kreuje wyłącznie obowiązku utrzymania infrastruktury i minimalizowania zużycia wody po stronie państw. Prawo to ma charakter dwustronnie zobowiązujący – ostateczny odbiorca wody nie dostaje jej za darmo. Finansuje on działalność państwa w tym zakresie w sposób pośredni (płacąc podatki i wnosząc określone opłaty) jak również bezpośredni, opłacając bieżące zużycie wody w gospodarstwach domowych. Żaden z przytoczonych dokumentów nie postuluje bezpłatnego dostępu do wody. Teoretycy wskazują jednak, że cena wody nie może być zawyżona oraz że nie można odmówić wody osobom, które ze względu na trudną sytuację ekonomiczną nie są w stanie opłaty za nią uiścić.

2. Proces kształtowania się prawa do wody

W trakcie opracowywania pierwszych powojennych dokumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka nie ustanowiono wprost praw przynależnych środowisku naturalnemu ani jego zasobom. Co prawda już Copp wymieniał czystą wodę jako jedną z podstawowych potrzeb na zaproponowanej przez siebie liście dóbr i świadczeń¹³. Jednak przez wiele lat prawo to było wywodzone z innych, podstawowych dla ustanawiania i rozwoju praw człowieka, aktów międzynarodowych. Dla przykładu Powszechna deklaracja praw człowieka z 1948 r w art. 25 ust. 1 stanowi: „każdy człowiek ma prawo do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie”. Europejska Konwencja praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. w art. 2 stwierdza, że prawo każdego człowieka jest chronione przez ustawę, a Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych w art 6 ust. 1: „każda istota ludzka ma prawo do życia”. Nie ulega wątpliwości, że woda, jako niezbędny składnik życia ludzkiego, jest warunkiem koniecznym do przetrwania żywego organizmu i zachowania podstawowych funkcji życia ludzkiego. Niemożliwe jest zagwarantowanie skutecznej ochrony życia ludzkiego bez zabezpieczenia dostępu do czystej i zdatnej do picia wody. Śmiało można stwierdzić, że pomimo braku literalnego zagwarantowania prawa do wody w wymienionych katalogach prawo do czystej wody powinno zostać uznane za obowiązujące i fundamentalne¹⁴.

¹² *Ibidem*.

¹³ W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 211.

¹⁴ J. Ciechanowicz-McLean, K. Klenowska, *op. cit.*, s. 309.

Jednym z pierwszych dokumentów o zasięgu międzynarodowy, w których poruszono problematykę dostępu do wody *expressis verbis*, była Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1979 r. Zapewniono w niej prawa do „korzystania z odpowiednich warunków życia, a zwłaszcza warunków mieszkalnych, sanitarnych, dostawy energii elektrycznej, wody”. Nie można jednak wywodzić z niej istnienia odrębnej kategorii prawa do wody¹⁵.

W kolejnych latach prawo do wody stało się stałym tematem spotkań na szczytach. ONZ wielokrotnie uwzględniał problem dostępu do czystej, zdanej do picia wody na ramowych programach szczytów. Niespodziewaną dla nikogo rolę (a bynajmniej nie dla jej uczestników) odegrała Konferencja dublińska w sprawie wody w perspektywie trwałego rozwoju. Deklaracja przyjęta na jej zakończenie uznała fundamentalne prawo wszystkich ludzi do dostępu do czystej wody i urządzeń sanitarnych oraz zawierała mocno kontrowersyjne stwierdzenie, że „woda ma wartość ekonomiczną [...] i należy ją uznać za dobro gospodarcze”¹⁶. Deklaracja ta była załącznikiem idei komercjalizacji wody, jej zwolennicy uznawali, że w krajach skorumpowanych, dopiero raczkujących w swej państwowości, a szczególnie w krajach biednego południa, nieudolna władza nie jest w stanie dostarczyć wody wszystkim podmiotom, które mają do niej prawo. Z tego powodu woda powinna przejść w ręce prywatnych przedsiębiorców, dla których motorem napędowym będzie zysk, przy jednoczesnym spełnieniu postulatu powszechnego dostępu do wody¹⁷. W 2003 roku odbyła się konferencja w Kioto, na którą organizatorzy – Globalne Partnerstwo dla Wody i Światowa Rada Wody – oprócz przedstawicieli państw, głównie ministrów ds. środowiska, zaprosili również przedstawicieli sektora prywatnego, zajmującego się problemem dostępu do wody. Udział tych ostatnich został brutalnie oprotestowany przez aktywistów i organizacje pozarządowe, które widziały w nim (i słusznie) dalszy etap komercjalizacji wody¹⁸. Nie poskutkowało nawet wdarcie się zwolenników prawa do wody na sesję plenarną konferencji. Ministrowie osiągnęły porozumienie co do finansowego wsparcia sektora prywatnego zaangażowanego w inwestycje wodne oraz nowych sposobów włączania go w zarządzanie zaopatrzeniem w wodę¹⁹.

