

# Spółeczno-gospodarcze konsekwencje zmian w prawie wodnym w Polsce

Agnieszka Thier

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska

---

## Streszczenie

*Autorka podejmuje dyskusję nad projektem nowej ustawy Prawo wodne, gdyż poprzednia po 15 latach funkcjonowania wymaga już nowelizacji. Jednakże projekt ustawy przygotowany w 2016 roku rząd, wzbudził wiele kontrowersji. Otóż przewiduje się zasadnicze zmiany prawne i organizacyjne prowadzące do centralizacji zarządzania gospodarką wodną, które oznaczają odwrót od dotychczasowych tendencji do liberalizacji i decentralizacji systemu gospodarczego. Drugim kierunkiem zmian — i największym zaskoczeniem dla przedsiębiorców — okazuje się ujęcie kwestii ekonomicznych. Nowa ustawa ma znacznie rozszerzyć zakres odpłatnych usług wodnych — co można uznać za słuszne — oraz wielokrotnie podnieść stawki opłat za wodę, co spotkało się z największymi protestami. W artykule szerzej podjęto kwestie wpływu systemu opłat na funkcjonowanie branży napojów i butelkowanej wody mineralnej, która najbardziej odczuje proponowane zmiany ustawowe.*

**Słowa kluczowe:** projekt prawa wodnego, zakres odpłatnych usług wodnych, przemysł rozlewniczy, centralizacja zarządzania gospodarką wodną

## Wstęp

Celem artykułu jest zaprezentowanie i ocena kontrowersji wywołanych przez projekt Prawa wodnego w kontekście jego skutków gospodarczych i społecznych. Wprowadzenie zmian ustawowych w tej dziedzinie są niezbędne ale projektowana nowelizacja ma wprowadzić zasadnicze zmiany w Prawie wodnym w postaci centralizacji systemu zarządzania gospodarką wodną, co oznacza odejście od tendencji do liberalizacji i decentralizacji gospodarki oraz od wzorców ekologicznych. Ponadto dla przedsiębiorców dużym zaskoczeniem jest projekt kilkunastokrotnego a nawet wyższego podniesienia stawek opłat za wodę, czego dotąd nie praktykowano w takiej skali.

Ustawa Prawo wodne obowiązuje w Polsce od 2001 roku, a zatem — w związku z koniecznością dostosowania się do zaleceń unijnych i nowych warunków gospodarowania — jest ewidentne, że po 15 latach funkcjonowania tych przepisów nadszedł czas na ich istotną korektę. Wprowadzenie do ustawy wprowadzono pewne zmiany w latach 2005 i 2011 oraz w 2014 roku,<sup>1</sup> ale nie wyeliminowały one wszystkich problemów prawnych, zwłaszcza w procesach inwestycyjnych, a odbiły się niekorzystnie na spójności tego podstawowego aktu dla gospodarki wodnej. Dlatego rząd przygotował projekt nowej ustawy, która ma obowiązywać od 1 stycznia 2017 roku.<sup>2</sup> Projekt ten został opublikowany na stronach Rządowego Centrum Legislacji w dniu 28 kwietnia 2016, a nowszą wersję — po uwzględnieniu niektórych protestów i głosów krytycznych — ogłoszono 23 czerwca 2016

---

1. Zob. Ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy — Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw. DzU z 2005 r. nr 130 poz. 1087; Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy — Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw. DzU z 2011 r. nr 32 poz. 159; Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy — Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw. DzU z 2014 r. poz. 850; Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy — Prawo wodne oraz ustawy o zmianie ustawy — Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw. DzU z 2015 r. poz. 2295.

2. Zob. Projekt ustawy Prawo wodne. Warszawa 2016.

roku.<sup>3</sup> Pod pretekstem projektu poselskiego uniknięto rzetelnych konsultacji społecznych. Ponadto krótki okres przewidziany na uchwalenie i wdrożenie ustawy w powiązaniu z koniecznością przeprowadzenia zmian także w Prawie ochrony środowiska, Ustawie o ochronie przyrody, Ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków oraz w kilkunastu innych ustawach, uchwalonych w latach 2001–2011, stwarza dodatkowe wątpliwości co do prawidłowego przebiegu procesu ustawodawczego.

