

## Wody podziemne w nowym Prawie wodnym – tylko dwa aspekty

### Groundwater in the new Water Law Act – only two aspects

Wojciech Rejman<sup>1</sup>

**Streszczenie:** Przedstawiono dwa aspekty dotyczące gospodarowania wodami podziemnymi, zawarte w nowym, obowiązującym od 1.01.2018 r. Prawie wodnym. W nowej ustawie wprowadzono nieistniejące wcześniej ani w obiegu prawnym, ani w literaturze fachowej pojęcie dostępnych zasobów wód podziemnych. Na podstawie stopnia szczypania dostępnych zasobów wód podziemnych będą naliczane opłaty za pobór wody podziemnej. Pojęcie tych zasobów jest niespójne ze sposobami obliczania i definiowania innego rodzaju zasobów wód podziemnych. Stan taki może skutkować licznymi, skutecznymi przypadkami podważania wysokości naliczanych opłat za pobór wód podziemnych. W nowym Prawie wodnym zmieniono też granicę pomiędzy zwykłym a szczególnym korzystaniem z wód. Zmiana ta w praktyce może powodować niekontrolowany, znacznie większy niż obecnie i szkodliwy pobór wody w majestacie prawa. Ponadto zaproponowano kilka najpilniejszych zmian w ustawie.

**Abstract:** Two aspects of groundwater management, contained in the new Water Law Act binding since the 1st of January 2018, have been presented. The new act introduces, the term of “available groundwater resources” which previously did not exist earlier either in the legal system or in professional literature. The fines for groundwater abstraction will be calculated e.g. on the basis of the percent (ratio) of the available groundwater resources exploitation. The concept of these resources is inconsistent with the ways of calculating and defining the other types of groundwater resources. This situation might lead to efficient undermining of fines for water abstraction. According to the new Water Law Act the limit value between ordinary and special use of water has also been changed. Practically, this change might lead to consumption of water which will be uncontrolled, detrimental and much bigger than it is now – but everything will be in accordance with the Law. Additionally, a few of most urgent changes of the Law are proposed in the article.

**Słowa kluczowe:** Prawo wodne, zasoby wód podziemnych, opłaty, niekontrolowany pobór, niejasności prawne

**Key words:** the Water Law act, groundwater resources, fines, out of control groundwater extraction, legal ambiguities

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne weszła w życie, z wyjątkiem kilku przepisów, 1 stycznia 2018 r. (Dz. U. z2017, poz. 1566). Od razu na wstępie objaśniam tytuł – w nowym Prawie wodnym znajdują się nie dwa przepisy, ale wiele przepisów bezpośrednio lub pośrednio związanych z wodami podziemnymi. Przepisy te, tak jak i całe Prawo wodne, będą przez lata przedmiotem licznych komentarzy i orzecznictwa sądowego, dlatego też nie sposób szczegółowo odnieść się do wszystkich aspektów. W niniejszym artykule omówiono tylko dwa, ale za to o kluczowym (choć właściwsze byłoby słowo „kry-

tycznym”) znaczeniu, zagadnienia: wprowadzone pojęcie dostępnych zasobów wód podziemnych oraz wprowadzenie (należałoby raczej określić to jako przemycenie) słowa „średnioroczne” do kryterium podziału na zwykłe oraz szczególne korzystanie z wód. Jest to tym bardziej istotne, że obydwie sprawy mogą umknąć przy stosowaniu przepisów ustawy.

Jednym z podstawowym założeń, które legły u podstaw prac nad nową ustawą, była słuszna zasada pełnego zwrotu kosztów za usługi wodne. Koszty te powinny uwzględniać m.in. koszty środowiskowe i zasobowe. Zasada ta wyrażona jest także w punkcie 38 preambuły do Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej

<sup>1</sup> – Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska we Wrocławiu, Al. Matejki 6, 50-333 Wrocław  
e-mail: wojciech.rejman.wroclaw@rdos.gov.pl

(tzw. Ramowej Dyrektywy Wodnej, Dz. U. L 327, 22/12/2000 P. 0001 – 0073 ze zm.), a w Prawie wodnym – w art. 9 ust. 3. W tym celu w Prawie wodnym został wprowadzony bardzo (nadmiernie, zdaniem autora) rozbudowany i skomplikowany sposób naliczania opłat za pobory wód powierzchniowych i podziemnych, za wprowadzanie ścieków do wód i do ziemi oraz za zmniejszanie naturalnej retencji terenowej.

