

---

# Gospodarowanie wodą – wyzwanie dla Polski

---

Dokument programowy  
Wodnego Okrągłego Stołu  
Wrocław, 8 września 2021 r.

---

Wydawca: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej



ul. ks. I. J. Skorupki 22  
31-519 Kraków  
tel.: 12 423 76 05  
www.fundacijagap.pl  
©Fundacja GAP, Kraków 2021  
www.sklep.oees.pl

---

ISBN: 978-83-960249-4-7

Korekta językowa: Elżbieta Wołoszyńska-Wiśniewska

Projekt graficzny i skład: Agnieszka Koziół

Opracowanie odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania informacji zawartych w opracowaniu.

---

Premiera niniejszej publikacji miała miejsce w czasie III edycji Międzynarodowego Kongresu Miasto – Woda – Jakość życia, który odbył się w dniach 25-26 października 2021 we Wrocławiu.

## SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b>	<b>5</b>
<b>Sesja I:</b> Redukcja ryzyka suszy i powodzi	<b>9</b>
<b>Sesja II:</b> Gospodarowanie wodą w mieście i na wsi	<b>17</b>
<b>Sesja III:</b> Polityka wodna w Polsce	<b>26</b>
<b>Postulaty generalne</b>	<b>34</b>

## WSTĘP

Wiosną roku 2020 z inicjatywy profesorów Jerzego Hausnera, Zbigniewa Kundzewicza i Janusza Zaleskiego zostały podjęte prace kilkudziesięcioosobowego zespołu ekspertów. Opracowali oni i upowszechnili dziewięć Alertów Wodnych (dostępne na stronie <https://oees.pl/dobrzewiedziec/>). Ta inicjatywa jest związana z działaniem Rady Programowej międzynarodowego kongresu „Miasto – Woda – Jakość życia” – wspólnego przedsięwzięcia Miasta Wrocław i Open Eyes Economy Summit. Dwie edycje tego Kongresu zostały zorganizowane we Wrocławiu w latach 2018 i 2019 (informacje i materiały dostępne na stronie [www.watercity.com.pl](http://www.watercity.com.pl))

8 września 2021 roku we Wrocławiu zorganizowano spotkanie Wodnego Okrągłego Stołu, z zamiarem wypracowania dokumentu programowego, który całościowo dopełniłby treści przedstawione w Alertach Wodnych i stanowił propozycję polityki wodnej Polski (strona Wodnego Okrągłego Stołu: [www.watercity.com.pl/okrąglostol2021/](http://www.watercity.com.pl/okrąglostol2021/)). Dokument ten zostanie przedstawiony 25 października 2021 roku uczestnikom trzeciej edycji Kongresu „Miasto – Woda – Jakość życia” oraz jednocześnie skierowany do opinii publicznej, a także władz rządowych i samorządowych.

Redakcję tego dokumentu – zaakceptowanego przez uczestników Wodnego Okrągłego Stołu – wykonali profesorowie: Elżbieta Nachlik, Zbigniew Kundzewicz, Anna Januchta-Szostak, Janusz Zaleski i Jerzy Hausner.

Punktem wyjścia do prowadzonych rozważań i formułowania propozycji w ramach debaty Wodnego Okrągłego Stołu było założenie, że woda jest do-

brem wspólnym i nie powinna być traktowana jako produkt komercyjny. To nie oznacza, że wobec jej użytkowników nie mają być stosowane instrumenty ekonomiczne w postaci opłat, wymuszające najbardziej racjonalne wykorzystanie zasobów. Jednocześnie z racji charakteru wody jako dobra wspólnego, opłaty te muszą być racjonalne i społecznie akceptowalne, zapewniając dostęp do niej dla najuboższych warstw społeczeństwa.

Drugim fundamentalnym założeniem prowadzonej dyskusji były kwestie ochrony zasobów wodnych i ich jakości jako podstawowy wymóg w stosunku do użytkowników wód, w tym preferowanie rozwiązań związanych z renaturalizacją wód powierzchniowych.

Trzecim założeniem było uznanie, że wdrożenie i przestrzeganie regulacji wodnych i środowiskowych UE jest zobowiązaniem Polski jako państwa członkowskiego. Tym samym krajowe akty prawne nie mogą podważać unijnych dyrektyw, w tym w szczególności Ramowej Dyrektywy Wodnej jako regulacji wiodącej dla gospodarki wodnej.

Uznanie konieczności przeciwdziałania zmianom klimatu oraz ograniczenia ich niekorzystnych skutków stanowiło kolejną podstawę debaty. Tym samym wszelkie działania polityczne i administracyjne separujące gospodarkę wodną od tego najważniejszego obecnie wyzwania cywilizacyjnego należy uznać za niewłaściwe.

# REDUKCJA RYZYKA SUSZY I POWODZI

*Moderator sesji:* Zbigniew Kundzewicz

*Paneliści:* Kazimierz Banasik, Krzysztof Kochanek, Roman Konieczny, Leszek Kuchar, Zbigniew Kundzewicz, Krzysztof Kutek, Artur Magnuszewski, Piotr Matczak, Elżbieta Nachlik, Mirosław Wiatkowski, Janusz Zaleski

*Dyskutanci:* Piotr Nieznański, Tomasz Okruszko, Jacek Ossowski, Maciej Zalewski, Jan Żelazo

Istnieją trzy zasadnicze kategorie problemów z wodą: jej niedostatek, nadmiar i nieodpowiednia jakość. Mówiąc kolokwialnie: zbyt mało, zbyt dużo, zbyt brudna. Susze i powodzie dotyczą w sposób bezpośredni pierwszej i drugiej kategorii wyzwań. Problemy z jakością wody mogą się jednak nasilać przy niedostatku wody (brak możliwości rozcieńczenia zanieczyszczeń) i jej nadmiarze (spłukiwanie zanieczyszczeń). Ryzyko suszy i powodzi, rozumiane jako iloczyn prawdopodobieństwa i negatywnych konsekwencji, jest funkcją trzech wielkości: hazardu (prawdopodobieństwa wystąpienia niekorzystnej sytuacji), narażenia (ekspozycji) i wrażliwości (względnie podatności na pogłębienie się negatywnych konsekwencji). W ostatnim ćwierćwieczu Polskę nawiedziły liczne susze o dużym zasięgu (2000, 2003, 2006, 2008, 2011, 2015, 2018 i 2019), katastrofalne powodzie rzeczne (1997, 2001, 2010), powodzie regionalne, a także wiele powodzi błyskawicznych i miejskich, niemal w każdym roku.

## Słabości zarządzania ryzykiem powodziowym

Plany zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP) są dokumentami strategicznymi dla dorzeczy, zawierającymi zbiór działań, których realizacja powinna prowadzić do obniżenia ryzyka powodziowego. Plany, które są wdrażane w ramach 6-letnich cykli planistycznych, obejmują działania techniczne i nietechniczne. Niestety realizacja tych ambitnych dokumentów nie była dotychczas zadowalająca. W latach 2016–2021 poziom realizacji retencji powodziowej zaplanowanej w dorzeczu Wisły był bliski zeru. Projekt planu na lata

2022–2027 (zwany aPZRP) jest ambitny w kwestii pojemności retencji, ale mało ambitny w odniesieniu do wzrostu powierzchni dolin rzecznych (171 km<sup>2</sup>, czyli zaledwie 1,4% obszarów zagrożonych powodzią). Na przykład dla zlewni Małej i Górnej Wisły planuje się znikomy wzrost powierzchni dolin rzecznych oraz ogromną liczbę 70 zbiorników, polderów i ich systemów, z czego 14 zlokalizowano poza obszarami problemowymi. Obecnie funkcjonuje tutaj 17 zbiorników, które budowano od lat 50. XX wieku. Jedyną jasno określoną propozycją planu dotyczy budowy i modernizacji obwałowań rzecznych na długości 700 kilometrów. Z działań zaplanowanych na lata 2016–2021 w Planie Zarządzania Ryzykiem Powodziowym dla dorzecza Odry wdrożono zaledwie 12%.

Reasumując:

- ♦ PZRP obejmują zbyt wiele zadań – często drobnych – z których duża część budzi wątpliwości. Zalecane działania obejmują rozwiązania nietrafione i nieefektywne ekonomicznie. W tym zakresie, w ostatnich latach, bardzo znacząco zmieniła się praktyka zarządzania ryzykiem powodziowym na świecie, podczas gdy plany sporządzane w Polsce są od tej praktyki odległe.
- ♦ Przygotowana na zlecenie KZGW metodyka sporządzania planów<sup>1</sup> przewidywała, że pretendujące do planu działania muszą spełnić określone warunki. Powinny być przemyślane (lokalizacja i parametry), przygotowane (jednostki realizujące), adekwatne do potrzeb i celów ograniczania ryzyka powodziowego i możliwe do wdrożenia (zagwarantowane finansowanie). Powinny też zadowalająco spełniać kryterium efektywności ekonomicznej. Niestety, w wielu przypadkach plany nie spełniają tych warunków. Znaczna część działań nie odnosi się do obszarów problemowych charakteryzujących się największym ryzykiem powodziowym, a jednocześnie nie stanowi to poświęcenia obszarów mniej cennych na rzecz obszarów bardziej cennych. Znaczna część działań nie określa korzyści, jakie miałyby przynieść ich wdrożenie.
- ♦ PZRP zawierają działania, które nie mają wiele wspólnego z ograniczeniem ryzyka powodziowego, a wiążą się z innymi celami, na przykład poprawą warunków żeglugi.

