

Piotr P. Małecki

Agnieszka Thier

Zmiany w systemie opłat ekologicznych w obszarze gospodarki wodnej w świetle nowego prawa wodnego

Streszczenie

Celem artykułu jest zaprezentowanie kwestii dotyczących poszerzenia zakresu odpłatności i podwyższenia stawek opłat za wodę oraz ocena gospodarczych i społecznych skutków tych zmian w związku z wejściem w życie nowego prawa wodnego. Przedstawiono charakterystykę i elementy systemu opłat ekologicznych związanych z gospodarką wodną. Opisano zmiany wprowadzone w tym systemie, polegające na rozszerzeniu zakresu usług wodnych objętych opłatami, ograniczeniu zwolnień z opłat i likwidacji ulg w tym zakresie oraz podniesieniu wysokości stawek opłat. Przeprowadzono analizę i ocenę konsekwencji zwiększenia stawek opłat za wodę w wybranych sektorach gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem przemysłu rozlewniczego oraz gospodarstw domowych, zaproponowano również wprowadzenie rozwiązania polegającego na obniżeniu cen wody wodociągowej w określonych gminach oraz zastosowaniu ulg dla uboższych odbiorców.

Słowa kluczowe: opłaty ekologiczne, gospodarka wodna, prawo wodne, usługi wodne.

Klasyfikacja JEL: E62.

Piotr P. Małecki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa, Katedra Polityki Przemysłowej i Ekologicznej, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: maleckip@uek.krakow.pl

Agnieszka Thier, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Zarządzania, Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: thiera@uek.krakow.pl

1. Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań przedstawionych w artykule jest rozszerzenie zakresu odpłatności i podwyższenie stawek opłat za korzystanie ze środowiska w ramach gospodarki wodnej w wyniku wprowadzenia w Polsce nowego prawa wodnego (Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r...). Wiąże się to w głównej mierze z koniecznością stosowania zasady odpłatności za usługi wodne, która wynika z ramowej dyrektywy wodnej. Obciążenia finansowe z tego tytułu są nadmierne, co spowodowało liczne protesty środowisk, których dotyczą proponowane zmiany. W efekcie przepisy w tym zakresie zostały nieco złagodzone w stosunku do pierwotnej wersji nowego prawa wodnego, nadal jednak uważane są za zbyt restrykcyjne.

W artykule opisano proponowane zmiany w systemie opłat ekologicznych związanych z gospodarką wodną, polegające na rozszerzeniu zakresu usług objętych opłatą, ograniczeniu zwolnień z opłat i likwidacji ulg oraz znacznym podniesieniu wysokości opłat. Przeprowadzono także analizę i ocenę skutków zwiększenia zakresu i stawek opłat za wodę w wybranych sektorach gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem przemysłu rozlewniczego oraz gospodarstw domowych.

2. Opłaty ekologiczne związane z gospodarką wodną

Opłaty ekologiczne jako jeden z rodzajów ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska są istotnym elementem polityki ekologicznej państwa – są pobierane za korzystanie z zasobów środowiska. W literaturze przedmiotu są definiowane jako: płatność za każdą jednostkę wprowadzonego do środowiska zanieczyszczenia lub za każdą jednostkę zniszczenia środowiska (Barde 1996, s. 229); nierynkowe (stanowione przez państwo lub różne organy władzy publicznej) ceny zasobów i walorów środowiskowych (Fiedor 2002, s. 299); obciążenia finansowe o nie w pełni ekwiwalentnym charakterze pobierane w zamian za możliwość korzystania z zasobów naturalnych i walorów środowiskowych, egzekwowane przez centralne bądź lokalne władze publiczne (Małecki 2012, s. 24). Opłaty ekologiczne dotyczą różnych elementów środowiska i dzielą się na: opłaty za korzystanie ze środowiska, produktowe oraz pozostałe, np. opłaty za usuwanie drzew i krzewów lub za działalność górniczą (Małecki 2012, s. 96). Do pierwszej z wymienionych grup należą opłaty za: pobór wód, odprowadzanie ścieków, emisję gazów do atmosfery oraz składowanie odpadów.

Opłaty ekologiczne, również w zakresie szeroko rozumianej gospodarki wodnej, obowiązują w Polsce od kilkudziesięciu lat. W latach 90. XX w. utrwalił się obowiązujący system pobierania tego typu opłat polegający w głównej mierze

na powiązaniu ich z funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Praktycznie wszystkie tego rodzaju opłaty są przekazywane za pośrednictwem urzędów marszałkowskich do funduszy oraz budżetów samorządowych i przeznaczone na działania na rzecz ochrony środowiska, głównie o charakterze inwestycyjnym.