Zgodnie z art. 270 ust. 1 opłata za pobór wód składa się z opłaty stałej oraz opłaty zmiennej uzależnionej od ilości wód pobranych. Wysokość opłaty stałej ustala Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

Wysokość opłaty za usługi wodne zależy odpowiednio od ilości pobranej wody oraz od tego, czy pobrano wodę powierzchniową, czy wodę podziemną, przeznaczenia wody, jej średniego niskiego przepływu z wielolecia (SNQ), przy czym wielolecie obejmuje co najmniej 20 lat hydrologicznych, oraz dostępnych zasobów wód podziemnych (art. 270 ust. 6). Wysokość opłaty stałej za pobór wód podziemnych ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i maksymalnej ilości wody podziemnej wyrażonej w m<sup>3</sup>/s, która może być pobrana na podstawie pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego, z uwzględnieniem stosunku ilości wody podziemnej, która może być pobrana na podstawie tych pozwoleń, do dostępnych zasobów wód podziemnych (art. 271 ust. 2).

Zgodnie z art. 274 pkt 1 Prawa wodnego górne stawki jednostkowe opłaty stałej za pobór wód podziemnych mogą wynosić:

a) 500 zł na dobę za 1 m<sup>3</sup>/s za określony w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym maksymalny pobór wód, jeżeli pobór wód nie jest większy niż 10% dostępnych zasobów wód podziemnych,

b) 1000 zł na dobę za 1 m<sup>3</sup>/s za określony w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym maksymalny pobór wód, jeżeli pobór wód jest większy niż 10% i nie jest większy niż 30% dostępnych zasobów wód podziemnych,

c) 2000 zł na dobę za 1 m<sup>3</sup>/s za określony w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym maksymalny pobór wód, jeżeli pobór wód jest większy niż 30% dostępnych zasobów wód podziemnych.

W powyższych zdaniach pojawia się pojęcie dostępnych zasobów wód podziemnych. Definicja dostępnych

zasobów wód podziemnych została zawarta w wykazie definicji. Zgodnie z art. 16 pkt 14 przez dostępne zasoby wód podziemnych rozumie się zasoby wód podziemnych stanowiące średnią roczną z wielolecia wielkość całkowitego zasilania wód podziemnych określonej jednolitej części wód podziemnych pomniejszoną o wielkość średnią z wielolecia przepływu wód wymaganego dla osiągnięcia celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych związanych z określoną jednolitą częścią wód podziemnych, tak aby nie dopuścić do znacznego pogorszenia stanu ekologicznego tych jednolitych części wód powierzchniowych lub do powstania szkód w ekosystemach lądowych zależnych od wód podziemnych.

Pod względem fizycznym definicja ta jest bardzo zbliżona do funkcjonującej przez wiele lat w polskiej hydrogeologii definicji zasobów dyspozycyjnych. Przez kilka dziesięcioleci za pieniądze publiczne zostało sporządzonych i formalnie zatwierdzonych wiele dokumentacji hydrogeologicznych ustalających zasoby dyspozycyjne wód podziemnych. Dokumentacje te były przygotowywane dla różnych jednostek, jak np. regionalnych struktur hydrogeologicznych, głównych zbiorników wód podziemnych, zlewni lub ich części. W niektórych przypadkach dokumentacje te pod względem obszarem częściowo się pokrywały.

Z kolei podstawą do działań operacyjnych na konkretnym ujęciu wód podziemnych, polegających na wydaniu pozwolenia wodnoprawnego na pobór wody, były formalnie, tj. w sposób prawnie uregulowany, zatwierdzone zasoby eksploatacyjne – decyzją administracyjną lub poprzez przyjęcie dokumentacji bez zastrzeżeń.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że w sferze administracyjnej poruszamy się nie na płaszczyźnie domniemań, które są uprawnione w badaniach naukowych, lecz przede wszystkim na płaszczyźnie konkretnych stanów prawnych, jak np. prawomocnych i ostatecznych decyzji administracyjnych. Stan faktyczny jest na płaszczyźnie administracyjnej na tyle ustalony, na ile został usankcjonowany jakimś oficjalnym dokumentem, jak np. decyzją administracyjną, wydaną w oparciu o konkretne przepisy prawa procesowego i materialnego. Odnosząc się do powyższego wywodu, należy podkreślić, że przy naliczaniu opłat za pobór wód to organ naliczający opłatę musi uzasadnić i udowodnić co do przysłówiowe-

go grosza, w sposób niebudzący wątpliwości, zasadność naliczenia takiej, a nie innej opłaty. W kontekście uwzględnienia w algorytmie obliczeniowym przy naliczaniu opłat za pobór wody dostępnych zasobów wód podziemnych oznacza to obowiązek jednoznacznego, precyzyjnego i prawnie usankcjonowanego określenia tych zasobów. Jako że obliczone zasoby wód podziemnych, szczególnie na szczeblu regionalnym, będą zawsze przybliżone i praktycznie zawsze do podważenia (bo np. zawsze i w nieskończoność można dyskutować o zasadności założenia w danym bloku obliczeniowym modelu takich, a nie ciut innych parametrów warstwy wodonośnej), można obawiać się, że w wielu przypadkach podmiot, któremu naliczono opłaty, będzie mógł skutecznie je podważyć.