### Rekomendacje:

- ♦ Potrzebne jest bardziej realistyczne podejście do opracowywania planów, a nie tworzenie listy życzeń, przy braku możliwości kontroli wpływu ich realizacji na osiąganie założonych celów w kontekście braku ciągłości baz danych, analiz i ocen, zwłaszcza efektywności ekonomicznej.
- ♦ Należy w większym stopniu inwestować w działania niestrukturalne (nietechniczne). Odporność systemów na susze i powodzie można wzmocnić poprzez Rozwiązania Bliskie Naturze, RBN (*nature-based solutions*). Do rozwiązań tego typu należy odsuwanie obwałowań od koryta rzeki (np. na Odrze) lub odzyskiwanie terenów zawała poprzez tworzenie polderów (np. na Wiśle) tak, aby skutecznie powiększyć retencję dolinową.

### Potrzeba redukcji ryzyka powodzi błyskawicznych i miejskich

Zmiany klimatu powodują, że częstsze stają się długie okresy bezdeszczowe czy posuszne, przerywane intensywnymi deszczami. Zagrożenie powodziąmi pluwalnymi rośnie wraz z intensywnością opadów w ocieplającym się klimacie. Ryzyko powodzi miejskich rośnie także z powodu rozlewania się aglomeracji i betonowania centrów miast. Porównując obowiązujące PZRP i ich aktualizację na lata 2022–2027, zauważamy brak systemowych rozwiązań ukierunkowanych na radzenie sobie z powodziąmi błyskawicznymi (*flash floods*) i miejskimi (*urban floods*). Brakuje dokumentów, które mogłyby służyć jako drogowskazy dla obniżenia ryzyka takich powodzi. Potrzebne są więc dokument strategiczny i strategie lokalne. Inwestorzy (np. deweloperzy) generują ryzyko, które może zmaterializować się i doprowadzić do przyszłych roszczeń. Pojawia się szereg ważnych pytań: jak liczyć hydrologię? Do jakiego obszaru się odnosić? Jakie metody stosować? Jak tworzyć listy działań? itd.

Ostatnie lata pokazały, jak dotkliwe są powodzie błyskawiczne i że nie dotyczą one tylko terenów miejskich, ale również obszarów niezurbanizowanych. Nie jesteśmy obecnie przygotowani ani na te zagrożenia, ani do ograniczenia ich skutków w przyszłości. Uszczelnienie i rosnąca nieprzepuszczalność zlewni potęgują problem gwałtownych spływów wody deszczowej o dużej objętości. Systemy odprowadzania wód opadowych są zaprojektowane na zbyt

małą przepustowość w porównaniu do rosnącej częstotliwości i intensywności ulewnych deszczy. W efekcie corocznie notowane są straty samorządów, biznesu i poszkodowanych obywateli.

#### **Rekomendacje:**

- ♦ Konieczne jest opracowanie (centralnych i lokalnych) strategii i planów gospodarowania wodami opadowymi na terenach wrażliwych na deszcze nawalne i powodzie błyskawiczne, a także zaleceń/wytycznych ich wdrażania w praktyce.
- ♦ Bardzo ważne jest też, abyśmy lepiej rozumieli problemy, z jakimi musimy się mierzyć. Potrzebna jest poprawa rozpoznania statystyk intensywnych opadów atmosferycznych, które zmieniają się wraz ze zmianami klimatu, rosnącego poziomu uszczelnienia zlewni oraz projektowej przepustowości kanalizacji.

### **Skuteczne zarządzanie ryzykiem suszy**

Raport NIK<sup>2</sup> wskazuje, że „w ostatnich latach nasilił się niedobór wody i związane z nim zjawisko suszy rolniczej”. „W skali kraju 37,8% obszarów rolnych i leśnych jest silnie zagrożonych wystąpieniem suszy rolniczej, przy czym w dorzeczu Odry obszary takie stanowią 52%“. Straty liczy się w miliardach złotych.

Zasadniczym krajowym dokumentem, który stanowi plan działań dla obniżenia ryzyka suszy, jest Program Przeciwdziałania Niedoborowi Wody (PPNW<sup>3</sup>), opracowany na lata 2021–2027 z perspektywą do 2030 roku. Nadrzędnym celem programu jest zwiększenie retencji w Polsce, a cele szczegółowe obejmują: (1) wskazanie i realizację działań z zakresu budowy zintegrowanego systemu naturalnej i sztucznej retencji wodnej, (2) stworzenie warunków do zrównoważonego wykorzystania zasobów wodnych oraz (3) wzmocnienie świadomości społecznej w zakresie potrzeby retencionowania i oszczędzania wody. Ten dokument zawiera analizy i oceny w skali kraju, a także oszacowanie aktualnego stanu retencji, w podziale na retencję: jeziorową, mokradłową, leśną, glebową i zbiornikową. Propozycje realizacyjne na następne lata rozszerzono o renaturyzację rzek, realizację i odtwarzanie małej retencji, systemy

melioracyjne, retencję glebową i stawy hodowlane. Razem dokonano analizy 5735 działań, podzielonych na kategorie, o skali priorytetów: najwyższy, wysoki, umiarkowany, niski.

Zasadnicze mankamenty działań planowanych w ramach PPNW dotyczą braku zgodności ze zaktualizowanymi PZRP i planami gospodarowania wodami (PGW), oznaczonymi odpowiednio aPZRP i aPGW. Ponadto w ogromnej większości działania mają priorytet umiarkowany i niski.

Na przykład w dorzeczu Małej i Górnej Wisły zaplanowano 759 działań inwestycyjnych w zakresie retencji na łączną kwotę blisko 14 mld zł, co ma powiększyć objętość retencji o 931 mln m<sup>3</sup>, z tego w aPZRP i aPGW ujęte zostały jedynie zbiorniki wodne (głównie średniej wielkości). Tymczasem 480 obszarów przyrzecznych do renaturyzacji o łącznej powierzchni ponad 5 mln ha nie zostało ujętych w aPZRP, a zaledwie jednemu z nich przypisano wysoki priorytet, pozostałym zaś niski lub umiarkowany.

#### **Rekomendacje:**

- ♦ Wymagana jest weryfikacja PPNW, aby wyeliminować nietrafne działania i inwestycje oraz aby uzyskać synergię z innymi działaniami kierunkowymi.
- ♦ Postuluje się opracowanie dyrektywy suszowej UE. To istotne, ponieważ dzięki istnieniu unijnej Dyrektywy Powodziowej we wszystkich krajach, w każdym roku (także suchym) prowadzi się obligatoryjne działania związane z redukcją ryzyka powodziowego. Budowę systemu redukcji ryzyka suszy należy również prowadzić systematycznie, nawet jeśli suszy dawno nie było.

### **Dla uzyskania synergii działań w obniżeniu ryzyka powodzi i suszy rekomenduje się:**

- ♦ opracowanie i wdrożenie długofalowej polityki zarządzania ryzykiem naturalnym (suszowym i powodziowym) w Polsce – synergia powinna być podstawą działań podejmowanych w celu minimalizacji łącznego ryzyka powodzi i suszy, przy optymalizacji kosztów. Oddzielne traktowanie ry-

<sup>2</sup>Naczelną Izbę Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Przeciwdziałanie niedoborom wody w rolnictwie (2020), KRR.430.006.2020, Nr ewid. 192/2020/P/20/043/KRR.

<sup>3</sup>Ministerstwo Infrastruktury, Program Przeciwdziałania Niedoborowi Wody (PPNW), <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/obwieszczenie-z-5-lipca-2021-r> (dostęp: 8.09.2021).

zyka powodzi i suszy, np. w planowaniu, może prowadzić do rozwiązań, które „o sobie nie wiedzą” i mogą ze sobą kolidować. Rozwiązanie służące redukcji ryzyka powodzi może nie być korzystne dla redukcji ryzyka suszy i odwrotnie. Poszukując kompromisu, nie rozwiążemy żadnego z tych problemów;

- ♦ uwzględnienie „Krajowego programu renaturyzacji wód powierzchniowych” w opracowywanych planach gospodarowania wodami w dorzeczach, tzn. podstawowych dokumentach wdrażających Ramową Dyrektywę Wodną;
- ♦ wprowadzenie skutecznego systemu priorytetyzacji działań na rzecz redukcji ryzyka suszy i powodzi, mechanizmu ich selekcji oraz warunków dopuszczania do realizacji, w celu podniesienia skuteczności i opłacalności rozwiązań – do analiz planistycznych wchodziłyby tylko działania o akceptowalnej wartości stosunku korzyści do kosztów.