Kontrowersje wokół projektu ustawy wynikają głównie z tego, że nie jest on zwykłą nowelizacją, lecz proponuje zasadnicze zmiany prawne i organizacyjne, które oznaczają centralizację systemu zarządzania gospodarką wodną co jednocześnie oznacza — przynajmniej w opinii opozycji parlamentarnej — odwrót od tendencji do liberalizacji i decentralizacji systemu gospodarczego oraz gospodarki notowanych po 1989 roku. Z kolei dla przedsiębiorców największym zaskoczeniem w przewidywanych zmianach okazuje się nowe ujęcie kwestii ekonomicznych w postaci nie tyle rozszerzenia kategorii odpłatnych usług wodnych — co można uznać za słuszne — ale wielokrotne podniesienie stawek opłat (niektóre stawki mają wzrosnąć kilkadziesiąt razy a nawet więcej). Producenci napojów i wód mineralnych, którzy najbardziej to odczuwają, twierdzą wręcz, że w historii nie było tak wysokich podwyżek cen wody nawet w okresie inflacji. Dokonanie oceny nowej sytuacji i jej konsekwencji jest trudne ze względu na opinie Ministerstwa Środowiska oraz wycofywanie się rządu z niektórych rozstrzygnięć, zwłaszcza zapowiedzianych stawek opłat. Pomimo tego celem artykułu jest zaprezentowanie tej kontrowersyjnej kwestii i jej analiza w kontekście skutków gospodarczych i społecznych, bez rozwijania aspektów politycznych, które jednak odgrywają tu dużą rolę.

## 1. Przyczyny zmian ustawowych

Uzasadnieniem wprowadzenia nowej ustawy jest konieczność realizacji celów unijnej Ramowej Dyrektywy Wodnej 2000/60/WE<sup>4</sup> oraz dostosowanie się do dyrektywy „azotanowej” z 12 grudnia 1991 roku, czyli dobrych praktyk rolniczych na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami, a także do dyrektywy „powodziowej” z 23 października 2007 roku w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim. W odniesieniu do dyrektywy azotanowej projekt ustawy słusznie obejmuje jedynie gospodarstwa rolne o powierzchni powyżej 10 ha lub posiadające więcej niż 10 krów bądź 70 świń.

Dostosowanie się do dyrektyw unijnych jest niezbędne i nie powoduje większych kontrowersji. Niektóre inne cele zapowiadanych zmian w Prawie wodnym wywołują już dyskusje na temat ich interpretacji bądź gorący sprzeciw ze strony określonych grup interesariuszy, jak na przykład wprowadzenie opłat lub ich drastyczne podwyższenie w imię oszczędzania wody (protesty producentów napojów i wód mineralnych, czyli produktów żywnościowych chroniących zdrowie), bądź ze względu na troskę o stan środowiska naturalnego (nawadnianie a także hodowla ryb w naturalnych stawach nie zanieczyszcza ale poprawia jakość środowiska). Zatem gospodarowanie zasobami wodnymi w oparciu o system odpłatnych usług wodnych — pozwalający na likwidację niedofinansowania inwestycji — jest konieczne w sytuacji narastania deficytu wody i walki z nim, lecz trudno zaakceptować tak daleko idące rozszerzenie systemu opłat.

Projekt nowego Prawa wodnego — zwłaszcza w pierwszej wersji — w zakresie stawek opłat za wodę nie ma uzasadnienia w teorii ekonomii ani w praktyce gospodarczej krajów demokratycznych nie tylko ze względu na drakońskie podwyżki tych stawek, czego w normalnych warunkach gospodarczych nie stosuje się, ale także z powodów merytorycznych w odniesieniu do celów polityki gospodarczej państwa. Otóż można domniemywać, że ustawodawcy w przypadku takiej polityki cenowej wcale nie chodzi o usprawnienie zarządzania gospodarką wodną ale o istotne zwiększenie

3. [Zaktualizowany projekt ustawy Prawo wodne z dnia 29 września 2016 r. został opublikowany na stronie Rządowego Centrum Legislacji 5 października 2016 r. i jest dostępny pod adresem: [http://igwp.org.pl/images/pliki/legislacja/Projekt\\_ustawy\\_-\\_Prawo\\_wodne\\_-\\_NT\\_KRM-10-37-16\\_29.09.2016.pdf.pdf](http://igwp.org.pl/images/pliki/legislacja/Projekt_ustawy_-_Prawo_wodne_-_NT_KRM-10-37-16_29.09.2016.pdf.pdf). — Red.]

4. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej. OJ L 327, 22.12.2000, Special edition in Polish: Chapter 15 Volume 005 P. 275–346, (2001.12.16 zm. Dz.U.UE.L.01.331.1 art. 1; 2008.03.21 zm. Dz.U.UE.L.08.81.60 art. 1).

wpływów budżetowych lub funduszy celowych — pośrednio wspierających budżet — z powodu trudności w realizacji obietnic budżetowych (Solska 2016). Wiadomo jednak, że o wpływach do budżetu państwa i budżetów terenowych decyduje przede wszystkim podatek od towarów i usług (VAT) i podatek akcyzowy oraz podatki dochodowe. Niewielki wzrost ich stawek może przynieść większe wpływy do budżetu niż jego oszczędności dzięki znaczeniu podwyższeniu stawek za wodę, co z kolei odbija się negatywnie na konkurencyjności określonych branż i ich podatkach dochodowych.

Również inne powody nowelizacji Prawa wodnego, jak pełne wdrożenie stosowanego już zlewniowego systemu gospodarowania wodą i osiągnięcie realnej władzy wodnej oraz wdrożenie skutecznego nadzoru nad korzystaniem z wód, w wyniku zmiany struktury prawno-organizacyjnej organów zarządzających gospodarką wodną, są zgodne z ideą i wytycznymi Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW), ale wcale nie wynika z niej konieczność takiej centralizacji zarządzania jak zapowiada Ministerstwo Środowiska. Pewnym rozwiązaniem tak istotnych i kontrowersyjnych kwestii byłoby przygotowanie przez Ministerstwo nowej strategii i programu polityki ekologicznej i wodnej państwa na dłuższy okres, na przykład do 2025 lub 2030 roku. Dzięki temu taki program, podzielony na etapy (ewentualnie także na scenariusze) stanowiłby nie tylko pełniejszą wizję celów i zadań, ale także dawałby sposobność bardziej uzasadnionych korekt. Wprowadzie obowiązuje dokument „Polityka ekologiczna państwa” z roku 2008 oraz projekt polityki wodnej do roku 2030 (z roku 2010), ale wprowadzenie do projektu Prawa wodnego do nich nie nawiązuje.

Projekt nie podejmuje istotnych spraw dla żeglugi śródlądowej — nie licząc kwestii ryb itp. — mimo że jest to zapowiadany priorytet rządu, wyrażający się m.in. w powołaniu Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Dość powierzchownie zajęto się kwestią suszy, pomimo że o stepowaniu Wielkopolski i Kujaw fachowcy informują już od dawna, ale nie ma dotąd zadowalających programów w tej dziedzinie. Natomiast szerzej podjęto sprawy ochrony przeciwpowodziowej, lecz przedstawiciele ruchu ekologicznego — zresztą już od dawna — zarzucają kolejnym rządóm zbytne regulowanie oraz prostowanie biegu rzeki („betonowanie”).

## 2. Zmiany organizacyjne w gospodarce wodnej

Dotąd zarządzanie rzekami jest jeszcze w gestii kilku urzędów, jak Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej i jego oddziały regionalne, wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych podległe marszałkom, podobnie jak zarządzanie wałami przeciwpowodziowymi itp. Wymaga to m.in. uzgodnień, co wydłuża procesy inwestycyjne. Zatem realizacja postulatu „Jedna rzeka, jeden właściciel” czy „Rzeka i wały przeciwpowodziowe w jednych rękach” wydają się w zasadzie słuszne. Jednakże projekt ustawy zapowiada centralizację systemu zarządzania gospodarką wodną, jakiej nie narzuca ani zaleca RDW i jakiej nie ma w żadnym kraju europejskim. Powołuje się bowiem Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie” jako osobę prawną z naczelnym organem „Prezes Wód Polskich”. Dysponuje on w zasadzie wszystkimi kompetencjami w zakresie gospodarki wodnej, gdyż znosi się nie tylko Urząd Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) oraz dyrektora regionalnego ZGW (7 regionalnych zarządów przekształca się w jednostki organizacyjne „Wód Polskich”, podobnie jak zarządy zlewni i nadzory wodne). Prezes „Wód Polskich” przejmuje ponadto sześć różnych uprawnień od marszałków województw oraz prawo wydawania pozwoleń na pobór wody i odprowadzania ścieków od starostów powiatów. Ograniczeniu ulegną uprawnienia Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz Wojewódzkiej Rady Ochrony Przyrody. Wojewodom pozostaną uprawnienia związane z kłeskami żywiołowymi, jak powódź oraz susza.

Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie” tworzy się poniekąd na wzór Przedsiębiorstwa Lasy Państwowe oraz Głównej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Nie wchodząc w pewne krytyczne oceny tworu, jakim są Lasy Państwowe, to porównanie funkcjonowania tych trzech podmiotów niewiele mówi, gdyż „Wody Polskie” jawią się jako przedsiębiorstwo o wiele większe pod względem różnorodności zadań oraz zapewne bardziej scentralizowane (co byłoby mankamentem). „Wody Polskie” będą wykonywać prawa właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do wód płynących i gruntów pokrytych wodami oraz realizować ok. 30 innych zadań. Będą zarządzać majątkiem wartości 35 mld zł, w tym 7 mld zł po przejęciu majątku od urzędów marszałkowskich.

Przewiduje się rozdzielenie kompetencji w zakresie inwestowania — w gestii „Wód Polskich” — od funkcji administracyjnych i planistycznych — w gestii Ministerstwa Środowiska. Nadzór nad „Wodami Polskimi” będzie sprawować minister właściwy ds. gospodarki wodnej, czyli Minister Środowiska. Jednak od decyzji superinstytucji „Wody Polskie” będzie trudno się odwoływać, chyba że do niej samej, co jest niezgodne z Kodeksem postępowania administracyjnego.

Odciążenie samorządów terytorialnych — jak to nazywa Ministerstwo Środowiska — czyli przejęcie ich kompetencji w zakresie gospodarki wodnej ocenia się bardzo krytycznie, jako przejaw centralizacji oraz osłabienia idei samorządności. Konwent Marszałków na posiedzeniu w Szczecinie sprzeciwił się takiej nowelizacji prawa wodnego a wśród argumentów tego stanowiska wymieniono m.in. wzrost kosztów realizacji zadań własnych gmin oraz prowadzenia gospodarstw domowych. Z kolei krytycznie ocenia się projekt przesunięcia zadań w dziedzinie melioracji od spółek wodnych do gmin, gdyż dotychczas system ten dobrze funkcjonował dzięki fachowości i zaangażowaniu większości ich członków. Natomiast łatwiej zaakceptujemy zobowiązanie gmin miejskich do inwestowania w kanalizację deszczową i zbiorniki retencyjne.

Nowelizacja prawa wodnego ma wprowadzić kilka istotnych uproszczeń procedur, które jednak mogą przynosić negatywne skutki uboczne. Na przykład wiele projektów hydrotechnicznych będzie można realizować bez wykonania oceny oddziaływania na środowisko, co przyczyni się do bezkarności inwestorów a także powstania konfliktów z Komisją Europejską (Wajrak 2016).

W ramach centralizacji zarządzania „Wody Polskie” przejmą opłaty za pobór wody i odprowadzania ścieków — przekazywane dotąd na konta Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz funduszy wojewódzkich — a także nowe opłaty za pobór wody i usługi wodne, w tym za deszczówkę. Oczywiście osłabi to fundusze ekologiczne, których kilkudziesięcioletnie funkcjonowanie cieszy się na ogół dobrą opinią, ale z kolei wzmocni to budżet „Wód Polskich”. Nie wchodząc w szczegóły tego budżetu, dobrym i nowym rozwiązaniem ma być planowanie inwestycji i ich źródeł finansowania w okresie wieloletnim a nie tylko w ujęciu budżetu rocznego, jak dotąd gdy trzeba co rok zapewniać środki budżetowe (stąd kilkunastoletnie opóźnienia w budowie stopnia wodnego na Odrze w Malczycach czy zapory na Skawie w Świnnej Porębie, przed Wadowicami).