W gospodarce wodnej do podstawowych opłat ekologicznych (ściślej ujmując: opłat za korzystanie ze środowiska i wprowadzenie w nim zmian) zalicza się dwie kategorie: opłaty za pobór wody w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą oraz opłaty za odprowadzanie ścieków do wód lub ziemi. Pierwsza z wymienionych dzieli się na dwie grupy, tj. opłaty za pobór wody powierzchniowej i za pobór wody podziemnej¹. Stawki opłat są kalkulowane w zł/m³ pobranej wody.

Grupa opłat za odprowadzanie ścieków jest bardzo rozbudowana. Do ścieków, których odprowadzanie jest objęte opłatami ekologicznymi, zalicza się:

- wody zużyte na cele gospodarcze (w tym wody chłodnicze) lub bytowe,
- ciekłe odchody zwierzęce,
- wody opadowe lub roztopowe (ujęte w systemy kanalizacyjne),
- wody odciekowe ze składowisk odpadów, wykorzystane solanki, wody lecznicze i termalne, wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych,
- wody odprowadzane (ścieki) z obiektów chowu lub hodowli ryb innych niż łososiowate i innych organizmów wodnych.

W wypadku typowych ścieków opłaty kalkulowane są głównie w odniesieniu do czterech wskaźników charakteryzujących zawarte w nich substancje. Są to:

- pięciodobowe biochemiczne zapotrzebowanie na tlen (BZT5),
- chemiczne zapotrzebowanie na tlen (ChZT),
- zawiesina ogólna,
- suma chlorków i siarczanów.

Dodatkowo obowiązują obliczane oddzielnie opłaty za określone substancje wprowadzane ze ściekami do wód lub do ziemi (m.in. fenole lotne i metale ciężkie) oraz opłaty za odprowadzanie wód chłodniczych.

Opłaty za korzystanie ze środowiska w zakresie gospodarki wodnej regulowane są ustawą dotyczącą prawa ochrony środowiska (Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. ...). Do omawianych w artykule opłat należą także inne obciążenia finansowe, tj. należności i opłaty związane z użytkowaniem obiektów i obszarów gospodarki wodnej, pobierane za:

¹ Stawki opłat za pobór wody podziemnej (głębinyowej) do celów produkcyjnych są dwukrotnie wyższe niż w wypadku wody powierzchniowej, co w dużej mierze jest uzasadnione traktowaniem tych zasobów jako rezerwy strategicznej na okres suszy czy awarii oraz chęcią zachowania ich dla przyszłych pokoleń.

- korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa (w żegludze i przewozie ludzi lub towarów obiektami pływającymi, w holowaniu lub spławie drewna, za korzystanie ze śluz lub pochylni),
- oddanie w użytkowanie niektórych gruntów pokrytych wodami stanowiących własność Skarbu Państwa (w działalności związanej z energetyką wodną, transportem wodnym, wydobywaniem kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów lub wycinaniem roślin rosnących w wodzie),
- wykonywanie infrastruktury transportowej, przemysłowej, komunalnej lub rolnej,
- prowadzenie działalności usługowej niezwiązanej z rekreacją i turystyką wodną,
- wykonywanie infrastruktury telekomunikacyjnej,
- oddanie w użytkowanie obwodów rybackich,
- uzyskanie dostępu do danych z katastru wodnego.

Opłaty te obowiązują zgodnie z przepisami ustawy o prawie wodnym. Uzyskiwane środki były początkowo przekazywane niemal w całości Krajowemu Zarządowi Gospodarki Wodnej, a od 2005 r. stanowią przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

3. Zmiany w zakresie opłat ekologicznych w gospodarce wodnej

Nowe prawo wodne wprowadza znaczną modyfikację dotychczasowego systemu zarządzania gospodarką wodną, a więc również stosowanych instrumentów ekonomicznych, czyli głównie opłat ekologicznych. Zostanie utworzona centralnie zarządzana instytucja – Wody Polskie – która będzie mieć rozległe uprawnienia, także w zakresie ustanawiania opłat związanych z gospodarką wodną. W nowym prawie wodnym znajdują się ponadto wszystkie regulacje dotyczące opłat za pobór wody oraz za odprowadzanie ścieków zapisane dotąd w ustawie Prawo ochrony środowiska.

Poszerzony zostanie zakres stosowania opłat ekologicznych w gospodarce wodnej. Zostaną wprowadzone opłaty za tzw. usługi wodne. Zgodnie z art. 35 nowego prawa wodnego świadczenie usług wodnych polega na zapewnieniu gospodarstwu domowemu, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w szerszym zakresie niż powszechnie stosowany, czyli wykraczającym poza zwykłe oraz szczególne korzystanie z wód, obejmującym:

- pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych,
 - piętrzenie, magazynowanie lub retencjonowanie wód podziemnych i wód powierzchniowych oraz korzystanie z tych wód,
 - uzdatnianie wód podziemnych i powierzchniowych oraz ich dystrybucję,
 - odbiór i oczyszczanie ścieków,
 - wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, a także wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych,
 - korzystanie z wód do celów energetyki, w tym energetyki wodnej,
 - odprowadzanie do wód lub do urządzeń wodnych wód opadowych lub roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast,
 - trwałe odwadnianie gruntów, obiektów lub wykopów budowlanych oraz zakładów górniczych, a także odprowadzanie do wód wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast,
 - odprowadzanie do wód lub do ziemi wód pobranych i niewykorzystanych.
- Opłaty za usługi wodne w myśl art. 268 i 269 będą uiszczane za:
- pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych,
 - wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
 - odprowadzanie do wód: wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast, a także wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast,
 - pobór wód podziemnych i wód powierzchniowych na potrzeby chowu i hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych,
 - wprowadzanie do wód lub do ziemi ścieków z chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych,
 - zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na terenie nieruchomości o powierzchni większej niż 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej,
 - wydobywanie z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinanie roślin z wód lub brzegu.

W nowym prawie wodnym wśród opłat za pobór wód oraz odprowadzanie ścieków i wód wyróżnia się opłaty zmienne (odpowiadające dotychczasowym

opłatom) i opłaty stałe. Zasady naliczania opłat zmiennych pozostają właściwie bez zmian – ich wysokość zależy głównie od zakresu korzystania z wód.

Opłata stała będzie naliczana na podstawie poboru lub zrzutu maksymalnego określonego w zgodzie wodnoprawnej, a opłata zmienna – z uwzględnieniem wielkości określających rzeczywiste korzystanie z zasobów wodnych. Wprowadzenie tych zasad ma na celu rewizję i „urealnienie” dotychczasowych pozwoleń wodnoprawnych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami użytkownicy płacą jedynie za rzeczywiste korzystanie z zasobów wodnych, które często jest dużo mniejsze niż pobór czy zrzut, o jaki występowali w pozwoleniach wodnoprawnych. Użytkownicy posiadający obowiązujące pozwolenia wodnoprawne na pobór mają więc zapewnioną „rezerwację” zasobów wodnych w zawyżonych wysokościach, w zlewniach o znacznym poziomie wykorzystania zasobów może ich zatem teoretycznie zabraknąć dla nowych użytkowników. Różnice w maksymalnych i rzeczywistych wielkościach poborów oczywiście zawsze będą występować, ponieważ wynikają ze zmian zapotrzebowania, bodziec ekonomiczny w postaci opłaty stałej, zależnej od poboru maksymalnego, z pewnością jednak spowoduje, że duża część pozwoleń wodnoprawnych zostanie zweryfikowana (Godyń 2016, s. 35–36).

Zasady określania wysokości opłat stałych zostały uregulowane w art. 271 nowego prawa wodnego. Wysokość opłaty stałej za pobór wód powierzchniowych lub podziemnych ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i maksymalnej ilości wody wyrażonej w m^3/s , która może być pobrana (na podstawie pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego), z uwzględnieniem stosunku ilości wody powierzchniowej lub podziemnej (pobranej na podstawie pozwoleń) do średniej z najmniejszych przepływów rocznych (SNQ) lub dostępnych zasobów wód podziemnych. Z kolei wysokość opłaty stałej za odprowadzanie ścieków ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i określonej (w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym) maksymalnej ilości ścieków (w m^3/s). Wysokość opłaty stałej za odprowadzanie do wód wód opadowych lub roztopowych albo wód z odwodnienia gruntów ustala się z kolei jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i określonej (w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym) maksymalnej ilości odprowadzanych wód (w m^3/s).

W nowym prawie wodnym znacznie zwiększono stawki opłat ekologicznych w zakresie korzystania z wód. Mimo uchwalenia ustawy o zmniejszeniu projektowanych stawek opłat i tak zostały one istotnie podwyższone (tabela 1). Stawki opłat za pobór wód (powierzchniowych i podziemnych) w celu zaopatrzenia ludności w wodę do spożycia lub na cele socjalno-bytowe wzrosły ponad czterokrotnie, do celów produkcyjnych w przemyśle spożywczym lub farmaceutycznym

Tabela 1. Najważniejsze stawki opłaty zmiennej za usługi wodne obowiązujące do 2017 r. oraz wprowadzone w nowym prawie wodnym