## **Retencja jest dobra na wszystko, ale... Jak rozwiązać problemy retencji?**

Potrzebujemy podejścia, które w obszarach bilansowych uwzględni potrzeby retencyjne na tle możliwości ich realizacji w zakresie wielorodziejowej funkcjonalnie retencji wód opadowych i ich odpływu. Podejście takie wymaga wieloskalowego i wieloetapowego planowania i realizacji rozwoju retencji w oparciu o monitoring jej skuteczności. Powinno to być wieloletnie zadanie, zmierzające do opracowania planów rozwoju retencji, o weryfikowalnej w czasie ocenie realizacji. Zadanie to powinno zapewnić także ciągłość baz danych, analiz i ocen, tak aby uzyskać skuteczne i wiarygodnie zweryfikowane efekty realizacji tych planów.

Skuteczność różnych rodzajów retencji powodziowej należy rozważać w kontekście jej oddziaływania na obniżenie wysokości odpływu powodziowego. Dla obniżenia 10-letniego i niższego zagrożenia powodziowego możemy wykorzystywać zalesienia i tworzenie innych obszarów zielonych, mikroretencję, a także małą retencję czy poldery, jako rozwiązania zintegrowane. Natomiast ograniczenie wysokiego zagrożenia powodziowego (np. ochrona

przed wodą 100-letnią) wymaga odbudowy przestrzeni rzecznych („miejsce dla rzeki”, czyli *room for the river*) oraz odpowiednio dużej, sterowanej, zbiornikowej retencji powodziowej. Ograniczenie skutków suszy wymaga przede wszystkim odbudowy retencji naturalnej, krajobrazowej i rolniczej. Dla obniżenia ryzyka powodzi i suszy niewątpliwie potrzebna jest budowa retencji różnych typów – naturalnej i sztucznej. Retencja krajobrazowa, dolinowa czy glebowa powinna być także uwzględniona w planach. Ważne jest wykorzystanie retencji podziemnych formacji wodonośnych, ale także i ich zasilanie.

Właściwe powiązanie tych środków retencyjnych musi być dostosowane do realnych warunków hydrologicznych, geologicznych, środowiskowych oraz obecnej i planowanej zabudowy zlewni, a także wymaga kontroli skuteczności w układach wieloskalowych: lokalnych, ponadlokalnych i regionalnych, oraz dostosowywania do zamierzeń rozwojowych. Pojedyncze obiekty i środki, zwłaszcza małe, niepowiązane z innymi działaniami, są na ogół niewystarczające i nieefektywne.

### **Rekomendacje:**

W celu poprawy planowania i realizacji retencji wodnej dla obszarów problemowych należy opracować plany rozwoju wielorodziejowej i wieloskalowej retencji, z wyznaczeniem przekrojów monitorujących dla bilansowania efektów oraz oceny ich etapowej realizacji. Plany takie muszą być oparte na studialnych opracowaniach uwzględniających warunki hydrologiczne, hydrogeologiczne i środowiskowe. Powinny odnosić się do zabudowy i zagospodarowania przestrzennego oraz określać zamierzenia rozwojowe i wpływ zmian klimatycznych.

## **Edukacja i budowa potencjału**

Konieczne jest podnoszenie świadomości zarówno mieszkańców obszarów zagrożonych, jak i inwestorów, tak aby nie stawiali optymalizacji finansowej na etapie inwestycji ponad bezpieczeństwo. Istnieje konflikt między wysiłkami planistów i projektantów, by bezpiecznie gospodarować wodą w zlewni i bezpiecznie ją odprowadzać, a oczekiwaniami inwestorów i mieszkańców,



## SESJA II

# GOSPODAROWANIE WODĄ W MIEŚCIE I NA WSI

*Moderator sesji:* Anna Januchta-Szostak

*Paneliści sesji:* Marek Degórski, Jerzy Hausner, Paweł Jarosiewicz, Kamil Jawgiel, Paweł Licznar, Tomasz Okruszko, Ksymena Rosiek, Iwona Wagner, Maciej Zalewski, Jan Żelazo,

*Dyskutanci:* Piotr Nieznański, korespondencyjnie: Michał Kudłacz, Roman Konieczny

Skutki antropogenicznych zmian klimatu i wieloletnich zaniedbań w gospodarce wodnej Polski w odmienny sposób dotyczą obszarów miejskich, z ich specyficzną strukturą przestrzenną i organizacyjną, oraz wiejskich, użytkowanych rolniczo. Kluczowe wyzwania dla gospodarki wodnej, zdiagnozowane w Alertach Wodnych i opracowanym na ich podstawie raporcie pt. *Gospodarowanie wodą - wyzwania dla Polski* (<https://oees.pl/dobrzewiedziec/>), wynikają z problemów: ilościowych związanych z nadmiarem (powodzie) i/lub niedoborem wody (susze), jakościowych (zanieczyszczenie wody, jakość środowiska, stan ekosystemów), jak również organizacyjnych związanych z planowaniem, zarządzaniem i finansowaniem gospodarki wodnej, a także niskiego poziomu świadomości ekologiczno-klimatycznej i odpowiedzialności produkcyjnej oraz konsumenckiej. Istotne znaczenie ma nie tylko racjonalne korzystanie ze skromnych zasobów wodnych Polski, ale też wpływ polityki wodnej, przestrzennej, leśnej i rolnej na środowisko, od którego zależy bezpieczeństwo i zdrowie ludzi, odnawialność zasobów oraz produktywność gospodarki.

## Woda dla rolnictwa – rolnictwo dla wody

Wraz ze wzrostem temperatury oraz częstotliwości i natężenia ekstremalnych zjawisk pogodowych kluczowym wyzwaniem na terenach wiejskich staje się zapobieganie skutkom suszy i zapewnienie odnawialności zasobów wody, niezbędnych do nawodnień rolniczych i bezpieczeństwa żywnościowego. Równocześnie gospodarka rolna w Polsce stanowi poważne źródło zagrożeń ilościowych (szybki spływ powierzchniowy, niekontrolowany pobór wody na

dla których jest ważna opłacalność tu i teraz oraz obniżanie kosztów inwestycji. Powszechnie brakuje świadomości konsekwencji, jakie niosą ze sobą dzisiejsze oszczędności inwestycyjne. W przyszłości mogą one wygenerować straty, dla których ograniczenia trzeba będzie ponieść dodatkowe koszty.

Obecna administracja wodna nie posiada wystarczającego potencjału umożliwiającego reagowanie na aktualne wyzwania. Efektywne rozwiązania w gospodarce wodnej, zwłaszcza w obszarze ograniczania ryzyka, wymagają odpowiedniej wiedzy oraz umiejętności.

### Rekomenduje się:

- ♦ edukację kadr w wielu obszarach, w tym w zakresie środowiskowych aspektów zarządzania wodami, dla podniesienia kompetencji osób zarządzających wodami, nadzorów wodnych, projektantów i wykonawców prac;
- ♦ odpolitycznienie gospodarki wodnej oraz poprawę zdolności administracji do współpracy z innymi jednostkami, przede wszystkim samorządu terytorialnego, z organizacjami pozarządowymi (NGO) oraz ze środowiskiem eksperckim i akademickim – umiejętność współpracy będzie decydować o poprawie jakości dokumentów planistycznych, a także o możliwości elastycznego i skutecznego reagowania na potrzeby i wyzwania spowodowane zmianami związanymi z rozwojem gospodarczym i społecznym, demografią, migracją ludności czy zmianami klimatu.

potrzeby nawodnień) i jakościowych (zanieczyszczenia wód powierzchniowych i podziemnych, degradacja ekosystemów). Według danych GUS w Polsce zużywa się do nawodnień ok. 80 mln m<sup>3</sup> wody, co stanowi zaledwie ok. 0,8% całkowitego zużycia, podczas gdy globalnie rolnictwo jest największym konsumentem wody, zużywającym ok. 70% wód słodkich. Wielkość poboru wody dla rolnictwa w Polsce jest prawdopodobnie mocno niedoszacowana<sup>4</sup>.

Podstawowymi elementami infrastruktury służącej do kształtowania zasobów wodnych i ich wykorzystywania na obszarach wiejskich są systemy melioracyjne. W Polsce mamy ponad 60 tys. km rzek uregulowanych i nieuregulowanych, ale również ponad 250 tys. km rowów i kanałów, które w większości są w złym stanie technicznym i pełnią niemal wyłącznie rolę odwadniającą, a nie nawadniającą. Poprawnie zaprojektowane i eksploatowane systemy melioracyjne mogą pełnić funkcje produkcyjne (odwadniająco-nawadniające) oraz pozaprodukcyjne, np. zwiększać zasoby wodne i chronić przed powodzią poprzez spowalnianie odpływu wody ze zlewni, wspomagać vitalność ekosystemów wodnych i od wody zależnych. Wymagania nowoczesnego, efektywnego rolnictwa, ochrony środowiska oraz adaptacji do zmian klimatu wskazują na bezwzględną konieczność powstrzymania gwałtownie postępującej dewastacji i dekapitalizacji istniejącej infrastruktury wodnej, w tym melioracyjnej.