Kolejnym uprawnieniem „Wód Polskich” stanie się zatwierdzanie taryf za wodę z wodociągów komunalnych, które na ogół — w przeciwieństwie na przykład do komunikacji miejskiej — są w dobrej kondycji finansowej. Akceptowanie taryf za wodę wodociągową jest dotąd w gestii rad gmin, które z zasady powinny dbać o warunki życia swoich mieszkańców. W praktyce radni zwykle akceptują ceny proponowane przez przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne, ale podejmują również uchwały o dopłatach do taryfy dla gospodarstw domowych (Szyperska 2015). Tak zdarza się częściej na Śląsku, gdzie ceny wody są najwyższe, ale dotacje gminne występują również w innych regionach. Na przykład łączna cena za wodę i ścieki w Dąbrowie Górniczej w 2015 roku wynosiła 17,18 zł/m<sup>3</sup>, ale gmina wprowadziła dopłatę w wysokości 3,25 zł/m<sup>3</sup>. Z kolei w Myślenicach w woj. małopolskim Urząd Miasta przydzielił dotację 1 mln zł do opłat za wodę, co pozwoliło zmniejszyć jej wysokość z 4,31 do 3,51 zł/m<sup>3</sup>, a łącznie za wodę i ścieki do 11,78 zł/m<sup>3</sup>. Dla porównania opłata ta w Katowicach wynosiła 13,89 zł, w Warszawie 11,47 zł, Krakowie 9,88 zł (w 2016 roku 10,15 zł), Łodzi 7,88 zł i w Białymstoku 6,79 zł/m<sup>3</sup>. Na marginesie warto dodać, że prezes Górnośląskiego Przedsiębiorstwa Wodociągowego zgłasza propozycję konsolidacji branży, czyli łączenia takich przedsiębiorstw celem zapewnienia bezpieczeństwa dostaw wody w okresie suszy (wodociągi lokalne mają z tym większe kłopoty) a także zahamowania wzrostu cen wody. Za przykład stawia Hiszpanię, gdzie funkcjonują tylko 4 przedsiębiorstwa wodociągowe (w Polsce wodę do gospodarstw domowych dostarcza ok. 2 tys. podmiotów). Wzorem dla projektu zatwierdzania taryf za wodę i ścieki przez „Wody Polskie” jest zapewne Urząd Regulacji Energetyki, który decyduje o taryfach za energię elektryczną, lecz w tej dziedzinie notujemy duży postęp w tzw. deregulacji, czyli m.in. wprowadzeniu swobody wyboru dostawcy prądu. W przypadku gospodarki wodnej nie ma pewności czy nowy regulator rynku wody dla ludności (Krajowy Regulator ds. Cen Wody) będzie brał pod uwagę lokalne uwarunkowania i opinię rady gminy (co jest trudne chociażby ze względów technicznych).

### 3. Wzrost opłat za korzystanie z zasobów wodnych

Oprócz centralizacji zarządzania, drugą rewolucyjną zmianą jest projekt niezwykle wysokich opłat za pobór wody i usługi wodne, co również nie ma uzasadnienia w zaleceniach RDW. Tak rażąco wysokich stawek opłat nie można inaczej interpretować, jak wspomniane już szukanie wsparcia dla budżetu, albo brak profesjonalizmu autorów projektu. Wprawdzie po ogłoszeniu I wersji projektu ustawy, w odpowiedzi na gwałtowne protesty, stawki w wielu przypadkach zostały obniżone a Minister Środowiska uważa je za kompromisowe, tłumacząc ponadto, że stawki z pierwotnego projektu przyjęto jako docelowe — do wprowadzenia w przyszłości. Jednak już wyraża się obawę, że wszechwładne „Wody Polskie” mogą to wkrótce wprowadzić poza drogą ustawową na podstawie nowego Prawa wodnego. Ponadto, na przykład, obiecano nie wprowadzać przewidzianych wcześniej opłat dla rolników, ale Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej (RZGW) planują już naliczanie opłat za wodę pobieraną do stawów rybnych.