Kolejnym, wydawać by się mogło, milowym krokiem ku rozwojowi prawa do wody była rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 28 lipca 2010 w sprawie prawa

¹⁵ A. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 284.

¹⁶ *Ibidem*, por. K. Bakker, *Rozważania nad prawem człowieka do wody*, [w:] F. Sultana, A. Loftu, K. Markaruk (tłum.), *Prawo do wody w perspektywie politycznej, gospodarczej i społecznej*, Warszawa 2012, s. 50.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

człowieka do wody i urządzeń sanitarnych²⁰. Ogromną rolę w jej przyjęciu odegrał ambasador Boliwii, który swoim porywającym przemówieniem niemal przesądził o wyniku głosowania. Zgromadzenie Ogólne przeważającą liczbą głosów zdecydowało o przyjęciu rezolucji uznającej prawo do wody i urządzeń sanitarnych za podstawowe prawo człowieka²¹. Na sali wybuchła euforia, a przedstawiciele doktryny rozpoczęli rozważania nad charakterem prawnym rezolucji. Nie wdając się w szczegóły tych rozważań, należy jedynie wspomnieć o wątpliwościach dotyczących prawnowiążącego charakteru rezolucji²² znacznej liczbie państw, które wstrzymały się od głosu²³. Nie bacząc na te kontrowersje, dwa miesiące później Rada Praw Człowieka ONZ przyjęła kolejną rezolucję²⁴, potwierdzając prawo do wody jako podstawowe prawo człowieka²⁵. Oba te dokumenty uznaje się za milowy krok w kierunku uznania prawa do wody za prawo człowieka jak również za realizację celów, jakie postawili sobie uczestnicy Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku.

3. Społeczno-ekonomiczne aspekty prawa do wody

Analizując rozważania na temat definicji prawa do wody, a także historię ustanawiania prawa do wody, należy się głębiej zastanowić nad tym, czy dostęp do wody powinien pozostać powszechnie zapewnianym prawem człowieka, czy powinien zostać sprywatyzowany i poddany zasadom wolnego rynku. Obie koncepcje mają swoich przeciwników i zwolenników, jednak aby w pełni uczciwie rozważyć ten problem, należy wziąć pod uwagę różne aspekty, jakie zawiera w sobie prawo do wody.

Po pierwsze, należy jeszcze raz podkreślić, że woda jest niezbędna do życia. Jest podstawowym źródłem przetrwania, chociaż dla wielu ludzi, jak wskazują statystyki przytoczone we wstępie, nadal nieosiągalnym. Ciało człowieka w przeważającej większości składa się z wody, a my często w codziennych sytuacjach nie zastanawiamy się nad tym, że korzystamy z prawa, wywalzonego przez aktywistów i zwolenników prawa do wody. Zarówno przeciwnicy, jak i zwolennicy prywatyzacji wody muszą sobie

²⁰ Rezolucja ZO ONZ z 28 lipca 2010 64/292.