#### **Rekomendacje:**

- W perspektywie wzrostu zapotrzebowania, pobór wody do nawodnień rolniczych wymaga zwiększenia kontroli i regulacji poboru wód podziemnych oraz zwiększania retencji wód opadowych i powierzchniowych.
- Potrzebne są zmiany metod uprawy roślin i hodowli zwierząt dla utrzymania produktywności przy uwzględnieniu wymagań ochrony środowiska oraz śladu wodnego i węglowego produkcji rolnej.
- Konieczne jest opracowanie strategii kształtowania i gospodarowania zasobami wodnymi w rolnictwie i na obszarach wiejskich, uwzględniającej m.in. zasady budowy i modernizacji, a także eksploatacji, utrzymania i finansowania systemów melioracji i obiektów małej retencji.
- Urządzenia melioracyjne powinny być włączone w systemy gospodaro-

wania wodą w zlewniach, co oznacza konieczność wprowadzenia narzędzi i mechanizmów mających na celu zintegrowanie gospodarki wodnej w zlewni rzecznej. Potrzebny jest stabilny, wielopoziomowy system finansowania, w tym fundusz melioracji wodnych, oparty na planie utrzymania urządzeń melioracyjnych.

- Celowe byłoby systemowe wprowadzenie rekompensat finansowych dla rolników w przypadku działań przynoszących straty produkcyjne, a zarazem korzyści dla środowiska i budżetu państwa, np. w postaci ograniczania strat powodziowych i ochrony wód przed zanieczyszczeniami.

### **Potrzeba redukcji zanieczyszczeń rolniczych i rola ekosystemów**

W perspektywie postępującej industrializacji rolnictwa oraz ocieplenia klimatu negatywne oddziaływanie sektora rolnictwa na zasoby wodne w Polsce będzie zdecydowanie wzrastać, zarówno w ujęciu ilościowym, jak i jakościowym. Zgodnie z wynikami Państwowego Monitoringu Środowiska ponad 50% rzek w Polsce posiada stan chemiczny poniżej dobrego. Zanieczyszczenia rozproszone pochodzenia rolniczego stanowią główne źródło azotu (45,2%) i drugie po źródłach punktowych źródło fosforu (33,9%) w ładunku zanieczyszczeń odprowadzanych rzekami z Polski do Bałtyku, co przyczynia się do eutrofizacji wód i nieosiągnięcia celów środowiskowych Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW) oraz celów redukcyjnych HELCOM. Wskutek zanieczyszczeń pojawiają się np. toksyczne zakwity sinicowe na jeziorach i w wodach przybrzeżnych Bałtyku. Brakuje monitoringu i usystematyzowanej wiedzy dotyczącej zanieczyszczeń organicznych, np. pestycydowych<sup>5</sup>. Brakuje powszechnej świadomości, że cykl hydrologiczny jest czynnikiem regulującym główne procesy ekologiczne – krążenie materii i energii przez ekosystemy. Ich zrozumienie jest podstawą wdrażania innowacyjnych Rozwiązań Bliskich Naturze (RBN), a także rozwiązań hybrydowych integrujących metody hydrotechniczne z RBN w skali zlewni.

#### **Rekomendacje:**

- Polityka rolna Unii Europejskiej musi zostać powiązana z osiągnięciem

<sup>4</sup>Dane GUS nie uwzględniają obszarów nawadnianych mniejszych niż 20 ha.

<sup>5</sup>Związki te mogą cechować się bezpośrednią toksycznością wobec organizmów narażonych, jak również prowadzić do zmian hormonalnych lub mutacji DNA przy dłuższym okresie narażenia.

celów RDW, co powinno skutkować uzależnieniem dopłat rolniczych od działań na rzecz ochrony zasobów wodnych.

- Należy wprowadzać metody monitoringu umożliwiające analizę dużej ilości substancji obcych w środowisku, wykraczającej poza listę substancji priorytetowych.
- Trzeba skutecznie ograniczyć zanieczyszczenie środowiska naturalnego emisjami związków azotu, fosforu oraz środkami chemicznymi (m.in. farmaceutykami weterynaryjnymi i pestycydami) poprzez zwiększenie potencjału krajobrazu rolniczego do recyrkulacji biogenów i materii organicznej, monitoring środowiska oraz edukację. Jednocześnie należy wprowadzać bardziej humanitarne i przyjazne środowisku technologie hodowli zwierząt oraz promować rolnictwo ekologiczne.
- Konieczna jest zmiana struktury krajobrazu rolniczego (odchodzenie od monokultur na rzecz różnorodności) i zwiększanie wykorzystania RBN (w tym działań renaturyzacyjnych) w celu regulacji cyklu hydrologicznego i poprawy jakości wody.

## Wyzwania dla miast

Polskie miasta w ostatnich latach coraz częściej doświadczają błyskawicznych powodzi miejskich, których przyczyną jest nie tylko wzrost częstości i intensywności opadów nawałnych, ale również nadmierne uszczelnianie powierzchni, niedobór zieleni oraz zasada szybkiego odwadniania miast przez zbiorcze systemy kanalizacji. Skutkiem są przeciążenia systemów kanalizacyjnych, podtopienia oraz gwałtowne i zbyt częste zrzuty burzowe, które powodują wzrost zanieczyszczenia wód powierzchniowych i uniemożliwiają realizację celów RDW. Ilość ścieków trafiających do małych rzek miejskich podczas opadów nawałnych wielokrotnie przekracza ich średni przepływ. Postępujące zmiany klimatu i intensyfikacja opadów zdecydowanie nasilił ten problem w przyszłości.

Struktura przestrzenna miast, a zwłaszcza niedobór zieleni i otwartej wody, potęguje również uciążliwość fal upałów i suszy. Miasta muszą więc z jednej strony podejmować działania mitygacyjne, zmierzające do ograniczenia emisji CO<sub>2</sub>, z drugiej zaś pilne działania adaptacyjne, pozwalające zwiększyć od-

porność na ekstrema pogodowe. Kluczowa staje się kwestia gospodarowania wodami opadowymi w miastach oraz powiązanie tego zagadnienia z polityką miejską i planowaniem przestrzennym. W działaniach adaptacyjnych i wielofunkcyjnym zagospodarowaniu miast szczególną rolę odgrywa błękitno-zielona infrastruktura i świadczone przez nią usługi ekosystemowe, które muszą znaleźć odzwierciedlenie w standardach urbanistycznych, rachunku ekonomicznym inwestycji miejskich oraz wartościach społecznych.

Ulokowanie gospodarowania powinno iść w parze z jego rozsądną naturalizacją, to bowiem pomoże uruchomić proces regeneracji ekologicznej. Osadzenie (*embeddedness*) gospodarki w lokalnym obiegu, daje szansę rozpoznania i respektowania jego fizycznych ograniczeń, zanim ich przekroczenie wywoła nieodwracalne konsekwencje niszczące środowisko naturalne i społeczne.

**Rekomendowanym kierunkiem działań jest zmiana zarządzania spływami opadowymi** – odejście od zasady szybkiego odwadniania „z chmury do rury” na rzecz kształtowania „miasta gąbki” i zdecentralizowanego zarządzania spływami opadowymi, opartego na podejściu „źródło – ścieżka – odbiornik”, uwzględniającego działania:

- „u źródła” – zwiększanie możliwości retencji, detencji, infiltracji do gruntu i wykorzystania wody w miejscu opadu na całym terenie zlewni miejskich w obrębie budynków, działek prywatnych i publicznych<sup>6</sup> oraz infrastruktury drogowej, z uwzględnieniem czasowego zalewania nisko położonych terenów<sup>7</sup>, w tym wymóg neutralności hydraulicznej<sup>8</sup> nowych inwestycji prywatnych i publicznych;
- „na ścieżce” – odchodzenie od „systemów odwodnieniowych” miast na rzecz systemów spływu i retencji, modelowanie i modernizacja sieci infrastruktury podziemnej i jej odciążanie przez połączenia z systemami otwartych rowów melioracyjnych, kanałów, małych cieków i zbiorników wodnych, poprawiających elastyczność układu, możliwości retencji i sterowania przepływem w oparciu o plany zarządzania spływami burzowymi;
- „w odbiorniku” – ograniczanie zainwestowania terenów zagrożonych podtopieniami i powodzią na rzecz zwiększania retencji (przestrzeń dla

<sup>6</sup>Konieczne są pilne zmiany Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz Prawa budowlanego, a także zapisy w lokalnych dokumentach strategicznych i planistycznych.

<sup>7</sup>Krótkotrwałe stagnowanie wody powinno być uwzględnione w wielofunkcyjnym zagospodarowaniu terenu, kształtowaniu zabudowy i infrastruktury.

