

Energetyka wodna w strategii gospodarowania zasobami wodnymi

Stanisław Lewandowski
L.S. HydroConsult, Bolszewo

Katarzyna Trojanowska
Towarzystwo Elektrowni Wodnych

Aktualny stan gospodarki wodnej w Polsce nie jest zadowalający. Składa się na to wiele przyczyn, wśród których poczesne miejsce zajmuje brak spójnej polityki gospodarowania wodami, ponieważ na gospodarkę wodną Polski ma wpływ wiele czynników, z których każdy jest – lub chce być – najważniejszy i każdy ma wpływ – lub chce mieć – na politykę gospodarowania wodami:

Planowanie przestrzenne. Wiadomo, że sieć wodną najlepiej mieć tam, gdzie się zaplanuje (przykładem zawodowy dyrektor z filmu „Poszukiwany – poszukiwana”).

Urbanistyka i budownictwo też mają wpływ. No bo przecież gdzieś trzeba budować miasta, a tereny zalewowe przy rzekach świetnie się do tego nadają – tu przykładem osiedle Kozanów we Wrocławiu albo Staszica w Tczewie. Więc niech gospodarka wodna zabiera swoją rzekę

za obwałowania, a w mieście zostawi tylko wodę do picia. To, oczywiście, gorzki żart, ale niestety wiele mający wspólnego z rzeczywistością.

Najlepiej zabrać wodę na pola i lasy – bo **rolnictwo i leśnictwo** chcą mieć do woli wody do nawodnień. Ale nie za wiele, więc powodzie nie wchodzi w grę. Susza – też nie, oczywiście. O to żeby nas nie dotknęła klęska powodzi i suszy niech zadba... Państwo.

Szczerze mówiąc w Polsce na gospodarkę wodną wpływ mają wszyscy. Tylko nie **żegluga** ani **energetyka wodna**.

W normalnej sytuacji politykę państwa w zakresie gospodarki wodnej determinują warunki naturalne – czyli zasoby wodne, sieć rzeczna, ukształtowanie terenu

Polska nie jest jednak zwykłym krajem, jest krajem unijnym, a więc zgodnie z Traktatem ateńskim podpisanym w dniu 16 kwietnia 2003

przyjęła całość dorobku prawnego Unii Europejskiej ze wszystkimi traktatami, rozporządzeniami i dyrektywami. Prawo unijne stało się na mocy traktatu akcesyjnego nadrzędne w stosunku do krajowych aktów prawnych i po okresie przejściowym akty te powinny zostać dostosowane do prawa unijnego. Czyli należy dokonać implementacji prawa unijnego do krajowych aktów prawnych – tak to się ładnie nazywa. I to prawo krajowe też wpływa.

No i jeszcze do tego całego zamętu dochodzi wielość instytucji, które z racji umocowania prawnego gospodarką wodną zajmować by się mogły lub powinny albo czują się do tego predystynowane (nie mówię o kompetencjach, bo wiem u nas na gospodarce wodnej zna się każdy). Dość wspomnieć, że sprawy zatrącające o gospodarkę wodną procedowane są w dziesięciu resortach¹. Z tego wszystkiego wynika brak jednolitej koncepcji zarządzania wodami. Obecnie funkcjonuje kilka równoległych ośrodków zarządzających o nieprecyzyjnie określonych kompetencjach i zadaniach.

Właściwie nie ma w Polsce nikogo, kto nie wyrażałby werbalnego zaniepokojenia stanem gospodarki wodnej, zwłaszcza w okresach powodzi czy suszy, większość specjalistów i laików w sprawach gospodarowania wodami zgodnie przyznaje, że zarządzaniem gospodarką wodną zajmuje się głównie bałagan organizacyjny i kompetencyjny. Te niedostatki potęgowane są przez brak skutecznych instrumentów prawno – ekonomicznych. Jednocześnie odnosi się nieodparte wrażenie, że jakoś nikomu nie przeszkadza totalna bezmyślność w zarządzaniu wodą, co skutkuje karygodnym

¹ tekst odnosi się do sytuacji prawnej i administracyjnej w września 2015 – obecnie zagadnieniami związanymi z gospodarowaniem zasobami wodnymi zajmują się w Ministerstwie Energii, Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministerstwie Środowiska, Ministerstwie Rozwoju, Ministerstwie Skarbu Państwa, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, Ministerstwie Zdrowia oraz w Ministerstwie Sportu i Turystyki. Tylko dziewięć ministerstw.

marnotrawstwem naszych skromnych zasobów.

Pod pretekstem porządkowania spraw związanych z gospodarką na zlecenie Ministerstwa Środowiska opracowano Narodową Strategię Gospodarowania Zasobami Wodnymi. Wytyczono zachęcająco wyglądający nadrzędny cel:

Kształtowanie rozwiązań prawnych, organizacyjnych, finansowych i technicznych w gospodarowaniu wodami umożliwiającymi trwałą i zrównoważoną społeczno – gospodarczy rozwój kraju, z uwzględnieniem przewidywanych zmian klimatu.