²¹ M. Barlow, *Przedmowa do Prawo do wody w perspektywie politycznej, gospodarczej i społecznej*, Warszawa 2012, s. 23.

²² A. Wyrozumska, W. Czaplinski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.

²³ Na 122 państwa 41 wstrzymało się od głosu. Należy jednak zauważyć, że powodem wstrzymania się większości z nich nie była niechęć co do ustanowienia prawa do wody, jedynie przekonanie, że ONZ dokonała wyodrębnienia prawa do wody na podstawie wcześniejszych rezolucji. Por. A. Oniszczyk, *op. cit.*

²⁴ Rezolucja 15/9 Rady Praw Człowieka ONZ z dnia 30 września 2010 r. w sprawie praw człowieka i dostępu do wody pitnej i urządzeń sanitarnych.

²⁵ M. Barlow, *op. cit.*, s. 23.

zdawać sprawę, że wielka odpowiedzialność, za życie i zdrowie miliardów ludzi, jest tłem wyboru konkretnych rozwiązań.

Kolejnym aspektem, który należy poruszyć, jest społeczna wartość wody. Ludzkość od wieków osadzała się w bliskości do źródeł pitnej wody, na brzegach rzek budowała osady i tworzyła pierwsze cywilizacje. To właśnie przy wielkich rzekach gwarantujących dostęp do wody pitnej powstał starożytny Egipt, Babilonia i pierwsze europejskie państwa. Woda, szczególnie rzeczna, była i wciąż jest jednym z podstawowych sposobów transportu. Od starożytnego Nilu, poprzez rzymskie akwedukty, a ostatecznie do wielkich tuneli dostarczających wodę do Nowego Yorku społeczeństwa wykazują niezwykłą pomysłowość, zaangażowanie i troskę o dobra wspólne przy próbie ujarzżenia i dostarczenia wody²⁶. Przez wieki dostęp do wody był też załącznikiem konfliktów, nie tylko w czasach starożytnych, ale również współczesnych. Problem dostępu do wody skupiał wokół siebie również aktywistów, silne organizacje pozarządowe, które walczyły o ustanowienie prawa do wody. Ich działania zwracały uwagę prywatnych przedsiębiorców i stanowiły przyczynek do dyskusji nad jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Dyskusja, którą wywołały problemy z dostępem do wody, skłoniła elity polityczne państw do pochylenia się nad problematyką niezbędności wody i zagrożeniami, jakie pojawiły się w związku z rozwojem społeczeństwa. Wieloletnie dysputy, liczne konferencje i spotkania na szczytach ostatecznie doprowadziły do ustanowienia odrębnej kategorii praw człowieka, jakim jest prawo do wody.

Niewątpliwie woda może być również (i w wielu sytuacjach jest) źródłem dochodu. Wystarczy jedynie zaznaczyć, że jedna z najdroższych wód butelkowanych świata, Kona Nigari, kosztuje 402 dolary za 750 mililitrów²⁷. Oczywiście jest to zdecydowanie wyjątek od reguły, jednak doskonale pokazuje, jak wielkie pieniądze można zarobić na wodzie. Dla porównania można wskazać, że według Polskiej Akcji Humanitarnej, wybudowanie jednej studni w Sudanie Południowym, która przez lata zaspokaja potrzeby całych społeczności, to jedynie 60 tysięcy złotych²⁸. O tym, jak bardzo opłacalna jest sprzedaż wody, świadczy fakt, że w Krajowej Izbie Gospodarczej Przemysł Rozlewniczy zrzesza blisko 30 producentów wód²⁹, którzy wytwarzają produkty pod różnymi markami, różnej jakości i różnego rodzaju. Tak ogromna liczba dostawców z powodzeniem radzi sobie na

²⁶ M. Augustyniak, *Prawo do korzystania z wody, jako warunek życia – kulturowe uwarunkowania aksjologiczne*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*. Tom 3, Warszawa 2014, s. 143.