Usługa wodna	Stawki obowiązujące w 2017 r.	Maksymalne stawki obowiązujące od 2018 r.	Dynamika (stawki w 2017 r. = 100)
Pobór w celu zaopatrzenia ludności w wodę do spożycia lub na cele socjalno-bytowe	<ul style="list-style-type: none"> - 0,068 zł za 1 m³ wody podziemnej - 0,04 zł za 1 m³ wody powierzchniowej w zależności od wielkości miejscowości 	<ul style="list-style-type: none"> - 0,30 zł za 1 m³ pobranej wody (podziemnej lub powierzchniowej) w ilości średniorocznej przekraczającej 1 m³/s - 0,20 zł za 1 m³ pobranej wody (podziemnej lub powierzchniowej) w ilości średniorocznej od 0,26 do 1 m³/s - 0,15 zł za 1 m³ pobranej wody (podziemnej lub powierzchniowej) w ilości średniorocznej nieprzekraczającej 0,25 m³/s 	<ul style="list-style-type: none"> 441,2 750,0 294,1 500,0 220,6 375,0
Pobór wody do celów produkcyjnych, która wchodzi w skład albo w bezpośredni kontakt z produktami żywnościowymi, farmaceutycznymi lub na cele konfekcjonowania	<ul style="list-style-type: none"> - 0,097 zł za 1 m³ wody podziemnej - 0,057 zł za 1 m³ wody powierzchniowej 	<ul style="list-style-type: none"> produkcja artykułów spożywczych, farmaceutycznych i napojów: - 0,70 zł za 1 m³ wody podziemnej - 0,35 zł za 1 m³ wody powierzchniowej 	<ul style="list-style-type: none"> 721,6 614,0
Pobór wody do pozostałych celów produkcyjnych	<ul style="list-style-type: none"> - 0,115 zł za 1 m³ wody podziemnej - 0,057 zł za 1 m³ wody powierzchniowej 	<ul style="list-style-type: none"> - 0,70 zł za 1 m³ wody podziemnej - 0,35 zł za 1 m³ wody powierzchniowej 	<ul style="list-style-type: none"> 608,7 614,0
Pobór wody w celu nawadniania wodami powierzchniowymi użytków rolnych	zwolniony z opłat	<ul style="list-style-type: none"> - 0,10 zł za 1 m³ wody podziemnej - 0,05 zł za 1 m³ wody powierzchniowej 	<ul style="list-style-type: none"> -

cd. tabeli 1

Usługa wodna	Stawki obowiązujące w 2017 r.	Maksymalne stawki obowiązujące od 2018 r.	Dynamika (stawki w 2017 r. = 100)
Pobór wody do chłodzenia w elektrowniach i elektrociepłowniach	zwolniony z opłat (pod pewnymi warunkami)	<ul style="list-style-type: none"> - 0,70 zł za 1 m³ różnicy między ilością wód podziemnych pobranych do tych celów a ilością wód z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni wprowadzanych do wód lub do ziemi - 0,35 zł za m³ różnicy między ilością wód powierzchniowych pobranych do tych celów a ilością wód z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni wprowadzanych do wód lub do ziemi 	-
Pobór wody przez elektrownie wodne	zwolniony z opłat (pod pewnymi warunkami)	<ul style="list-style-type: none"> - 1,24 zł za 1 MWh wyprodukowanej energii elektrycznej w obiegu energetyki wodnej - 0,35 za pobór bezzwrotny 1 m³ wody technologicznej nieprzeznaczonej wprost do produkcji energii elektrycznej 	-
Pobór wody na potrzeby chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych	zwolniony z opłat (pod pewnymi warunkami)	<ul style="list-style-type: none"> wiele zróżnicowanych stawek: - 100-125 zł za hektar na kwartał – wody podziemne - 1-1,50 zł za hektar na kwartał – wody powierzchniowe 	-
Wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi	<ul style="list-style-type: none"> według wskaźnika: - BZT5 – 4,28 zł za 1 kg - ChZT – 1,71 zł za 1 kg - zawiesiny ogólnej – 0,52 zł za 1 kg - sumy chlorków i siarczanów (Cl + SO4) – od 0,0142 do 0,05 zł za 1 kg 	<ul style="list-style-type: none"> według wskaźnika: - BZT5 – 4,28 zł za 1 kg - ChZT – 1,71 zł za 1 kg - zawiesiny ogólnej – 0,52 zł za 1 kg - sumy chlorków i siarczanów (Cl + SO4) – 0,05 zł za 1 kg 	100,0