Te wątpliwości nie podważają istoty opłat, które wynikają z zasad gospodarki rynkowej i zaleceń unijnych (RDW, art. 9), że użytkownicy mają obowiązek płacić za wodę wykorzystywaną w celach gospodarczych. Jest to tzw. zasada zwrotu kosztów usług wodnych (ang. *costs recovery of water services principle*), obok ekologicznej zasady, że za zanieczyszczenia płaci sprawca (ang. *polluter pays principle*) lub użytkownik (jak np. w przypadku olejów opałowych). Ponadto odpłatność jest niezbędnym warunkiem korzystania z unijnych funduszy pomocy finansowej, które wspierają inwestowanie w rozwój infrastruktury technicznej i ochronę środowiska naturalnego. Również stosunkowo łatwo jest wykazać, że dotychczasowy zakres opłat i ich stawki nie zapewniały pełnego finansowania inwestycji w gospodarce wodnej, ale pomimo to pierwsze szacunkowe wyliczenia wskazują na nadmierny fiskalizm projektowanego systemu i to zarówno ze względu na zapotrzebowanie na nakłady inwestycyjne a przede wszystkim z powodu skutków finansowych w niektórych branżach korzystających z dostaw wody, prowadzących do osłabienia konkurencyjności a nawet wstrzymania działalności produkcyjnej małych przedsiębiorstw.

Projekt nowego prawa wodnego nie tylko zwiększa dotychczasowe stawki opłat, ale poszerza obowiązek odpłatności za szeroko rozumiane usługi wodne. Otóż opłatami za korzystanie z wód objęto elektrownie wodne i elektrownie ciepłownicze — stosujące wodę do celów chłodniczych — oraz nawadnianie pól, hodowlę ryb, spływy wód opadowych (deszczówki) i roztopowych, z odwodnienia gruntów i obiektów budowlanych a także użycie wód płynących, spiętrzonych lub retencjonowanych za pomocą urządzeń wodnych będących własnością Skarbu Państwa. Obecnie opłaty obejmują tylko 22–24% wykorzystywanych zasobów wodnych ze względu na dość powszechne wyłączenia, które według nowych przepisów staną się wyjątkowe, jak na przykład przerzut wody bez faktycznego wykorzystania zasobu. Ponadto oprócz dotychczasowych opłat zmiennych za faktyczny pobór wody (według w miarę stałych stawek) wprowadza się opłaty stałe za stopień wykorzystania zasobów wynikający z pozwolenia wodno-prawnego lub koncesji oraz opłaty specjalne z tytułu różnicy między wielkością wody pobranej a ilością odprowadzonych ścieków. Ta ostatnia opłata okazuje się szczególnie uciążliwa dla producentów napojów, gdyż w sztuczny sposób podnosi koszty wody stosowanej dla celów spożywczych. Z kolei w zdecydowany sposób podnosi się opłaty za wodę głębinową, co ma w dużej mierze uzasadnienie w traktowaniu tych zasobów jako rezerwy strategicznej — na okres suszy lub awarii oraz dla przyszłych pokoleń. W sumie jednak uzasadnienie wysokości stawek opłat jest mało przekonujące, bo powierzchowne i bez danych liczbowych, na przykład o kosztach środowiskowych (ekologicznych), które w objaśnieniu do projektu określono jedynie jako „pieniężna wartość niekorzyści spowodowanych w środowisku wodnym przez użytkowników”, bez żadnych odniesień do podejmowanych szacunków czy publikacji.

Krytycznie o braku zwolnień od opłat a przede wszystkim o wysokości stawek wypowiadały się różne instytucje i stowarzyszenia, jak Konfederacja Pracodawców „Lewiatan”, Związek Producentów Ryb, Związek Sadowników RP, Polska Federacja Producentów Żywności, Krajowa Izba Gospodarcza Przemysłu Rozlewniczego. Co do nowych opłat, to wprowadzenie odpłatności za wody chłodnicze w elektrowniach ciepłowniczych ma wymusić instalowanie obiegów zamkniętych — co jest uzasadnione — ale problemem okazują się skutki w kosztach produkcji. Na przykład Elektrownia „Połaniec” ocenia, że jej koszty produkcji energii elektrycznej wzrosną o 3 mld zł rocznie.