²⁷ S. Said, *The top 10 most exotic and expensive bottled waters in the world*, 25.01.2013, <http://www.therichest.com/expensive-lifestyle/entertainment/the-top-10-most-exotic-and-expensive-bottled-waters-in-the-world/> (dostęp: 4.11.2014).

²⁸ *Studnia w Sudanie południowym – FAQ*, 2.04.2014, http://pah.org.pl/nasze-dzialania/125/4397/studnia_w_sudanie_poludniowym_faq (dostęp: 4.11.2014).

²⁹ <http://www.kigpr.pl/pl/224/0/czlonkowie.html> (dostęp: 4.11.2014).

dosyć stabilnym rynku wód butelkowanych. Analizując aspekty ekonomiczne dostępu do wody, należy zwrócić uwagę także na ogromny rynek dostarczający usługi kanalizacyjne do wielkich aglomeracji miejskich. Część z przedsiębiorstw zajmujących się usługami kanalizacyjnymi jest częściowo sprywatyzowanych, a w niektórych krajach podlegają prawu wolnego rynku.

4. Prawo czy towar?

W obliczu recesji finansowych związanych z kryzysem gospodarczym, który dotknął nas w ostatnich latach, coraz więcej państw w obawie przed wysokimi wydatkami przerzuca odpowiedzialność za dostarczanie podstawowych potrzeb mieszkańcom na prywatne przedsiębiorstwa. Trend ten można zaobserwować również w kontekście zagwarantowywania mieszkańcom dostępu do wody pitnej i kanalizacji. Wydawać by się mogło, że wraz z ustanowieniem prawa do wody zostały również wykreowane pewne obowiązki władz publicznych w zakresie ustanowienia odpowiedniej infrastruktury zaopatrującej ludzi w wodę oraz podejmowania działań, które minimalizują zagrożenie tzw. barier wodnych³⁰. Jednak jak podkreślają Fahrana Sultana i Alex Loftus, uznanie prawa do wody jako prawa człowieka nie wskazuje ani na sposób zaopatrywania, ani podmiotu za to odpowiedzialnego. Nie wyklucza również zjawisk typu prywatyzacja, urynkowanie czy wyłączenie³¹. Co więcej, zaraz po uchwaleniu rezolucji wodnej „Global Water Intelligence”³² ogłosił, że ustanowienie prawa do wody tak naprawdę jest zwycięstwem sektora prywatnego, przyspieszając komercjalizację dostępu do wody.

Światowe ruchy na rzecz powszechnego dostępu do wody są rezultatem tego typu niepokojów i krytyki. Członkowie takich i podobnych ruchów przekonują, że woda jako dobro wspólne nie może być zawłaszczana dla osobistego zysku. Jako dziedzictwa społeczności międzynarodowej nie można jej również odmówić komuś, kogo nie stać na jej zakup³³.

Dyskusja na temat realizacji prawa do wody stała się jeszcze bardziej aktualna w świetle ostatnich wydarzeń w Detroit i w Irlandii. Detroit, które lata świetności dawno ma już za sobą, znalazło, być może, genialny pomysł na przymuszenie dłużników do uregulowania zaległych rachunków za wodę. Od stycznia 2014 roku osoby, które notorycznie nie opłacają dostępu do wody pitnej i kanalizacji, są od wody odcinane. W maju

³⁰ J. Ciachanowicz-McLean, K. Klenowska, *op. cit.*, s. 313.

³¹ F. Sultana, A. Loftus, *Prawo do wody. Perspektywy i możliwości*, [w:] F. Sultana, A. Loftus, *Prawo do wody...*, *op. cit.*, s. 31.