cd. tabeli 1

Usługa wodna	Stawki obowiązujące w 2017 r.	Maksymalne stawki obowiązujące od 2018 r.	Dynamika (stawki w 2017 r. = 100)
Wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi	<ul style="list-style-type: none"> - fenole lotne – 45,55 zł za 1 kg - metale ciężkie (wraz z dużą grupą różnych innych substancji) – 124,56 zł za 1 kg 	<ul style="list-style-type: none"> - fenole lotne – 45,55 zł za 1 kg - metale ciężkie (wraz z dużą grupą różnych innych substancji) – 124,56 zł za 1 kg 	100,0
Wprowadzanie do wód lub do ziemi wód pochodzących z obiegów chłodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni lub elektrociepłowni	<ul style="list-style-type: none"> - 0,68 zł za 1 dam³, jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż 26°C, a nie przekracza 32°C - 1,36 zł za 1 dam³, jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż 32°C, a nie przekracza 35°C - 4,24 zł za 1 dam³, jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż 35°C 	<ul style="list-style-type: none"> - 0,68 zł za 1 dam³, jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż 26°C, a nie przekracza 32°C - 1,36 zł za 1 dam³, jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż 32°C, a nie przekracza 35°C - 4,24 zł za 1 dam³, jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż 35°C 	100,0
Wprowadzanie do wód lub do ziemi wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej	<ul style="list-style-type: none"> opłata za powierzchnie zanieczyszczone o trwałej nawierzchni, z których są wprowadzane do wód lub do ziemi wody opadowe lub roztopowe, ujęte w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne, z wyjątkiem kanalizacji ogólnospławnej: - 0,29 zł za rok za 1 m² pow. terenów przemysłowych, składowych lub baz transportowych - 0,07 zł na rok za 1 m² pow. portów śródlądowych, portów morskich i lotnisk - 0,057 zł na rok za 1 m² pow. dróg i parkingów o nawierzchni szczelnej 	<ul style="list-style-type: none"> wody opadowe lub roztopowe ujęte w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej dla terenów o gęstości zaludnienia powyżej 1000 osób/km²: - bez urządzeń do retencjonowania wody z terenów uszczelnionych – 1,50 zł za 1 m³ na rok - z urządzeniami do retencjonowania wody o pojemności do 10% odpływu rocznego z terenów uszczelnionych – 1,25 zł za 1 m³ na rok 	-

cd. tabeli 1

Usługa wodna	Stawki obowiązujące w 2017 r.	Maksymalne stawki obowiązujące od 2018 r.	Dynamika (stawki w 2017 r. = 100)
Wprowadzanie do wód lub do ziemi wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej	<ul style="list-style-type: none"> - 0,086 zł na rok za 1 m² pow. parkingów o nawierzchni nieszczelnej, o liczbie miejsc parkingowych powyżej 500 samochodów - 0,041 zł na rok za 1 m² pow. dróg i parkingów o nawierzchni szczelnej położonych w miastach o gęstości zaludnienia powyżej 1300 osób/km² 	<ul style="list-style-type: none"> - z urządzeniami do retencjonowania wody o pojemności powyżej 10% odpływu rocznego z terenów uszczelnionych – 1,00 zł za 1 m³ na 1 rok - z urządzeniami do retencjonowania wody o poj. powyżej 20% odpływu rocznego – 0,75 zł za 1 m³ na rok - z urządzeniami do retencjonowania wody o poj. powyżej 30% odpływu rocznego 0,15 zł za 1 m³ na rok 	-
Utrata naturalnej retencji	brak opłat	<p>za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na terenie nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bez urządzeń do retencjonowania wody z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem – 1 zł za 1 m² na rok - z urządzeniami do retencjonowania wody do 10% odpływu rocznego z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem – 0,60 zł za 1 m² na rok 	-

cd. tabeli 1

Usługa wodna	Stawki obowiązujące w 2017 r.	Maksymalne stawki obowiązujące od 2018 r.	Dynamika (stawki w 2017 r. = 100)
Utrata naturalnej retencji	brak opłat	– z urzędzeniami do retencjonowania wody z powierzchni uszczelnionych o pojemności od 10 do 30% odpływu rocznego z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem – 0,30 zł za 1 m ² na rok – z urzędzeniami do retencjonowania wody z powierzchni uszczelnionych o pojemności powyżej 30% odpływu rocznego z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem – 0,10 zł za 1 m ² na rok	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 29 czerwca 2016 r., Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 31 sierpnia 2017 r., Ustawa z dnia 11 października 2001 r., Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r.).

lub do konfekcjonowania zwiększyły się prawie siedmiokrotnie, a za pobór wód do pozostałych celów produkcyjnych – ponad sześciokrotnie. W nieco mniejszym stopniu (ok. 1,5 raza) wzrosły stawki opłat za odprowadzanie do wód lub do ziemi wód opadowych i roztopowych. Wprowadzono ponadto opłatę z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji, a także zlikwidowano dotychczasowe liczne zwolnienia z różnych opłat. Jedynie stawki opłat za odprowadzanie ścieków, w tym wód chłodniczych, pozostały w zasadzie na niezmiennym poziomie.

Zgodnie z nowym prawem wodnym fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz samorządy mają bardzo ograniczony dostęp do środków uzyskiwanych w wyniku pobierania omawianych opłat ekologicznych, a dotychczas dysponowały praktycznie całością tych sum. W świetle nowych przepisów wpływami z tytułu opłat ekologicznych będzie zarządzać głównie instytucja Wody Polskie: zgodnie z art. 299 nowego prawa wodnego wpływ z tytułu opłat za usługi wodne stanowią przychody Wód Polskich, z wyjątkiem opłat za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, które w 10% stanowią przychód Wód Polskich, a w 90% – Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wpływy z pobierania opłat za usługi wodne z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenu stanowią z kolei w 90% przychód Wód Polskich, a w 10% dochód budżetu właściwej gminy.