Jednak lektura dokumentu, wg wytycznych którego gospodarka wodna ma funkcjonować, budzi nasze poważne zaniepokojenie. Abstrahując od tego, że dokument skupia się głównie na stanie ekologicznym wód, nie zaś na gospodarowaniu wodami, i powinien nazywać się raczej Narodowa Strategia Ochrony Wód przed Jakimkolwiek Gospodarowaniem, zauważamy, że

wśród priorytetowych działań, jakie Ministerstwo Środowiska zamierza (strategicznie) podjąć, główne miejsce zajmuje całkowita reorganizacja zarządzania tym segmentem. Reorganizacja ta zaś polegać ma na eliminacji z procesu zarządczego instytucji, które mają doświadczenie w tym zakresie i potencjał merytoryczny, oraz powierzeniu tych zadań organom, które pod żadnym względem nie są do tego przygotowane. Wobec powyższego nie dziwi również zaniechanie jakiegokolwiek rozwoju gospodarczego wykorzystania wód.

Resort twierdzi, że taki kształt kluczowego dokumentu wynika z implementacji postanowień Ramowej Dyrektywy Wodnej, zakładając zapewne, że odwołanie do przepisów unijnych skutecznie zniechęci potencjalnych oponentów do szukania dziury w całym i wytrąci im broń z ręki. Tymczasem pochylenie się nad unijną Ramową Dyrektywą Wodną, na którą tak skwapliwie powołują się autorzy projektu reorganizacji, unaocznia, że – podobnie jak wszystkie dyrektywy unijne – wytycza ona jedynie cele, do których kraje członkowskie powinny dążyć, nie narzucając wszak dróg dojścia. Co innego unijne rozporządzenia, te są rów-

nie obowiązujące jak nasze ustawy. W p. 16 Preambuły do RDW stwierdza się:

(16) Konieczne jest dalsze integrowanie ochrony i zrównoważonego gospodarowania wodą z innymi dziedzinami polityk wspólnotowych, takimi jak energetyka, transport, rolnictwo, rybołówstwo, polityka regionalna i turystyka. Niniejsza dyrektywa powinna tworzyć podstawę do kontynuacji dialogu oraz rozwoju strategii dla dalszej integracji poszczególnych obszarów polityk.

Jeżeli gospodarka wodna – jak nazwa wskazuje – ma być gałęzią gospodarki narodowej, to musi do strategii działania wprowadzić nowe instrumenty stymulujące współdziałanie z innymi działami gospodarki, wykorzystując w maksymalnym stopniu efekty synergii.

Tymczasem NSGZW o energetyce wodnej wspomina jedynie w kontekście zagrożenia dla dobrego stanu wód, nie dostrzegając, że na większości krajowych cieków energetyka wodna jest przewidywalnym i godnym zaufania **podmiotem**, który z uwagi na charakter prowadzonej działalności gospodarczej dla utrzymania jej efektywności jest niejako zmuszony do:

- prowadzenia zrównoważonej, dokładnie przemyślanej i bezpiecznej gospodarki wodnej
- tworzenia i utrzymywania retencji korytowej i zbiornikowej, co z kolei pozwala na utrzymywanie retencji gruntowej, na wielu połaciach zlikwidowanej przez zbyt daleko idące melioracje, a na innych nie funkcjonującej z uwagi na całkowite zaniedbania w zakresie jej utrzymania,
- dbałości o dobry stan techniczny urządzeń piętrzących stopni wodnych i umocnień brzegowych w ich sąsiedztwie, to jednocześnie dbałość o własny interes ekonomiczny i często składniki majątku,
- zapewnienia należytej przepustowości koryt cieków, likwidowania zatorów i przetamowań celem umożliwienia bezpiecznego spływu wielkich wód dla ochrony przez zatopieniem swoich obiektów i dobytku okolicznej ludności.





Te działania przyczyniają się do łagodzenia skutków powodzi i suszy i to jest właśnie efekt synergii, o który szczególnie powinna zadbować nie tylko gospodarka wodna, lecz także władze samorządowe. Dodatkowe nie mniej istotne efekty środowiskowe, za którymi stoją niemałe nakłady i obciążenia fiskalne nakładane na energetykę wodną, to:

- przywracanie drożności cieków poprzez budowę przepławek na modernizowanych i odbudowywanych niemal od podstaw stopniach piętrzących
- przywracanie małej retencji na odtwarzanych piętrzeniach po zdewastowanych siłowniach wodnych.