³² *The human right to a national water plan*, „Global water Intelligence” 2010a; *Another bad idea we need to act on*, „Global Water Intelligence” 2010b; zob. F. Sultana, A. Loftus, *Prawo do wody...*, *op. cit.*

³³ M. Barlow, *Blue convent the global water crisis and the coming battle for the right to water*, [w:] *The New Press*, Nowy York 2008; zob. F. Sultana, A. Loftus, *op. cit.*

2014 roku odcięto od wody prawie 5 tysięcy gospodarstw, co niemal błyskawicznie wywołało falę protestów wśród mieszkańców miasta. Jak podkreśla pochodzący z Michigan członek Izby Reprezentantów John Conyers, w ciągu ostatnich 10 lat opłaty za wodę w Detroit wzrosły o 120% i obecnie są najwyższe w USA. Demokrat tłumaczy także, że w tych okolicznościach to nic dziwnego, że mieszkańców uboższego Detroit nie stać na płacenie rachunków³⁴. Działania lokalnych władz doprowadziły do zgłoszenia problemu przez mieszkańców do Rady Praw Człowieka przy ONZ. W odpowiedzi Catarina de Albuquerque, ekspert ONZ ds. dostępu do wody, stwierdziła, że „Dostawę wody można odciąć tylko wówczas, gdy udowodni się, że osoba ma pieniądze, ale ich nie płaci. W innym wypadku, jeśli powodem zalegania z płatnościami jest autentyczna bieda, łamane są podstawowe prawa człowieka”³⁵. Niestety Rada Praw Człowieka przy ONZ nie dysponuje skutecznymi narzędziami, które mogłyby wyegzekwować zakaz odcinania gospodarstw domowych od dostępu do wody. Co więcej, 29 września 2014 r. w procesie przeciwko władzom Detroit wytoczonym przez mieszkańców miasta przed lokalnym sądem sędzia Steven Rhodes stwierdził, że nie ma takiego prawa jak prawo do wody według uregulowań prawnych USA i legalnie usprawiedliwił działania władz lokalnych³⁶.

Orzeczenie amerykańskiego sądu pokazuje, że prawo do wody jest problematyczne nawet dla największych mocarstw świata. Działania lokalnych władz udowadniają całkowity brak skuteczności w egzekwowaniu dostępu do wody przez organizacje międzynarodowe, niepewność rozwiązań prawnych i pozorności przyjętych uregulowań. ONZ nie jest w stanie zmusić żadnego państwa do zapewniania podstawowych praw, które państwa te na arenie międzynarodowej uznały. Obnaża to słabość i chwiejność przyjętego prawa, jest przyczynkiem do kolejnej dyskusji na temat mocy wiążącej rezolucji Zgromadzenia Ogólnego dotyczącej prawa do wody.

Zupełnie inaczej traktowane jest prawo do wody w Irlandii. Tamtejszy rząd zapowiedział, że od stycznia 2015 roku rozpocznie pobieranie opłaty za wodę. Początkowo opłata miałaby być stała, jednakowa dla wszystkich gospodarstw domowych, następnie, od 2016 roku, określana według zużycia. Należy dodać, że już w 1977 roku w wyborczym manifestie Fianna Fall obiecała, że nie wprowadzi opłat za wodę. Od tego czasu irlandzkie społeczeństwo przyzwyczało się do traktowania wody jako przyrodzone

³⁴ *Mieszkańcy Detroit skarżą się ONZ*, <http://www.dziennik.com/wiadomosci/artukul/mieszkancy-detroit-skarza-sie-onz> (dostęp: 11.11.2014 r.).

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ R. Snell, S. Pardo, *Judge won't stop shut-offs, says no right to free water*, <http://www.detroitnews.com/story/news/local/wayne-county/2014/09/29/bankruptcy-judge-expected-rule-water-shut-offs/16414323/tlum. autora>, (dostęp: 11.11.2014); Alan Pyke, *Judge says poor have no rights to clean water, allows Detroit water shutoffs to continue*, <http://thinkprogress.org/economy/2014/09/29/3573249/detroit-water-shutoffs-rhodes-ruling/tlum. autora>, (dostęp: 11.11.2014).