4. Kontekst i konsekwencje zwiększenia zakresu i stawek opłat za wodę

Tworzenie nowego prawa wodnego trwało prawie trzy lata. Towarzyszyły temu silne naciski społeczne, zwłaszcza w kwestii zakresu i stawek opłat za korzystanie z wód, co spowodowało pewne złagodzenie projektowanych zmian. Pierwszy projekt nowego prawa wodnego nie został poddany konsultacjom społecznym – zgłoszono go bowiem jako projekt poselski – i dopiero po opublikowaniu go w internecie przez Biuro Prawne Sejmu doszło do polemiki oraz protestów, głównie przedsiębiorców z branży przemysłu rozlewniczego. Ministerstwo Środowiska broniło projektu, podkreślając, że w ustawie określono tylko maksymalne stawki (które jednak ostatecznie dwukrotnie obniżono). W przykładowych obliczeniach wpływu podwyższenia opłat na koszty produkcji wybranych wyrobów przedstawiciele ministerstwa zbytnio upraszczali rachunek, pomijając skutki wynikające z wprowadzenia dodatkowej opłaty stałej oraz opłaty z tytułu różnicy między ilością wody pobranej a ilością odprowadzanych ścieków. Krajowa Izba Gospodarcza „Przemysł Rozlewniczy” przygotowała kilka przykładów oszacowania kosztów produkcji wód mineralnych i źródłanych z uwzględnieniem nowych warunków cenowych, które uzasadniały wzrost tych kosztów.

Zwiększenie stawek opłat za wodę oraz poszerzenie zakresu odpłatności za usługi wodne znajduje wprawdzie uzasadnienie w regulacjach gospodarki rynkowej i zaleceniach unijnych, wynikających z ramowej dyrektywy wodnej, ale Unia Europejska nie narzuca wysokości stawek ani nie nakazuje likwidacji ulg i zwolnień. W ramach tzw. zasady zwrotu kosztów usług wodnych (*costs recovery of water services*), a także zasady ekologicznej, zgodnie z którą za zanieczyszczenia płaci ich sprawca (*polluter pays principle*) lub użytkownik dóbr będących źródłem zanieczyszczenia (jak w wypadku olejów), wprowadzono już obowiązek uiszczania opłat za pobór wody i odprowadzanie ścieków.

Stosowanie zasady odpłatności za usługi wodne jest warunkiem korzystania z unijnej pomocy finansowej w celu wsparcia programów ochrony środowiska naturalnego i rozbudowy infrastruktury hydrotechnicznej. Chociaż dotychczasowy zakres opłat i wysokość ich stawek nie zapewniają finansowania inwestycji w gospodarce wodnej, głównie z powodu zwolnień z opłat (które obecnie są odprowadzane za korzystanie z niespełna 25% używanych zasobów), to jednak proponowane zmiany są zbyt duże. Nadmierny „fiskalizm” nowego systemu naliczania opłat może zaburzyć rachunek ekonomiczny przedsiębiorstw, których działalność jest oparta na wykorzystaniu wody, i tym samym osłabić ich konkurencyjność na rynkach zagranicznych.

W nowym prawie wodnym ustalono maksymalne stawki opłat (tabela 1), stawki obowiązujące w danym roku będą natomiast określane w rozporządzeniu Rady Ministrów. To jest praktyka stosowana niemal od początku obowiązywania systemu opłat ekologicznych, ale obecnie – w związku ze znacznymi potrzebami budżetowymi – wywołuje obawy o to, że rząd będzie szybko wdrażać stawki maksymalne. Dotknie to w sposób szczególny przemysłu rozlewniczego (wód mineralnych i źródłanych), w wypadku którego przedsiębiorcy będą mieć poważne trudności z uwzględnieniem w swoim rachunku ekonomicznym tak istotnych podwyżek opłat. Dotyczy to zwłaszcza tych przedsiębiorstw, które zainwestowały w badania hydrologiczne, budowę ujęć wodnych i zabezpieczenie strefy ochronnej.

Innym przykładem proponowanych zmian mających negatywne skutki jest znaczne podniesienie opłat za „utracone wody”, czyli deszczówkę, którymi zostaną obciążeni właściciele wybetonowanych placów i parkingów. Będzie to jednak zachęcało do budowy zbiorników retencyjnych na wody opadowe.