Dodatkowych komplikacji przysparza niespójność poszczególnych przepisów Prawa wodnego w zakresie fizycznego i prawnego definiowania zasobów wód podziemnych. Oprócz wcześniej opisanych uregulowań dotyczących dostępnych zasobów wód podziemnych pojawiają się też inne.

I tak, w art. 24 pkt 2 znajduje się zapis, że na potrzeby zarządzania wodami, w tym planowania w gospodarowaniu wodami, wody dzieli się na jednolite części wód, uwzględniając m.in. jednolite części wód podziemnych, z wyodrębnieniem wód podziemnych w obszarach bilansowych, będących jednostkami hydrogeologicznymi w celu ustalenia zasobów odnawialnych i zasobów dyspozycyjnych wód podziemnych, wraz z oceną stopnia zagospodarowania tych wód. Przy zarządzaniu pojawiają się więc zasoby odnawialne oraz zasoby dyspozycyjne wód podziemnych, które nie wiadomo, jak się mają, przede wszystkim pod względem formalnym, do zasobów dostępnych.

Do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód podziemnych oraz na odwodnienie zakładu górniczego lub obiektu budowlanego dołącza się dokumentację hydrogeologiczną, jeżeli jest wymagana (art. 407 ust. 2 pkt 4). W przypadku ujęć wód podziemnych dołączało się zawsze dokumentację zasobów eksploatacyjnych jako podstawę danych i informacji hydrogeologicznych niezbędnych do wydania pozwolenia wodnoprawnego. Obecnie, w świetle algorytmu naliczania opłat za pobór wody, w którym jednym z kryteriów jest procent szczypania dostępnych zasobów wód pod-

ziemnych, nie wiadomo, jaka dokumentacja miałaby zostać dołączona – dokumentacja zasobów eksploatacyjnych czy dostępnych. Poza tym przecież nie ma zatwierdzonych dokumentacji hydrogeologicznych zasobów dostępnych, a co więcej, nie ma nawet podstawy merytorycznej do ich sporządzania ani podstawy prawnej do ich zatwierdzania. W pozostających w obiegu prawnym decyzjach zawierających pozwolenia wodnoprawne nie ma informacji na temat dostępnych zasobów wód podziemnych. Z kolei przy opisie, co powinien zawierać operat wodnoprawny, znajduje się wymóg zawarcia w nim m.in. wielkości zasobu wód podziemnych (o ile operat dotyczy poboru wód podziemnych – art. 409 ust. 1 pkt 9). Na podstawie art. 415 pkt 4 pozwolenia wodnoprawne można cofnąć lub ograniczyć bez odszkodowania, jeżeli zasoby wód podziemnych uległy zmniejszeniu w sposób naturalny. Nie wiadomo, jakich to zasobów wód podziemnych miałyby dotyczyć powyższe przepisy – zasobów dostępnych, eksploatacyjnych, dyspozycyjnych?

Według art. 331 ust. 1 pkt 3 źródłem danych dla systemu informacyjnego gospodarowania wodami jest – w zakresie warunków hydrogeologicznych – ocena wielkości zasobów wód oraz ocena stanu chemicznego i ilościowego. Nie wiadomo, jakich zasobów miałyby to być ocena, wiadomo natomiast, że do dostarczenia tych danych zobowiązana jest państwowa służba hydrogeologiczna. W innym miejscu ustawy, w art. 380 pkt 3 lit. a, wśród zadań państwowej służby hydrogeologicznej wymieniono prowadzenie i aktualizację wykazu wielkości zasobów wód podziemnych, w tym dostępnych zasobów wód podziemnych i zasobów eksploatacyjnych wód podziemnych. W związku z tym wydaje się, że w celu naliczania opłat za pobór wody można żądać przedstawienia zatwierdzonych w sposób formalny dostępnych zasobów wód podziemnych dla terytorium całej Polski, z podziałem na poszczególne struktury hydrogeologiczne. Brak jest informacji, jakie miałyby to być struktury hydrogeologiczne – jednolite części wód podziemnych, zlewnie, części zlewni, rejony wodnogospodarcze, jakies inne struktury hydrogeologiczne, ujęcia? Nie wiadomo też, czy dostępne zasoby miałyby być utożsamione z zasobami eksploatacyjnymi.