prawo każdego Irlandczyka. Decyzja rządu Endy Kenny’ego wywołała falę protestów w całej Irlandii. Organizator, stowarzyszenie Right2Water, szacuje, że w pokojowych demonstracjach wzięło udział kilkanaście tysięcy osób w niemal wszystkich większych miastach Irlandii³⁷. Uczestnicy protestów uważają, że prawo do wody jest jednym z podstawowych praw człowieka i nie powinno się za nią płacić, twierdzą, że planowane opłaty są formą podatku pogłównego. Rząd irlandzki w odpowiedzi na argumenty społeczeństwa odpowiada, że irlandzki system wodny wymaga modernizacji, a Irlandia jest ostatnim z krajów Unii Europejskiej, który nie wprowadził opłat za dostarczanie wody.

W przeciwieństwie do władz Detroit irlandzkie władze przekonują, że całkowicie uznają prawo do wody jako prawo człowieka. Wskazuje również na sankcje, które będą przysługiwały irlandzkiej spółce Irish Water przeciwko osobom, które nie będą regulować opłat. Wśród nich wymienia zmniejszenie ciśnienia dostarczanej wody oraz skierowanie powództwa do sądu. Planuje się również wprowadzenie automatycznego ściągania należności z pensji lub świadczeń.

Przedstawione sytuacje pokazują zupełnie różne podejście rządów do prawa do wody. Irlandzkie władze respektują porozumienia międzynarodowe, przekonują, że nikogo dostępu do wody nie pozbawią. Jednocześnie wskazują na dwustronny charakter prawa do wody jako stosunku zobowiązaniowego – rząd obliguje się do dostarczania wody, modernizowania sieci wodociągowej i zabezpieczenia ekosystemu sieci hydrologicznej. Jednocześnie wskazuje, że dostęp do wody wymaga pewnych nakładów ze strony jej ostatecznych beneficjentów w formie opłaty pośredniej lub bezpośredniej. Jest to przykład prawidłowego rozumienia i realizowania prawa do wody, którego aspekt dwustronności podkreśla zarówno Komisja Praw Człowieka przy ONZ, jak i przedstawiciele doktryny praw człowieka.

W świetle powyższego na uwagę zasługuje fakt, że Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumenta już w 2011 roku uznał za niedozwoloną klauzulę stanowiącą „Dostawca zastrzega sobie prawo wstrzymania dostaw wody i odbioru ścieków w przypadku stwierdzenia:

- rażących uchybień w eksploatacji lub stanie technicznym instalacji wewnętrznej Odbiorcy,
- zaległości w opłatach dłuższych niż 3 miesiące,
- złożenia Oświadczenia niezgodnego ze stanem faktycznym lub prawnym³⁸.

³⁷ PAP, *Irlandia. Wielotysięczne protesty przeciwko planom opłat za wodę*, http://wyborcza.pl/1,91446,16901254,Irlandia_Wielotysieczne_protesty_przeciwko_planom.html (dostęp: 11.11.2014).

³⁸ Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, z 7 maja 2011 r., XVII AmC 2157/10.

5. Prawo i co dalej?

Według Parlamentu Europejskiego i Rady woda jest dziedzictwem, które musi być chronione, bronię i traktowane jako takie. Ta dosyć enigmatyczna definicja wody – dziedzictwa, nie pomaga nam zrozumieć prawa do wody jako całokształtu. W dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady jednoznacznie opowiadają się za ty, że „woda nie jest produktem handlowym”³⁹. Skoro jednak według regulacji UE woda nie jest towarem, to czy możemy automatycznie uznać, że dostęp do wody jest prawem? Takie stwierdzenie już na pierwszy rzut oka wydaje się mocno naiwne. Unia Europejska wprowadziła również szereg regulacji reglamentujących dostęp do wody, nakładając na państwa obowiązek zachowania zasobów wodnych, poprzez przystosowanie sieci wodociągowych do jej ekonomicznego dostarczenia.