Ministerstwo wprawdzie wyjaśnia, że będzie to tylko 20 mln zł i wzrost kosztów zaledwie o 1%, ale jest ewidentne, że projektowane przepisy są niejasne a ich zmiany niejednolicie interpretowane. Również w elektrowniach wodnych opłata za korzystanie z wody w wysokości 1,24 zł/MWh, czyli 0,124 grosza/kWh, nie pozostanie bez wpływu na koszty produkcji, a wątpliwy jest wpływ tej płatności na oszczędniejsze gospodarowanie zasobami wodnymi (w wielu krajach nie pobiera się takich opłat). Z kolei zaproponowane opłaty za wodę do hodowali ryb w wysokości 8,2 tys. zł/ha/rok doprowadziłyby do ruiny większości gospodarstw rybackich i zanik eksportu przetworów rybnych. W szczególności znane Stawy Milickie nie sprostałyby narzutom takich opłat, które wyniosłyby 164 mln zł rocznie. Po protestach opłaty te zostały zmniejszone do 4–6 zł/ha w przypadku karpia oraz 100–125 zł/ha dla ryb łososiowatych (z obowiązkiem instalowania przyrządów do pomiaru wody), co Ministerstwo uznało za stawki symboliczne, ale na przykład w Niemczech hodowcy ryb w ogóle nie płacą za wodę, co liczy się na konkurencyjnym rynku. Ze względu na wprowadzenie od 2018 roku opłat za nawadnianie w wysokości 5–6 tys. zł/ha protestował Związek Sadowników. Korekta tych stawek dotyczy głównie właścicieli sadów o mniejszej powierzchni.

Polska Federacja Producentów Żywności oceniła, że podwyżki opłat szczególnie dotyczą ten sektor i są wyższe niż w Niemczech, gdzie eksportujemy dużo produktów spożywczych. Przykładowo przedsiębiorstwo Żywiec Zdrój zamiast dotychczasowej opłaty w wysokości 200 tys. zł/rok może teraz płacić 10 mln zł. Krajowa Izba Gospodarcza Przemysłu Rozlewniczego swoje stanowisko w sprawie opłat za wodę przedstawiła w formie listu otwartego z 7 lipca 2016 roku po przeprowadzeniu ankiet wśród swoich przedsiębiorstw ze względu na to, że nowe Prawo wodne oznacza dramatyczną zmianę podstaw ekonomicznych i możliwości funkcjonowania branży napojów i wód mineralnych, gdyż w niektórych przypadkach opłaty mogą wzrosnąć nawet 7–8,5 tys. razy! Autorzy listu twierdzą, że jest niemożliwe wkalkulować w prowadzenie biznesu tej branży tak zaskakujących podwyżek opłat za wodę, zwłaszcza w przedsiębiorstwach, które zainwestowały w badania hydrogeologiczne, budowę ujęć wodnych i zabezpieczenie ich strefy ochronnej oraz zakładów rozlewniczych z przewidywaniem pewnego okresu zwrotu tych nakładów. Szczególnie trudno zaakceptować opłatę specjalną w tej branży, gdyż pobierana woda wchodzi w skład produktu i nie jest marnotrawiona ani nie powoduje zanieczyszczeń, a wskaźnik wykorzystania wynosi aż 95–98% (plus 1–2% na cele sanitarne zapewniające bezpieczeństwo żywności). Z przeprowadzonych analiz wynika, że małe przedsiębiorstwa mogą upaść po wprowadzeniu nowych przepisów — zwłaszcza przedsiębiorstwa rodzinne i pracujące sezonowo — a większe będą miały trudności w eksporcie. Tak wysokie obciążenia producentów żywności maksymalnymi stawkami nie mają uzasadnienia w wytycznych RDW i proponuje się je wbrew rezolucji Parlamentu Europejskiego pt. „Prawo do wody” oraz zaleceń Światowej Organizacji Zdrowia w sprawie dostępu do wysokiej jakości wody pitnej po przystępnych cenach. Rząd wprawdzie zmniejszył proponowane stawki dla rolnictwa, przemysłu i energetyki, ale w tej modyfikacji nie uwzględnił jeszcze producentów napojów, czyli soków i wody mineralnej, którzy należą głównie do sektora prywatnego. Zatem podstawowa stawka za wodę dla tych przedsiębiorstw ma wzrosnąć z 0,10 zł do 8,20 zł/m<sup>3</sup>, czyli aż 82 razy (do tego dochodzi nowa opłata stała i opłata specjalna). Tymczasem w Czechach ta opłata wynosi 0,97 zł, w Niemczech 1,37 zł a na Słowacji 2,91 zł/m<sup>3</sup>. Dlatego, przykładowo, średniej wielkości rozlewnia wody mineralnej produkująca rocznie 40 mln butelek wody po 1,5 litra zapłaci więcej o 492 tys. zł plus 10,1 tys. zł opłaty stałej. Wprawdzie stawka 8,20 zł ma ulec — według nieoficjalnych informacji — korekcie do 3,20 zł/m<sup>3</sup>, ale we wrześniu 2016 roku nic jeszcze nie było pewnego i przedsiębiorcy nie mogli podejmować wiarygodnych planów.