<sup>8</sup>Niezmieniony współczynnik odpływu powierzchniowego przed inwestycją i po niej.

wody) i możliwości podczyszczania spływów burzowych (parki buforowe), jak również poprawy łączności, bioróżnorodności i warunków rekreacji; konieczność opracowania standardów zabudowy i zagospodarowanie terenów narażonych na ryzyko powodzi w powiązaniu z systemem ubezpieczeń powodziowych. Zalecane jest także zabezpieczenie otoczenia przelewów burzowych jako infrastruktury krytycznej i stosowanie podejścia imisyjnego, dostosowanego możliwości zachowania dobrego stanu odbiornika.

## Rola błękitno-zielonej infrastruktury (BZI) w polityce miejskiej

Miejska błękitno-zielona infrastruktura (BZI), rozumiana jako naturalne, półnaturalne i sztuczne ekosystemy wodne i lądowe, jest istotnym elementem kształtowania gospodarki wodnej w miastach i ich adaptacji do zmian klimatu. BZI może dostarczać usługi ekosystemowe polegające m.in. na odtwarzaniu procesów krążenia wody w krajobrazie miejskim, łagodząc powodzie i podtopienia, wspomagając funkcjonowanie kanalizacji deszczowej, redukując skutki suszy i miejskiej wyspy ciepła oraz ograniczając koszty związane z występowaniem powyższych zaburzeń. Warunki funkcjonowania BZI w miastach są trudne ze względu na nasiloną presję antropogeniczną, co może wpływać na ograniczenie zdolności ekosystemów do dostarczania usług. Podejście funkcjonalne wydaje się kluczowe dla poprawy jakości BZI i wsparcia jej roli w gospodarce wodnej miast. Konieczne jest wypracowanie systemowego, spójnego podejścia do zagospodarowania wód opadowych, terenów zieleni i ekosystemów wodnych w miastach.

### Rekomendacje:

- ♦ Stworzenie zapisów w dokumentach planistycznych miast, które – poza zachowaniem minimalnego udziału terenu biologicznie czynnego – zapewnią również lepsze warunki funkcjonowania systemów przyrodniczych, wspomagających zagospodarowanie wód opadowych w miastach, a obejmujących: zachowanie łączności systemu przyrodniczego, odtwarzanie różnorodności gatunkowej oraz dostęp do wody poprzez łączenie terenów zieleni z systemami retencji wód opadowych.

- ♦ Określenie minimalnych standardów stosowania BZI w poszczególnych strefach funkcjonalno-przestrzennych miast oraz ochrona drzew miejskich z wykorzystaniem cyfrowej bazy danych oraz realnych opłat za wycinkę i zasad kompensacji przyrodniczej.
- ♦ Wzmocnienie funkcjonowania ekosystemów wodnych – odbiorników wód opadowych z miast poprzez: odzyskiwanie i wielofunkcyjne zagospodarowanie przestrzeni dla rzek miejskich i ich dolin, dążenie do zachowania łączności rzeki i doliny poprzez kształtowanie części buforowej, a także stosowanie rozwiązań umożliwiających skuteczne doczyszczanie wód opadowych np. poprzez działania renaturyzacyjne.
- ♦ Łączne traktowanie błękitno-zielonej infrastruktury miast i ich otoczenia w gospodarce wodnej i działaniach planistycznych, w tym dążenie do zapewnienia łączności zielonej infrastruktury w skali regionalnej oraz do ograniczania niekorzystnych interakcji pomiędzy obszarami miejskimi i poza miejskimi, np.: transfer zanieczyszczeń w dół rzeki, nasilanie zagrożenia powodziowego, wzmacnianie ryzyka deficytów wody i nadmiernej eksploatacji wód podziemnych.

## Poprawa organizacji i finansowania działań

Wyzwania ilościowe i jakościowe związane z gospodarowaniem wodą w miastach wymagają integracji zasobowej (łączne traktowanie zasobów wód powierzchniowych, podziemnych i opadowych) i użytkowej, która pociąga za sobą konieczność zmian organizacyjnych w zakresie planowania i zarządzania miastem oraz finansowania, zapewniającego skuteczność ekologiczną, efektywność kosztową i akceptowalność społeczną. Jednym z kluczowych problemów w polskich miastach jest sektorowe podejście do zarządzania wodą. Cele i priorytety różnych sektorów często nie uwzględniają potrzeby racjonalnego gospodarowania wodą i adaptacji do zmian klimatu.

Wdrażanie zintegrowanego podejścia do zarządzania wodami w mieście napotyka szereg trudności wynikających m.in. z: (1) dużej liczby podmiotów<sup>9</sup> zaangażowanych w gospodarowanie wodami i sprzeczności ich interesów, (2) braku przepływu informacji między tymi podmiotami i niespójnych lub

<sup>9</sup>Liczba podmiotów zaangażowanych w gospodarowanie wodami lub posiadających istotne dane o nich w polskim mieście waha się od 10 do 20.

niekompletnych danych, (3) indywidualnego rachunku efektywności ekonomicznej tych podmiotów, który pomija koszty i korzyści zewnętrzne, istotne dla efektu synergii w skali miasta. Ponadto ograniczenia prawne i ekonomiczne (przetargi) oraz brak kontroli i wykorzystania wód niezdatnych do picia (wód opadowych, odpadowych i odzyskanych) utrudniają ocenę długoterminowych korzyści ekosystemowych. Brakuje też społecznej świadomości, że maksymalizacja krótkoterminowych zysków inwestycyjnych na indywidualnych działkach, może wiązać się ze zwiększaniem ryzyka strat powodziowych w skali całego miasta. Ograniczanie tego ryzyka (poprzez wdrażanie BZI) musi być wkalkulowane w bilans ekonomiczny każdej inwestycji.

#### **Rekomendacje:**

- ♦ Integracja systemów informacji przestrzennej i poszerzanie baz danych - stworzenie spójnego systemu informacyjnego, integrującego zasoby wszystkich instytucji, oraz zintegrowanej bazy danych, która może być podstawą analiz i decyzji przestrzennych i ekonomicznych. System taki powinien umożliwiać gminom ewidencję BZI oraz naliczanie i rozliczanie opłat związanych z zagospodarowaniem wód opadowych.
- ♦ Integracja celów różnych polityk miejskich i działań sektorowych z uwzględnieniem potrzeb mitygacji i adaptacji do zmian klimatu jako podstawa planowania działań.
- ♦ Modyfikacja istniejącego systemu opłat za utratę naturalnej retencji w kierunku systemu o funkcjach bodźcujących, a nie budżetowórczych, a także właściwe i jednoznaczne uregulowanie kwestii opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji (otwartej lub zamkniętej).
- ♦ Tworzenie ram prawnych, norm i standardów do ponownego wykorzystania wody i dostosowania jakości wody do potrzeb<sup>10</sup>.
- ♦ Zmiany w rachunku efektywności inwestycji z uwzględnieniem usług ekosystemowych BZI oraz zasady uwzględniania ryzyka ekologicznego przy ocenie kredytowej inwestycji oraz w ubezpieczeniach.

## **Edukacja klimatyczno-ekologiczna**

Problemy w zakresie wdrażania zintegrowanej gospodarki wodnej w miastach i na wsiach, a zwłaszcza dywersyfikacji zarządzania spływami opadowymi i ograniczania zanieczyszczeń obszarowych, mają dwie zasadnicze przyczyny: (1) brak dostatecznej świadomości wagi problemu wśród władz samorządowych i innych decydentów, a także planistów, projektantów oraz mieszkańców, (2) niedoskonałości ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dotyczy to przede wszystkim ochrony i odbudowy ładu przestrzennego oraz wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju, w tym oszczędnego gospodarowania wodą i odnawiania jej zasobów. Zgodnie z najnowszym dokumentem Międzyrządowego Programu Hydrologicznego UNESCO (IHP IX 2022-2029) kluczowym wyzwaniem dla gospodarki wodnej jest zwiększanie dostępności i jakości zasobów wodnych przy jednoczesnym podnoszeniu bioróżnorodności, korzyści dla społeczeństwa oraz zdolności adaptacyjnych do zmian klimatu i innych presji antropogenicznych. Integracja tych celów możliwa jest poprzez docenianie (i wycenę) usług ekosystemów oraz wdrażanie Rozwiązań Bliskich Naturze (RBN).

Dlatego, obok wprowadzenia istotnych zmian legislacyjnych i narzędzi ekonomicznych wspomagających zrównoważone gospodarowanie wodą, konieczne jest ustawiczne kształcenie w tym zakresie.

#### **Rekomenduje się:**

- ♦ wprowadzanie problematyki wodno-klimatycznej do programów kształcenia na kierunkach związanych z gospodarką i planowaniem przestrzennym, architekturą i urbanistyką oraz rolnictwem i leśnictwem;
- ♦ kształcenie ustawiczne planistów i projektantów funkcjonujących w obszarach związanych z polityką miejską i rolną;
- ♦ edukację klimatyczno-ekologiczną w nauczaniu powszechnym i ustawicznym, kursy i szkolenia dla decydentów oraz podnoszenie proekologicznej percepcji społecznej dla osiągnięcia celów związanych z prawidłową gospodarką wodną.