Na podstawie przepisów Ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. 2017, poz. 328, 1566

i 2180) 3 marca 2018 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. 2018, poz. 472). W tabeli I, stanowiącej jeden z załączników do tego rozporządzenia, w celu analizy ekonomicznej związanej z korzystaniem z wód, należy podać m.in. wielkość dyspozycyjnych zasobów wód podziemnych oraz ograniczenia wynikające z konieczności ich zachowania. Dane te należy wypełnić dla stanu aktualnego, a także dla prognozy w trzech przedziałach czasowych: od 1 do 12 miesięcy, od 13 do 24 miesięcy i od 25 do 36 miesięcy. Jak widać, sposób obliczania opłaty za wodę na podstawie ww. rozporządzenia, bazujący m.in. na zasobach dyspozycyjnych, jest niespójny ze sposobem obliczania opłat za pobór wody podziemnej na podstawie Prawa wodnego, który oparty jest m.in. o dostępne zasoby.

Drugim aspektem, bardzo groźnym dla ochrony wód podziemnych, jest minimalna (ponieważ może się odbywać przez wprowadzenie tylko jednego słowa) zmiana kryterium rozgraniczenia zwykłego korzystania z wód od szczególnego. Zmiana ta ma jednak ogromne konsekwencje. Przez wiele lat w polskim prawodawstwie było utrwalone, czym jest zwykłe korzystanie z wód.

W zakresie poborów wód podziemnych zwykłym korzystaniem z wód był pobór, który spełniał łącznie następujące kryteria: wyłącznie na potrzeby własnego gospodarstwa domowego lub rolnego, na własnym gruncie i w ilości nie większej niż 5 m<sup>3</sup>/dobę. W celu zwykłego korzystania z wód nie było potrzeby uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, a zatem i sporządzenia dokumentacji hydrogeologicznej.

W nowym Prawie wodnym pozostawiono, co prawda, wartość graniczną poboru: 5 m<sup>3</sup>/dobę, ale poprzedzono ją słowem „średnioroczny” (art. 34 pkt 12, art. 395 pkt 7). W konsekwencji oznacza to, że można, na potrzeby np. własnego gospodarstwa rolnego, bez jakiegokolwiek kontroli, w majestacie prawa pobierać np. 50 m<sup>3</sup>/dobę (albo i kilkaset!), gdyż pobierający zawsze może powiedzieć, że przecież pobiera wodę np. tylko nie więcej niż 1 miesiąc w roku i wartość średnioroczna jest zachowana. W praktyce nie ma możliwości kontroli takiego proceduru, gdyż trzeba byłoby zamontować na danej studni go-

spodarczej wodomierz, i to na koszt Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Poza tym, nawet zakładając, że wartość średnioroczna poboru 5 m<sup>3</sup>/dobę byłaby dochowana, to i tak – zważywszy na fakt, że pobory następowałyby lub intensyfikowałyby się w okresach deficytowych, w czasie suszy – skutki często byłyby bardzo szkodliwe. O ile w danym miejscu pobór wody przez rolnika w wielkości do 5 m<sup>3</sup>/dobę nie szkodził np. pobliskiemu ujęciu czy cennemu ekosystemowi zależnemu od wód (np. torfowisku), o tyle pobór w wysokości np. 50 m<sup>3</sup>/dobę, i to w okresie suszy, może mieć skutki wręcz katastrofalne. Poza tym w okresie suszy w danej okolicy może jednocześnie zacząć pobierać wodę wielu rolników.

Reasumując, niezbędne są pilne zmiany ustawy Prawo wodne. Przy kryterium wielkości poboru wody podziemnej jako wielkości granicznej dla zwykłego korzystania z wód należy usunąć słowo „średnioroczny”. Przy sposobie obliczania opłat za pobór wody należy maksymalnie uprościć algorytm przeliczeniowy. Jeżeli stawka za pobór wody podziemnej miałaby być uzależniona także od stopnia (procenta) wykorzystania zasobów, to tylko od zatwierdzonych dla danego ujęcia zasobów eksploatacyjnych.

#### BIBLIOGRAFIA

- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki (Dz. U. L 327, 22/12/2000 P. 0001 – 0073 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. 2018, poz. 472).
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. 2017, poz. 328, 1566 i 2180).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. 2017, poz. 1566, z późn. zm.).