Wprowadzenie odpłatności za usługi wodne dotąd bezpłatne można również uznać za słuszne w ogólności, ale nowe przepisy są zbyt rygorystyczne w tym zakresie: nie ma niemal żadnych zwolnień, a stawki są wysokie w porównaniu z określonymi w regulacjach międzynarodowych. Projektowane pierwotnie opłaty za wodę do hodowli ryb miały być np. tak wysokie, że zdaniem ekspertów doprowadziłyby to do upadku gospodarstw rybackich. Przyjęte stawki są ostatecznie znacznie niższe, ale i tak utrudniają prowadzenie działalności na konkurencyjnym

rynku, szczególnie eksporterom przetworów rybnych – w Niemczech hodowcy ryb nie płacą za wodę. Podobne problemy występują w wyniku wprowadzenia opłat za nawadnianie pól, co jest istotnym obciążeniem dla sadowników². Z opłat za wodę do celów rolniczych są zwolnione tylko małe gospodarstwa, pobierające do 5 tys. litrów na dobę. Także w elektrowniach wodnych opłata za korzystanie z wody, w wysokości 1,24 zł/MWh (czyli 0,124 gr/kWh), chociaż jest niewielka, z pewnością wpłynie na wzrost kosztów produkcji, a raczej nie spowoduje oszczędniejszego gospodarowania zasobami wodnymi (zapewne dlatego w wielu krajach nie pobiera się takich opłat).

Odrębnym i istotnym problemem są stawki opłat za wodę dla ludności, a więc wpływające na koszty prowadzenia gospodarstw domowych. Stawki te mogą wzrosnąć 3–7 razy w zależności od rodzaju miejscowości i wielkości poboru. Rząd zapowiedział wprawdzie, że do 2020 r. nie zostaną wprowadzone podwyżki cen wody dla ludności, lecz w praktyce nie jest to możliwe z powodu wzrostu kosztów działalności przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych, które – za zgodą gmin – wyznaczają ostateczne stawki za usługę wodną.

Już obecnie Polska wyróżnia się w Europie pod względem wysokich kosztów zaopatrzenia gospodarstw domowych w wodę. W ciągu ostatnich 15 lat stawki opłat za wodę wzrosły w Polsce o ok. 150%, a za ścieki o 220%, czyli prawie dwukrotnie szybciej niż w Europie Zachodniej. Z kontroli NIK wynika, że w latach 2011–2016 w Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu nastąpił wzrost opłat za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków wynoszący 19–42%, a więc dość znaczny. Opłaty za wodę w Polsce są zbliżone do stawek zachodnioeuropejskich, a niekiedy nawet od nich wyższe, mimo że płace są trzy-, czterokrotnie niższe. Średnia opłata za wodę i ścieki w 2015 r. wynosiła w skali kraju ok. 11,62 zł (w 2006 r. 4,7 zł/m³), przy czym stawki były zróżnicowane regionalnie: 5,40–51,58 zł/m³. Oznacza to, że wydatki na pokrycie kosztów zaopatrzenia gospodarstw domowych w wodę zaczynają przekraczać 4% rozporządzalnych dochodów, czyli poziom zalecany przez Unię Europejską ze względów społecznych. To unijne zalecenie o takim ustanawianiu cen wody, aby zwracały się koszty świadczenia usług wodnych, ale żeby wydatki na wodę nie stanowiły więcej niż 4% dochodów gospodarstw, jest realizowane w większości krajów europejskich (w Wielkiej Brytanii wskaźnik wynosi tylko 3%). W krajach słabiej rozwiniętych koszty zaopatrzenia w wodę są relatywnie znacznie wyższe i omawiany wskaźnik wynosi nawet ponad 10% (Thier 2016, s. 140–141).

Przekroczenie omawianego wskaźnika 4% jest problemem w wypadku ludności o niskich dochodach. W rezultacie spada zużycie wody na mieszkańca.

² Problemy związane z wprowadzeniem opłat za nawadnianie pól były sygnalizowane przez Związek Sadowników Polskich.

Pewną rolę odgrywa wprawdzie oszczędzanie wody wynikające z wprowadzenia lepszych technologii, ale cena wody staje się czynnikiem decydującym o wielkości konsumpcji. Szacuje się bowiem, że w Polsce zużycie wody powinno wynosić 100–120 litrów na dobę na mieszkańca (według WHO wystarczający zakres to 80–100 litrów). W niektórych miastach spada ono jednak poniżej wartości 100 litrów, a na wsiach w jeszcze większym stopniu. W Polsce nie podejmowano dotąd prób różnicowania stawek opłat za wodę ani dotowania uboższych konsumentów, ale w literaturze przedmiotu formułowane są propozycje wprowadzenia takich rozwiązań (Kuczyński i Żuchowicki 2010, s. 419). Niektóre gminy udzielają przedsiębiorstwom wodno-kanalizacyjnym dotacji, aby obniżono opłaty dla gospodarstw domowych, np. w 2015 r. w Myślenicach dotacja w wysokości 1 mln zł pozwoliła obniżyć opłatę za wodę z 4,31 do 3,51 zł/m³ (opłata za odprowadzanie ścieków wynosiła 8,27 zł/m³), a w Dąbrowie Górniczej opłatę za wodę i odprowadzanie ścieków obniżono o 3,25 zł: do 17,18 zł/m³. Gminy dość często nie akceptują podwyżek stawek za wodę, o które wnioskujeją zakłady wodociągowe, np. Rada Miejska Proszowic odrzuciła nową taryfę Wodociągów Proszowickich, w której przewidziano wzrost opłat za zużycie wody i odprowadzenie ścieków (o 1,28 zł/m³), co w ostatnich latach zdarzało się już kilka razy.