<sup>10</sup>Konieczność opracowania polityki lub programów zagospodarowania wód opadowych w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, w dalszej kolejności w mniejszych, oraz norm jakości wody „szarej” lub deszczowej do wykorzystania w budynkach mieszkalnych i publicznych oraz podlewania i rozsączania w gruncie.

## POLITYKA WODNA W POLSCE

*Moderator sesji:* Janusz Zaleski

*Paneliści:* Jarosław Dolny, Stanisław Gawłowski, Izabela Godyń, Tadeusz Jarmuziewicz, Gabriela Lenartowicz, Piotr Nieznański, Małgorzata Tracz, Janusz Zaleski, Witold Ziomek.

*Pomimo wystosowanego zaproszenia w dyskusji nie wzięli udziału przedstawiciele ministerstwa właściwego na dzień debaty w zakresie działu gospodarka wodna, a także przedstawiciele Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.*

Prowadzenie polityki wodnej w Polsce z racji skromnych zasobów, ciągle niezadowalającego stanu wód i coraz większego wpływu zmian klimatu na zagrożenia z wodą związane staje się ważnym zadaniem państwa i władz publicznych. Uchwalenie przez Sejm nowego Prawa wodnego w 2017 roku było radykalną zmianą układu instytucjonalnego gospodarki wodnej i zasad zarządzania pozbawiającą kompetencji samorządy terytorialne w tym obszarze i dodatkowo przesuwającą w ramach administracji rządowej decyzyjność w kierunku władzy centralnej w KZGW. Reforma ta nie została należycie przygotowana i wdrożona, doprowadzając do powstania chaosu organizacyjnego, zapaści w obszarze podejmowania decyzji administracyjnych i fatalnej sytuacji finansowej monopolisty PGW Wody Polskie stworzonego na wzór struktury i funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Negatywnie stan ten oceniła NIK, która była zmuszona odstąpić od przeprowadzenia kontroli wobec braku przygotowania niezbędnych dokumentów przez kontrolowaną instytucję.

### Usytuowanie gospodarki wodnej w strukturze rządu – jak najbliżej spraw klimatycznych

Usytuowanie gospodarki wodnej w strukturze rządu nawiązuje do rozwiązań historycznych, gdy gospodarka wodna była traktowana jako segment infrastrukturalny i obszar realizacji dużych inwestycji hydrotechnicznych. W okresie po transformacji 1989 roku była częścią ministerstwa środowi-

ska, co w pewnym sensie wiąże się z katastrofalnym stanem jakości wód po okresie rabunkowej gospodarki socjalistycznej, ale jednocześnie ograniczyło jej funkcje społeczno-gospodarcze i wymusiło odrębne wzmocnienie sektora gospodarki wodno-ściekowej w obszarze gospodarki komunalnej. Oceniając status działu gospodarka wodna w ostatnich latach, to już sam fakt przyporządkowania tego działu w budżecie państwa do ministerstwa gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej był istotnym krokiem wstecz w rozumieniu potrzeb tego sektora. Kolejne przyporządkowanie do ministerstwa infrastruktury jest kontynuowaniem podporządkowania gospodarki wodnej priorytetem jednego użytkownika – żeglugi śródlądowej – i preferowaniu związanych z tym rozwiązań infrastrukturalnych. W efekcie nawet w projektach planów zarządzania ryzykiem powodziowym pojawiają się inwestycje całkowicie związane z żeglugą (stopnie wodne), choć z punktu widzenia ochrony przed powodzią nie zapewniają wartości dodanej. Kierownicze stanowiska w PGW Wody Polskie na poziomie centralnym i na poziomach regionalnych obejmują przedstawiciele lobby żeglugowego, choć – mimo upływu lat – nie wykazano ekonomicznej opłacalności rozwoju żeglugi śródlądowej o wysokich klasach żeglowności na Odrze i Wiśle.

#### Rekomendacja:

Obserwując pogłębiające się problemy związane z wodą oraz dotyczące przeciwdziałania zmianom klimatycznym i adaptacji do nich, należy rekomendować umieszczenie działu gospodarka wodna w ministerstwie zajmującym się kwestiami związanymi z klimatem. Już obecnie w tym stosunkowo nowym w strukturze rządu ministerstwie umieszczono sprawy energii i naturalną kwestią jest również pomieszczenie w nim gospodarki wodnej.

### Układ instytucjonalny gospodarki wodnej – decentralizacja i dekoncentracja

Polska jest dużym krajem w skali UE pod względem zarówno powierzchni, jak i liczby ludności. Z tego powodu szczególnie istotne jest obowiązywanie zasady subsydiarności, a więc przyporządkowania zadań publicznych możliwie

najniższemu szczeblowi administracji publicznej. Odzwierciedlone to zostało zapisem w Konstytucji RP wskazującym, że ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej. Prawo wodne<sup>11</sup> z 2017 roku i stworzona struktura instytucjonalna gospodarki wodnej wypacza zasadę decentralizacji zadań publicznych, gdyż organy samorządu terytorialnego pozbawiono posiadanych kompetencji administracyjnych. Zostały one przeniesione do PGW Wody Polskie, a więc podmiotu ściśle zhierarchizowanego i scentralizowanego, gdzie dodatkowo zostały skoncentrowane na poziomie jego centrum – KZGW. Uzasadnia się to koniecznością zlewniowego zarządzania w gospodarce wodnej, bazując na błędnej opinii, że decentralizacja z udziałem samorządu terytorialnego nie sprosta wymaganiom Ramowej Dyrektywy Wodnej.

**Rekomenduje się** powrót do decentralizacji zadań publicznych w tym obszarze, przy zachowaniu zlewniowego charakteru władztwa wodnego, przez ponowne włączenie organów samorządowych (powiatowych i wojewódzkich) we władztwo w ramach gospodarki wodnej. Dodatkowo w ramach struktury rządowej PGW Wody Polskie winno zdekoncentrować szereg kompetencji ze szczebla centralnego na niższe poziomy zarządzania regionów wodnych i zarządów zlewni.

Odrębnym problemem jest sposób rozwiązywania sytuacji konfliktowych dotyczących wykorzystania zasobów. Nie jest to czymś wyjątkowym. W istocie, w wielu obszarach działalności gospodarczej i społecznej dochodzi do sytuacji konfliktowych i starcia różnych punktów widzenia. Demokratyczne systemy sprawowania władzy polegają na instytucjonalizowaniu takich sytuacji konfliktowych, czyli tworzeniu instytucji, którym przypisana jest odpowiedzialność za dany punkt widzenia na wykorzystanie zasobu. Towarzyszy temu stworzenie mechanizmów uzgodnień i konsultacji, które mają prowadzić do wypracowania między upoważnionymi instytucjami kompromisowego rozwiązania, najlepszego ze społecznego punktu widzenia. Uzupełnia to mechanizm rozstrzygania sporu w przypadku braku możliwości osiągnięcia kompromisu. Dotyczy to zarówno podstawowych kwestii w zakresie celów i zadań gospodarki wodnej, jak i koniecznej integracji rozwiązań w obszarze gospodarki zlewniowej i miejskiej w złożonym układzie przestrzennym go-

spodarki wodno-ściekowej, w rozwijających się obszarach zurbanizowanych. W przypadku PGW Wody Polskie większość konfliktów dotyczących wody zinternalizowano wewnątrz tej instytucji i tym samym, w zależności od stanowiska zajmowanego przez decydentów, stają się one obowiązujące dla całej gospodarki wodnej w kraju. Takie podejście utrudnia integrację zadań gospodarki wodnej realizowanych na podstawie podstawowych dokumentów planistycznych. W efekcie dominującym obecnie obszarem jest żegluga śródlądowa i wszystkie konfliktowe sytuacje rozstrzygane są na jej korzyść. Oznacza to również, że zmiany kierownictwa Wód Polskich mogą prowadzić do zmian w podejmowanych decyzjach strategicznych, operacyjnych i tym samym destabilizować funkcjonowanie całego systemu zarządzania gospodarką wodną. Konieczna jest instytucjonalizacja konfliktów o dostęp i wykorzystanie zasobów wodnych przez rozdzielenie odpowiedzialności za żeglugę śródlądową od gospodarki wodnej, skupiającej się na ochronie ilości i jakości wód, ochronie przeciwpowodziowej i zapobieganiu skutkom susz, zwłaszcza w obliczu czekającego nas konfliktu o wykorzystanie wód.

#### **Rekomendacje:**

- ♦ Wiodącą rolę instytucjonalizowania potencjalnych konfliktów w zakresie ochrony ilości i jakości wód oraz wartości przyrodniczych środowiska wodnego należy przypisać administracji specjalnej ochrony środowiska podlegającej ministrowi właściwemu do spraw środowiska.
- ♦ Podobne rozwiązania powinny mieć miejsce w innych potencjalnych konfliktach związanych z wykorzystaniem zasobów wodnych. Dochodząc etapowo do takich rozwiązań, w pierwszej kolejności powinno nastąpić przekazanie spraw żeglugi śródlądowej do Głównego Urzędu Morskiego i wprowadzenie tej tematyki do jego nazwy. Docelowe rozwiązania układu instytucjonalnego wymagają doprecyzowania jego zadań i kompetencji (w taki sposób, aby konflikty o wykorzystanie zasobów wód były rozwiązywane poprzez dialog i poszukiwanie kompromisu przez odpowiednie instytucje reprezentujące interesy poszczególnych grup użytkowników).