Resort gospodarki wodnej swoje zaniechania w realizacji wymienionych działań tłumaczy małą ilością środków, nie kwapiąc się jednak do współpracy z podmiotami, które takie środki chętnie by zainwestowały, gdyby zapewniono im uzyskanie godziwych warunków zwrotu poniesionych nakładów poprzez możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w ramach obowiązującego prawa. Łatwiejszą wszakże drogą pozyskania środków jest wydawanie zakazów i administrowanie za pomocą na-

kładania kar i parapodatków na tych użytkowników wód, których podejrzewa się o posiadanie „wolnych środków”. Tu najłatwiejszym i oczywistym celem jest energetyka wodna. Obciążenia rosły stopniowo poprzez zwiększanie wymagań odnośnie skali opłat wnoszonych z różnych tytułów, by w końcu w wyniku zmian w prawie (Ustawa o oze, Prawo energetyczne, Ustawa o ochronie środowiska, a ostatnio planowana gruntowna nowelizacja ustawy Prawo wodne) postawić energetykę wodną w obliczu utraty rentowności. Tak przez pryzmat interesów gospodarki wodnej i ochrony środowiska widziana jest przez Ministerstwo Środowiska implementacja zapisów RDW (że znów zacytuję Preambułę):

„16. Konieczne jest dalsze integrowanie ochrony i zrównoważonego gospodarowania wodą z innymi dziedzinami polityk wspólnotowych, takimi jak energetyka”

co wyraźnie wskazuje na jej świadome i zamierzone sabotowanie. Środki finansowe i zasoby kadrowe wnoszone przez energetykę wod-

ną działającą zgodnie z pozwoleniami wodnoprawnymi, których zakres stosowania jest określany przez instytucje gospodarki wodnej, w sposób naturalny wspierają działania tejże gospodarki wodnej. Stąd wniosek, że resort odpowiedzialny za gospodarkę wodną powinien z energetyką wodną współpracować i wręcz wspierać jej działania (mówienie o wsparciu w kontekście energetyki wodnej ma teraz konotację głównie finansową, w tym przypadku jednak chodzi przede wszystkim o umożliwienie normalnej działalności). Energetyka wodna jest w stanie spełnić wszystkie racjonalne żądania gospodarki wodnej wynikające z przepisów obowiązującego obecnie prawa. Ale aby te żądania spełniać, musi istnieć i się rozwijać.

Ponieważ tegoroczna (2015) i zeszłoroczna (2014) aura udowodniła, że zwiększanie retencji poprzez odtwarzanie retencji naturalnej i tworzenie sztucznych zbiorników jest potrzebą chwili w celu zapobieżenia skutkom suszy (dość powiedzieć, że w górnym i środkowym biegu Wisły stany wody przez prawie kwartał – od lipca do października 2015 - kształtował się w dolnej strefie stanów niskich,

a w ok. 30% stacji występowały stany poniżej minimum okresowego), wyciągamy – po raz kolejny – rękę do współpracy. Mamy przemysłane propozycje idące w kierunku radykalnej poprawy warunków współpracy na linii gospodarka wodna – energetyka wodna. Mamy konkretne pomysły na gospodarowanie skromnymi zasobami wodnymi naszego kraju. Z pożytkiem dla środowiska i ludzi. Taki energetyczny suplement do NSGZW, uwzględniający dobro nie tylko... ekologów.

Kluczem do sukcesu jest wypracowanie takich zapisów w aktach prawnych, w decyzjach administracyjnych i w postanowieniach podejmowanych na różnych szczeblach władzy, które będą jednoznacznie precyzować obszary uprawnień i odpowiedzialności wszystkich użytkowników wód, nie dopuszczając jednocześnie do urzędniczej nadinterpretacji.

Kamieniami milowymi w tych dokumentach powinny być jednoznaczne wskazanie zarządzającego urządzeniami wodnymi oraz precyzyjne określenie jego uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności. Do tego system prawny funkcjonujący w Polsce powinien działać szybko, nieuchronnie i niewybió-

czo, dając powołanym do tego instytucjom stosowne narzędzia do egzekucji postanowień prawa. Urządzenia wodne, które służą albo zapewnieniu bezpieczeństwa społeczeństwu, albo umożliwiają działalność wielu podmiotom korzystającym z wód, powinny znaleźć się w operatywnym zarządzie gospodarki wodnej. Te urządzenia mają stanowić podstawę do świadczenia społecznych (ochrona przed powodzią i suszą) lub biznesowych (rolnictwo, energetyka, turystyka, żegluga i in.) usług wodnych.

Energetyka wodna powinna mieć w swojej kompetencji wyłącznie zarządzanie ruchem elektrowni, towarzystwa żeglugowe powinny zarządzać całą infrastrukturą powiązaną z drogami wodnymi, wodociągi powinny zająć się utrzymaniem infrastruktury zapewniającej ludności ciągłe dostawy wody odpowiedniej jakości etc. Finansowane przez budżet instytucje odpowiadające w imieniu Państwa za zarządzanie gospodarką wodną nie powinny mieć możliwości prowadzenia – oprócz działalności statutowej – działalności strictly biznesowej, ponieważ naruszałoby to zasadę konkurencji, stawiając podmioty gospodarki wodnej w uprzywilejowanej sytuacji.