Aby zapewnić realizację prawa do wody w strukturach europejskich powstała inicjatywa obywatelska mieszkańców Unii Europejskiej. Podstawą przedłożenia inicjatywy były art. 209 i 211 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Organizatorzy inicjatywy przekonują, że instytucje Unii i państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia mieszkańcom dostępu do wody i kanalizacji, dostęp do wody nie powinien podlegać zasadom rynku wewnętrznego, a Unia musi podejmować działania mające na celu upowszechnienie dostępu do wody i kanalizacji⁴⁰. Twórcy projektu inicjatywy przedstawili kolejne propozycje implementacji prawa do wody w prawie UE. Chcą zagwarantować dostęp do wody i urządzeń sanitarnych dla wszystkich mieszkańców UE, wykorzystywanie hasła obywatelskiego dostępu do wody i urządzeń sanitarnych we wszystkich materiałach urzędowych Unii dotyczących wody/urządzeń sanitarnych, zaniechania traktowania usług związanych z dostarczaniem wody jako usług komercyjnych, uczynienie uzyskania powszechnego dostępu do wody i urządzeń sanitarnych częścią polityki rozwojowej UE oraz zwiększenie udziału tej kwestii w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej, propagowania partnerstwa publiczno-publicznego w działaniach dotyczących upowszechniania prawa do wody. Organizatorzy wskazują również na potrzebę pozostania kontroli wody i zasobów wodnych w rękach publicznych, wspierania powstania dobrowolnego europejskiego systemu modelowego dla przedsiębiorstw publicznych w celu promowania wysokiej jakości usług w zakresie dostaw

³⁹ 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 z 22 grudnia 2000 r., s. 1, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, s. 275; zob. także K. Wesołowska, *Regulacje prawne w zakresie jakości wód przeznaczonych do spożycia*, [w:] Bartosz Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013.

⁴⁰ A. M. Kosińska, *op. cit.*, s. 24.

wody, stworzenia kodeksu zarządzania dla przedsiębiorstw z branży wodnej w EU-27⁴¹. Inicjatywę poparło 1 884 790 obywateli Unii Europejskiej⁴².

Komisja Europejska w oficjalnym komunikacie z 19 marca 2014 r. poparła inicjatywę oraz zobowiązała się:

- zintensyfikować wysiłki na rzecz pełnego wdrożenia prawodawstwa UE w dziedzinie wody przez państwa członkowskie;
- uruchomić w całej UE konsultacje społeczne w sprawie dyrektywy w sprawie wody pitnej, aby ocenić potrzebę poprawy i jak mogą one zostać osiągnięte;
- poprawić jakość informacji dla obywateli poprzez dalszy rozwój uproszczonej i bardziej przejrzystego zarządzania danymi i rozpowszechniania dla ścieków komunalnych i wody pitnej;
- zbadać ideę jakości wody;
- promować zorganizowany dialog między zainteresowanymi stronami w zakresie przejrzystości w sektorze gospodarki wodnej;
- współpracować z istniejącymi inicjatywami w celu zapewnienia szerszego zestawu wskaźników dla usług wodnych;
- stymulować innowacyjne podejścia do pomocy na rzecz rozwoju (np. wsparcie dla partnerstwa między podmiotami wodnych i dla partnerstw publiczno-publicznych) i promowanie najlepszych praktyk między państwami członkowskimi (np. instrumentów solidarności)⁴³.

Komisja Europejska planuje wcielić w życie konkretne działania mające doprowadzić do zrealizowania inicjatywy w jak najszerszym zakresie. Należy jednak zauważyć, że przedłożone założenia nie zostały ujęte w żaden projekt aktu, stanowią jedynie zbiór postulatów, które według organizatorów inicjatywy powinny zostać wdrożone w system prawny Unii Europejskiej, co z pewnością ułatwiło akceptację inicjatywy przez Komisję, która nie musiała podejmować kroków w ramach przekształcenia projektu w konkretny akt prawny⁴⁴.