## Konieczność dwuinstancyjności. Rozdzielenie imperium i dominium

Prawo wodne z 2017 roku zlikwidowało w zasadzie klasycznie rozumianą, wymaganą Konstytucją RP i prawem UE, dwuinstancyjność decyzji administracyjnych w obszarze gospodarki wodnej. Powstała jedna osoba prawna PGW Wody Polskie skupia w sobie kilka organów administracji załatwiających sprawy indywidualne w drodze decyzji administracyjnej, w tym dla wielu przypadków organ pierwszej instancji (dyrektor zarządu zlewni, dyrektor RZGW) jest podwładnym organu drugiej instancji (dyrektor RZGW, Prezes PGW Wody Polskie). Tym samym nie można mówić o niezależności orzekania między tymi organami, gdyż wydawane polecenia zwierzchnika mogą bezpośrednio rzutować na indywidualne sprawy i ich rozstrzygnięcia. Organy administracji umiejscowione w strukturach PGW Wody Polskie nie mają wystarczającej samodzielności, są zhierarchizowane i podporządkowane Prezesowi. W ogólniejszym wymiarze PGW Wody Polskie wykonują zarówno funkcje właścicielskie dla wód publicznych (odpowiadają za sferę dominium), jak również posiadają kompetencje władzy publicznej (sfera imperium). Połączenie tych dwóch funkcji nie wydaje się być zasadne, chociażby w przypadku uprawnień stron postępowania i przestrzegania zasad KPA o bezstronności i równym traktowaniu. Załatwiając sprawy administracyjne (np. pozwolenia wodno-prawne), organ w pierwszej kolejności będzie zabezpieczał interesy własne. Tym samym podmioty prywatne i samorządowe będą w gorszej sytuacji niż właściciel wody.

**Rekomenduje się** rozdzielenie sfery imperium i dominium, np. bazując wyjściowo na projekcie prawa wodnego z 2015 roku. Rozwiązaniem może być proponowane w projekcie z 2015 roku utworzenie dwóch zarządów dorzeczy dla Wisły i Odry, które wykonywałyby funkcje właścicielskie w stosunku do wód publicznych. Funkcje organów administracyjnych należałoby umieścić u starosty i dyrektora nowego urzędu gospodarki wodnej. Takie rozwiązanie zapewniłoby również dwuinstancyjność, zgodnie z zapisami Konstytucji RP.

## Dokumenty strategiczne i planistyczne w gospodarce wodnej – koordynacja i zgodność z dyrektywami UE

Gospodarka wodna nie posiada w Polsce aktualnej strategii rozwoju, która – akceptowana przez opinię publiczną – we właściwy sposób optymalizowałaby korzystanie z zasobów wodnych. Nie znajduje także potrzebnego zintegrowanego podejścia w dokumentach strategicznych wyznaczających rozwój kraju w średnim i długim okresie. To jest warunek konieczny dla poprawnej decentralizacji instytucjonalnej oraz ograniczenia obecnych i przyszłych konfliktów między użytkownikami wód.

Drugim niezbędnym kierunkiem działań jest właściwe uwzględnienie problemów i wyzwań gospodarki wodnej w obecnie prowadzonej aktualizacji długookresowej strategii rozwoju kraju oraz w najbliższej aktualizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju. Ważne jest, by strategiczne dokumenty rozwojowe uwzględniały zapisy zintegrowanej strategii zarządzania gospodarką wodną, która wymaga łącznego traktowania zasobów powierzchniowych i podziemnych, ilości i jakości wód, a także możliwości ich recyklingu oraz dbałości o jakość środowiska i zwiększanie jego odporności na stres wywołany rozwojem oraz zjawiskami ekstremalnymi.

W konsekwencji, ważnym zagadnieniem wymagającym poprawy są procedury przygotowania dokumentów planistycznych gospodarki wodnej. Nie rozdziela się fazy tworzenia metodyki przygotowania dokumentów planistycznych od fazy ich realizacji z wykorzystaniem tej metodyki. Sama metodyka przed jej implementacją nie jest dyskutowana ani ze środowiskiem eksperckim, ani z interesariuszami. W rezultacie jest ona kwestionowana przez interesariuszy i środowiska profesjonalne w momencie przedstawienia wyników zastosowania tej metodyki. Miało to miejsce przy tworzeniu map zagrożenia i ryzyka powodziowego. Tym bardziej, że metodyki nie zapewniają ciągłości analiz i ocen, a tym samym utrudniają bądź uniemożliwiają porównanie efektów realizacji zadań w kolejnych okresach planistyczno-realizacyjnych. W efekcie, obecne podejście utrudnia osiągnięcie ciągłości kolejnych edycji dokumentów planistycznych oraz konsensusu w zakresie harmonizacji dokumentów strategicznych gospodarki wodnej z planami interesariuszy publicznych i prywatnych.



### **Rekomendacje:**

- ♦ Konieczne jest pilne podjęcie prac nad przygotowaniem narodowej strategii gospodarki wodnej w układzie partycypacyjnym, tzn. z udziałem środowisk eksperckich, akademickich, użytkowników wód i organizacji społecznych z zastosowaniem metod tworzenia dokumentów strategicznych, tzn. bez zlecenia przygotowania projektu dokumentu na zewnątrz.
- ♦ Rekomenduje się większą integrację planowania przestrzennego z planowaniem w gospodarce wodnej, co powinno stopniowo jako proces zachodzić na bazie rozwiązań przygotowywanych wspólnie ze środowiskiem planistów przestrzennych i administracją odpowiedzialną za dział gospodarki przestrzennej.
- ♦ Należy rozdzielić fazę tworzenia metodyki przygotowania dokumentów planistycznych od fazy ich realizacji z wykorzystaniem tej metodyki. Sama metodyka powinna być przed jej implementacją gruntownie przedyskutowana ze środowiskiem eksperckim i interesariuszami. Istotne jest także, aby kolejne metodyki rozwijały podejście i zakres planowania, zapewniając ciągłość analiz tak, aby zagwarantować porównywalność oceny efektów realizacji zadań w kolejnych okresach planistyczno-realizacyjnych.

## **Finansowanie gospodarki wodnej**

Reforma gospodarki wodnej, wprowadzona ustawą Prawo wodne z 2017 roku, miała także na celu usprawnienie finansowania gospodarki wodnej. Jej założeniem było przeniesienie ciężaru finansowania działalności „władz wodnych” z budżetu centralnego na środki z opłat za usługi wodne. Opłaty te miały stać się także najsilniejszym bodźcem wymuszającym na użytkownikach zasobów wodnych takie zachowania jak oszczędne korzystanie z wody oraz racjonalne gospodarowanie wodami opadowymi. Z uwagi na tak przyjęte założenia rozszerzono katalog użytkowania wód podlegającego opłacie oraz zaproponowano w ustawie Prawo wodne bardzo wysokie stawki, które zapewniłyby fundusze na funkcjonowanie PGW Wody Polskie i prowadzone przez nie inwestycje oraz byłyby mocnym instrumentem oddziaływania na użytkowników. Takie rozwiązanie – jak każda drastyczna reforma podatków czy innych

powszechnych opłat – spotkała się z dużym oporem i ostatecznie stawki opłat zostały bądź zamrożone (opłaty za pobór wód dla celów zaopatrzenia i odprowadzanie ścieków), bądź znacznie obniżone.

Zaproponowany model finansowania gospodarki wodnej jest słuszny co do zasady, natomiast jego wdrożenie jest poważną słabością, nierozwiązującą problemu wieloletniego niedofinansowania gospodarki wodnej. W okresie 2016–2019 znacznie spadła wysokość finansowania inwestycji w gospodarce wodnej i wodno-ściekowej, co ma niewątpliwie związek zarówno z przygotowaniem, jak i wdrożeniem Prawa wodnego z 2017 roku.

**Rekomenduje się** opracowanie wieloletniego procesu dochodzenia do docelowych stawek dla użytkowników wód, uwzględniającego zamożność społeczeństwa, rentowność i konkurencyjność wodochłonnych sektorów gospodarczych i wykorzystanie w tym celu jako uzupełniającego finansowania budżetowego pochodzącego z opłat za emisję, które powinny być w co najmniej 50% wykorzystane na adaptację do zmian klimatycznych. Oczywiście jest konieczność powiązania rekomendowanych zmian instytucjonalnych z rekomendowanym procesem dochodzenia do docelowych stawek opłat dla użytkowników wód, na tle koncepcji utrzymania i rozwoju gospodarki wodnej w świetle aktualnych i przyszłych wyzwań.