Wdrożenie wysokich opłat ekologicznych za korzystanie z wody, ujętych w nowym prawie wodnym, podniesie istotnie nie tylko koszty produkcji wodochłonnych wyrobów, ale także koszty utrzymania gospodarstw domowych, co może powodować problemy społeczne.

5. Podsumowanie

Rozszerzenie zakresu usług wodnych objętych opłatami ekologicznymi jest zgodne z zasadami gospodarki rynkowej oraz zaleceniami unijnymi, zgodnie z którymi stawki opłat mają zapewnić zwrot kosztów świadczenia tych usług, jak również z wnioskami formułowanymi w literaturze przedmiotu, dotyczącymi konieczności wprowadzania odpłatności za korzystanie z zasobów i usług środowiskowych. Rozwiązania stosowane w praktyce w poszczególnych krajach Unii Europejskiej nie są jednak takie same. W wyniku wprowadzenia nowego prawa wodnego Polska znajdzie się wśród nielicznych krajów, które wdrażają system opłat ekologicznych niemal za wszystkie usługi wodne, i to ustalając bardzo wysokie stawki tych opłat. Dzięki temu opłaty ekologiczne staną się istotnym źródłem finansowania gospodarki wodnej, zwłaszcza inwestycji hydrotechnicznych i wodno-kanalizacyjnych, z przeprowadzanych analiz wynika jednak, że rozszerzenie zakresu usług wodnych objętych opłatami i podniesienie ich stawek może uniemożliwić wielu przedsiębiorstwom utrzymanie rentowności produkcji

wodochłonnych wyrobów i świadczonych usług oraz istotnie obciążyć budżety gospodarstw domowych.

Przejęcie znacznej części wpływów z opłat ekologicznych za usługi wodne przez instytucję Wody Polskie ograniczy nie tylko działalność na rzecz ochrony środowiska Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz funduszy wojewódzkich, ale także samorządu terytorialnego na szczeblu gminy i powiatu. Ułatwi to wprawdzie finansowanie projektów o dłuższym cyklu inwestycyjnym (dotychczas co roku ubiegano się o przyznanie środków finansowych na kontynuację inwestycji), lecz mimo to centralizację zarządzania gospodarką wodną ocenia się na ogół krytycznie. To, czy zarzuty wobec nowych rozwiązań prawnych są zasadne, zależy m.in. od ostatecznych ustaleń dotyczących wysokości stawek przyjętych w rozporządzeniu Rady Ministrów.

Literatura

- Barde J.Ph. (1996), *Polityka ochrony środowiska i jej instrumenty* (w:) *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, Krupski i S-ka, Warszawa.
- Fiedor B. (2002), *Opłaty ekologiczne* (w:) *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, red. B. Fiedor, S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Godyń I. (2016), *Instrumenty ekonomiczne gospodarki wodnej w świetle projektu ustawy prawo wodne z czerwca 2016*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii”, nr 3(44), <https://doi.org/10.18778/1429-3730.44.03>.
- Kuczyński W., Zuchowicki W. (2010), *Ocena aktualnej sytuacji w zaopatrzeniu w wodę w Polsce na tle sytuacji w świecie*, „Rocznik Ochrona Środowiska”, t. 12.
- Małecki P.P. (2012), *System opłat i podatków ekologicznych w Polsce na tle rozwiązań w krajach OECD*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Seria specjalna: Monografie, nr 210, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2017, Dz.U. poz. 1875.
- Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2018, M.P. poz. 875.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie wysokości opłat rocznych za oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami, Dz.U. nr 13, poz. 90.
- Thier A. (2016), *Społeczno-gospodarcze konsekwencje zmian w Prawie wodnym*, „Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy”, t. 14, nr 4.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2016, nr 62, poz. 672.
- Ustawa z dnia 11 października 2001 r. Prawo wodne, Dz.U. nr 115, poz. 1229.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz.U. poz. 1566.

Changes in Ecological Charges in Water Management in the Light of Recent Water Law

(Abstract)

This paper presents the general issue of charges and rising rates for water and an assessment of the economic and social consequences thereof following the enforcement of a new water law. The authors present the issue and the constituent parts of ecological charges related to water management. They then analyse the changes taking place within that system, which involve extending the range of charges, limitation of exemptions and liquidation of breaks as well as a dramatic increase in charges. The authors analyse and show the consequences of increasing charges for water in selected sectors of the economy, highlighting the bottling industry and individual households. They also signal the possible decreases in the charges for the use of water supply network in the selected gminas and the potential breaks in charges for the least advantaged members of the community.

Keywords: ecological charges, water management, water law, water supply.