Z innych opłat warto wyeksponować wzrost stawki za wodę dla wodociągów komunalnych z 0,07 zł do 0,70 zł/m<sup>3</sup>, czyli dziesięciokrotnie, co oznacza przy wskaźniku zużycia 3,5 m<sup>3</sup>/mieszkańca/miesiąc wzrost opłaty za wodę dla gospodarstw domowych o ok. 2,5 zł/osobę. Z kolei niestosowana dotąd opłata za deszczówkę ma wynosić 2,8–4,2 zł/m<sup>3</sup>, co na przykład dotknie właścicieli wybetonowanych placów i parkingów. Opłaty te powinny zachęcać do budowy zbiorników retencyjnych na wody opadowe, ale niestety nowe Prawo wodne nie stanowi w tej dziedzinie szczególnych zadań dla gmin.

## Wnioski

Reasumując, znowelizowane lub nowe Prawo wodne jest już niezbędne, ale pomimo że, zgłoszony w kwietniu i czerwcu 2016 roku projekt ustawy proponuje kilka ważnych i korzystnych rozwiązań dla gospodarki wodnej, to jednak spotkał się z ostrą krytyką ze strony przedsiębiorstw a także wielu działaczy gospodarczych i naukowców. Źle przyjęto przede wszystkim tendencję do centralizacji zarządzania przez projekt utworzenia wszechwładnego Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie” oraz drastyczne podniesienie opłat za wodę, co negatywnie odbije się na funkcjonowaniu przedsiębiorstw i ich konkurencyjności na rynkach międzynarodowych. W kwestii opłat za wodę w szczególności ostro potraktowano branżę napojów i butelkowanych wód mineralnych, nie zaliczając ją do przemysłu spożywczego i to wbrew klasyfikacji gospodarki stosowanej przez GUS (PKD-11). Bardzo krytycznie oceniono też przepisy dotyczące opłaty stałej za ich nieprecyzyjność oraz opłaty specjalnej za ich nieadekwatną interpretację zwłaszcza w odniesieniu do napojów i wód mineralnych. Zatem opłaty dla wytwórni napojów nie mogą w taki sposób wymuszać oszczędzania wody w procesie produkcji bądź wpływać na efekty ekologiczne. Proponowane zmiany stawek nie wpływają także na zmniejszenie wodochłonności, mierzonej zużyciem wody w procesie produkcji ale niewchodzącej w skład produktu, które jest przecież znikome. Zatem projekt ustawy Prawo Wodne wymaga istotnej poprawy.

## Literatura

- SOLSKA J. (2016): *Narodowe Wody Polskie*. „Polityka”, nr 23 (3062), z 2016.06.01, s. 42–44.  
SZYPERSKA U. (2015): *Wyższe czynsze*. „Polityka”, nr 50 (3039), z 2015.12.09, s. 40–41.  
WAJRAK A. (2016): *Przyroda do ścięcia. Minister Szyszko idzie na wojnę*. „Gazeta Wyborcza” z 2016.07.14.