Gospodarka wodna za świadczenie usług wodnych w postaci np. piętrzenia czy utrzymywania należytych przepływów pobierałaby opłaty od odbiorców tych usług – zgodnie z RDW stanowiłoby to jej przychód. Jako szafarz pozwoleń wodnoprawnych na specjalne korzystanie z wód miałyby też prawo do ustalania sposobu i zakresu partycypacji w kosztach utrzymania urządzeń wodnych służących ogółowi. To prawo jest zresztą zapisane w obowiązującej ustawie Prawo wodne.

W NSGZW powinny znaleźć się – koniecznie! – zapisy o potrzebie opracowania i wdrożenia kompleksowego planu dla Wisły i jej dorzecza z uwzględnieniem przyjmowanego już kilkakrotnie przez Rząd zagadnienia pilnej budowy stopnia wodnego poniżej Włocławka. Istniało i istnieje wiele organizacji i zespołów, które takie plany dla rzek na swoim terenie już stworzyły i starają się realizować, działa Związek Miast Nadwiślańskich optujący za pilną budową nie jednego stopnia na Wiśle, ale dokończeniem realizacji Kaskady Dolnej Wisły.

W NSGZW nie dostrzega się też pogłębiającego się deficytu kadr





dla gospodarki wodnej. W wyniku likwidacji kierunku budownictwa wodnego na wszystkich polskich politechnikach zaprzestano kształcenia specjalistów budownictwa wodnego. Nie kształcą się też specjaliści gospodarowania wodą. Uznano, iż tą dziedziną gospodarki powinni zajmować się biolodzy, ekolodzy i specjaliści od ochrony środowiska. Ten deficyt nie jest na razie widoczny, bowiem są jeszcze czynni zawodowo inżynierowie, którzy uprawnienia uzyskali w latach osiemdziesiątych. Potrzeby zarządcze i remontowe nie są aż tak duże, by ta niewielka grupka osób nie dała sobie rady, ale wkrótce okaże się, że nie ma kadr mających wizję gospodarki wodnej w skali kraju, umiejących zaprojektować czy wykonać budowle piętrzące i regulacyjne. Winna jest demografia – czynni obecnie hydrotechnicy w najlepszym razie dobiegają pięćdziesiątki, większość to osoby u progu emerytury.

W świetle przedstawionych na wstępie prezentacji faktów widać wyraźnie, że w naszym kraju nie istnieje stra-

tegia ani polityka gospodarowania wodą, która w jakikolwiek sposób odnosiłaby się do energetyki wodnej. Jest to niezgodne z oczekiwaniami społecznymi, nie mówiąc już o zgodności z polityką wodną UE określoną w RDW. Sytuacja ta wynika zarówno z anachronicznego systemu prawnego, jak i niesprecyzowanych kompetencji zarządczych instytucji odpowiedzialnych za gospodarkę wodną. Niewątpliwie wpływ ma też nadzorowanie gospodarki wodnej przez kilka ministerstw, które mają diametralnie różne priorytety odnośnie korzystania z wód. I prymat pomiędzy nimi Ministerstwa Środowiska, które na gruncie polskim okazuje się być Ligą... – to jest Ministerstwem Ochrony Przyrody.

Opracowanie NSGZW nie okazało się panaceum na problemy gospodarki wodnej, nie stworzyło warunków do realizacji nowoczesnej polityki wodnej opartej na zrównoważonym rozwoju, nie przybliżyło nas do implementacji RDW do polskiego systemu prawnego. Należy żywić nadzieję, że w znowelizo-

wanej ustawie Prawo wodne zostanie dostrzeżona i dowartościowana konieczność współdziałania w zakresie gospodarowania wodami „z innymi dziedzinami polityk wspólnotowych, takimi jak energetyka, transport, rolnictwo, rybołówstwo, polityka regionalna i turystyka”. Jakoś się ten 16. punkt Preambuły wybił się na leitmotiv artykułu. Jest to możliwe tylko wtedy, gdy ministerialni pracownicy – przynajmniej niektórzy – wyzbędą się administracyjnego gorsetu i podejmą rzeczowe rozmowy z użytkownikami wód nie tylko z pozycji „lepiej wiedzącego urzędnika”. Energetyka wodna nie może być postrzegana jedynie przez pryzmat ilości wytwarzanej energii, ale także przez pryzmat pozytywnego wpływu na stan środowiska naturalnego.

**Stanisław Lewandowski
Katarzyna Trojanowska**