## POSTULATY GENERALNE

Dla realizacji szczegółowych rekomendacji, sformułowanych na podstawie dyskusji w trzech sesjach tematycznych, postuluje się o pilne podjęcie konkretnych działań.

### **Na poziomie unijnym należy zabiegać o:**

- ♦ opracowanie dyrektywy suszowej UE, która wprowadzi obligatoryjny wymóg systematycznych działań na rzecz ograniczenia przyczyn oraz skutków suszy, a także – wspólnie z Dyrektywą Powodziową – ustanowi komplementarne podejście do retencji wód;
- ♦ powiązanie polityki rolnej UE z osiąganiem celów RDW, co powinno skutkować uzależnieniem dopłat rolniczych od działań na rzecz ochrony zasobów wodnych.

**W zakresie krajowych działań strategicznych** konieczne jest opracowanie długofalowej strategii gospodarki wodnej w układzie partycypacyjnym, tzn. w udziałem środowisk eksperckich, akademickich, użytkowników wód i organizacji społecznych, bez zlecenia przygotowania projektu dokumentu na zewnątrz. Powinna ona uwzględniać

- ♦ spójną strategię ryzyka powodzi i suszy, głównie na bazie wzrostu efektywnego potencjału retencyjnego, bilansowanego w skali lokalnej i regionalnej;
- ♦ kształtowanie i gospodarowanie zasobami wodnymi w rolnictwie, co do zasady ukierunkowane na ochronę gleb, ekosystemów wodnych i zasobów wód podziemnych;
- ♦ spójność sektorowych polityk miejskich w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu i ograniczania ich skutków, ukierunkowaną na ilościową i jakościową ochronę zasobów wodnych w układach zlewniowych.

**W zakresie krajowych dokumentów planistycznych** konieczne są następujące zmiany:

- ♦ rewizja podejścia do planowania w gospodarce wodnej – należy rozdzielić fazę tworzenia metodyki przygotowania dokumentów planistycznych od fazy ich realizacji na podstawie tej metodyki tak, aby w fazie tworzenia metodyki zapewnić partycypację środowiska eksperckiego i interesariuszy. Ocena efektywności funkcjonalnej i ekonomicznej przedsięwzięć musi być na takim poziomie, aby umożliwić kwalifikację, bądź odmowę ich realizacji.
- ♦ Należy zwiększyć integrację planowania przestrzennego z planowaniem w gospodarce wodnej na wszystkich szczeblach zarządzania. Powinno to następować stopniowo i jako proces zachodzący na bazie rozwiązań przygotowywanych wspólnie ze środowiskiem planistów przestrzennych i administracją odpowiedzialną za dział gospodarki przestrzennej. Takie postępowanie doprowadzi do długo oczekiwanych zmian ustawowych na bazie udokumentowanego doświadczenia;
- ♦ Konieczne jest opracowanie planów rozwoju wielorodzajowej retencji wodnej w układach wielkoskalowych zlewni, opartych na opracowaniach studialnych z uwzględnieniem obecnych uwarunkowań oraz zamierzeń rozwojowych i wpływu zmian klimatu.

**Skuteczne zarządzanie i efektywne finansowanie zadań gospodarki wodnej wymaga:**

- ♦ decentralizacji i dekoncentracji realizacji zadań w gospodarce wodnej zgodnie z konstytucyjną zasadą subsydiarności i tym samym przygotowania projektu zmian instytucjonalno-kompetencyjnych, przeprowadzenia szerokiej dyskusji i konsultacji społecznych, w szczególności z przedstawicielami samorządu terytorialnego, oraz przygotowania w tym zakresie nowelizacji ustawy Prawo wodne;
- ♦ zapewnienia dwuinstancyjności administracyjnej oraz oddzielenia sfery imperium od sfery dominium w zarządzaniu gospodarką wodną, np. poprzez utworzenie proponowanych w projekcie prawa wodnego z 2015

roku dwóch zarządów zlewni dla dorzecza Wisły i Odry, które wykonywałyby funkcje właścicielskie w stosunku do wód publicznych (także spoza obszarów ich dorzeczy). Funkcje organów administracyjnych mógłby pełnić dyrektor nowego urzędu gospodarki wodnej oraz starosta.

- ♦ Konieczne jest opracowanie wieloletniego procesu dochodzenia do docelowych stawek dla użytkowników wód, uwzględniającego zamożność społeczeństwa, rentowność i konkurencyjność wodochłonnych sektorów gospodarczych i wykorzystanie w tym celu jako uzupełniającego finansowania budżetowego pochodzącego z opłat za emisję, które powinny być w co najmniej 50% wykorzystane na adaptację do zmian klimatycznych.

### **Podniesienie potencjału kompetencyjnego w gospodarce wodnej wymaga aktualizacji stanu wiedzy i umiejętności, głównie poprzez:**

- ♦ realizację prac studialno-badawczych o charakterze strategicznym i regionalnym, przy wykorzystaniu środowiska naukowego i akademickiego we współpracy z administracją i konsultingiem, co umożliwi weryfikację i podnoszenie wiedzy wszystkich stron na bazie realnych uwarunkowań w poszukiwaniu skutecznych rozwiązań;
- ♦ ciągłego podnoszenia jakości kształcenia kadry specjalistycznej, zajmującej się gospodarką wodną, według przemyślanego systemu kształcenia ustawicznego, w tym weryfikacji zakresu programów studiów wyższych.

Niestety, w naszym kraju nie mamy takiego publicznego (państwowego, ale niezależnego od partyjnych wpływów) ośrodka strategicznej myśli rozwojowej, który systematycznie zajmowałby się diagnozowaniem głównych wyzwań i opracowaniem strategii sprostania im. Dotyczy to także tego kluczowego dla Polski wyzwania, jakim jest gospodarowanie wodą. Nie mamy zatem takiej instytucji, w której mogliby zgodnie współpracować dla kraju ci, którzy przede wszystkim wiedzą „co” oraz ci, którzy przede wszystkim wiedzą „jak”. Zorganizowanie obrad Wodnego Okrągłego Stołu pokazuje, że nie brakuje ekspertów, którzy gotowi są podjąć się takiego publicznego zadania. Tak długo jak ze strony rządowych decydentów nie ma gotowości i woli współpracy z nimi, pozo-

stają im typowe obywatelskie i eksperckie formy aktywności. Mówiąc wprost, mogą proponować i apelować. Jednak to nawoływanie pozostaje na ogół bez odpowiedzi. Tym samym ogromny ekspercki potencjał wiedzy, doświadczenia i aktywności nie jest dobrze wykorzystywany dla dobra ludzi i kraju.

Dlatego uważamy za stosowne proponować – i kierujemy ten postulat do Narodowego Centrum Badań i Rozwoju – wszczęcie prac nad opracowaniem strategicznego programu rozwojowego „Gospodarowanie wodą jako wyzwanie rozwojowe dla Polski”. Uważamy, że punktem wyjścia tych prac może być niniejszy dokument programowy. A ich rozpoczęcie powinno także ustanowić platformę systematycznego dialogu ekspertów i decydentów. Tak, aby powiązać i uspołnić „co” i „jak”.

**Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej (Fundacja GAP)** to dynamicznie rozwijająca się organizacja, której misją jest wspieranie zrównoważonego rozwoju poprzez generowanie i upowszechnianie wiedzy z zakresu ekonomii wartości w działaniach i debacie publicznej.

Zależy nam, aby wartości społeczne, troska o środowisko, przyszłość pokoleń, stały się nadrzędne nad krótkookresowym myśleniem nastawionym wyłącznie na zysk.

**W naszej działalności można wyróżnić pięć głównych obszarów:**

1. tworzenie podstaw merytorycznych i edukacja w kierunku ekonomii wartości poprzez prowadzenie think-tanku OEES HUB oraz działalność wydawniczo-ekspercką,
2. organizacja wydarzeń o zasięgu międzynarodowym, ogólnopolskim i lokalnym, których celem jest upowszechnianie wiedzy i promocja ekonomii wartości,
3. wspieranie rozwoju organizacji pozarządowych oraz małych i średnich przedsiębiorstw z Krakowa i Małopolski poprzez działania doradcze, szkoleniowe i networkingowe,
4. aktywizacja młodzieży i seniorów w zakresie ich zaangażowania obywatelskiego,
5. wspieranie studentów i kadry naukowej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, w szczególności kolegium GAP, poprzez działania aktywizacyjne i integracyjne

Zachęcamy do zapoznania się z ofertą Wydawnictwa GAP:

[www.fundacjagap.pl/wydawnictwo](http://www.fundacjagap.pl/wydawnictwo)

Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej  
ul. ks. I. J. Skorupki 22  
31-519 Kraków  
Tel. 12 423 76 05  
e-mail: [biuro@fundacjagap.pl](mailto:biuro@fundacjagap.pl)  
[www.fundacjagap.pl](http://www.fundacjagap.pl)

Kraków, 2021



Wrocław  
miasto spotkań