⁴¹ *Informacje na temat europejskiej inicjatywy obywatelskiej: dostęp do wody i urzędzeń sanitarnych jest prawem każdego człowieka!*, <http://www.right2water.eu/sites/water/files/ECI%20background%20note%20-%20Final%20PL.pdf> (dostęp: 11.11.2014).

⁴² <http://www.right2water.eu/> (dostęp: 11.11.2014).

⁴³ Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative *Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity*, Bruksela, 19.3.2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-277_en.htm (dostęp: 11.11.2014).

⁴⁴ A. M. Kosińska, *op. cit.*, s. 25.

6. Podsumowanie

Przed realizacją prawa do wody wciąż stoi wiele wyzwań. Niektóre państwa niechętnie odnoszą się do zagwarantowania prawa do wody w wewnętrznym ustawodawstwie, jednocześnie nie realizując zobowiązań wynikających z zaakceptowanych regulacji międzynarodowych. Brak dostępu do wody jest wciąż palącym problemem nie tylko w krajach biednego południa, ale również w tych, które – wydawać by się mogło – osiągnęły wysoki stopień rozwoju cywilizacyjnego. Rządy państw muszą odpowiedzieć sobie na pytanie, czy gwarantowane przez rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ prawo do wody ma charakter dwustronnie zobowiązujący, czy sama rezolucja jest wiążąca oraz czy zawarte w niej uregulowania są wystarczające do zapewnienia podstawowych potrzeb każdego człowieka, jakimi są dostęp do wody pitnej oraz urządzeń sanitarnych. Ważnym aspektem rozważań powinna być też możliwość powzięcia określonych sankcji wobec państw, które prawa do wody nie respektują.

Dobrym krokiem w kierunku wprowadzenia prawa do wody do uregulowań krajowych jest zaakceptowanie inicjatywy obywatelskiej przez Komisję Europejską. Podjęcie odpowiednich działań w celu implementacji prawa do wody do systemu prawnego Unii Europejskiej zapewni realizację tego prawa, chociaż w ustawodawstwie państw członkowskich, co może być dobrym przykładem dla pozostałych państw, które głosowały za podjęciem rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w sprawie wody. Wydawać by się mogło, że przed organami prawodawczymi Unii Europejskiej stoi również trudne zadanie wskazania sankcji, które grożą ostatecznym odbiorcom wody, którzy nie chcą wypełnić swojego obowiązku zapłaty za dostarczaną wodę. Zdaniem autora dobrym rozwiązaniem są planowane w Irlandii uregulowania, tj. obniżenie ciśnienia wody, skierowania powództwa do sądu czy pobierania opłat bezpośrednio z pensji lub świadczeń. Niedopuszczalne jest jednak odcinanie dostępu do wody z powodu niemożności opłacenia zużywanej wody.

W związku z tym problemem jest również ustalenie, czy wszystkie podmioty prawa powinny być zobowiązane do opłacania zużycia wody, czy nie powinna zostać wyodrębniona grupa, która ze względu na status majątkowy powinna być zwolniona z tego typu opłat. Jeśli przyjąć to rozwiązanie zasadne byłoby wskazanie poziomu życia, od którego przysługiwałoby zwolnienie od opłat poprzez określenie np. dochodu przypadającego na jednego członka rodziny lub na całe gospodarstwo.

Aby jednak w ogóle decydować, w jaki sposób realizować prawo do wody, należy najpierw zadbać o dostęp do wody dla wszystkich mieszkańców, zmodernizować strukturę hydrologiczną, wskazać znaczniki jakościowe i ilościowe w dostępie do wody, zadbać o infrastrukturę i stabilność ekologiczną pozyskiwanych zasobów. Żadne z państw nie jest w stanie samodzielnie zrealizować wszystkich przedstawionych tu założeń,

niezbędna jest współpraca państw, najpierw lokalna, a następnie w większym gronie na arenie międzynarodowej. Konieczne jest ustalenie szczegółowych ram współpracy w zakresie dostępu do wody na poziomie regionalnych, ale także mających na celu upowszechnianie prawa do wody w państwach rozwijających się.