



Or.A.0715/6/19

Warszawa, 14 stycznia 2019 roku

Szanowny Pan
Janusz Sypiański

Dyrektor Biura
Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich

Związek Powiatów Polskich dostrzega wagę problemów podnoszonych w ramach projektu założeń do projektu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, przygotowanego przez ekspertów ZGWM. Dziękując za przesłanie materiału, poniżej realizujemy prośbę o przekazanie propozycji i uwag do przygotowanych założeń. Konstruując uwagi odnosimy się do konkretnych zapisów jakie znalazły się w przekazanym materiale.

Deklarujemy chęć i gotowość udziału w dalszych pracach nad założeniami.

I. Propozycje i uwagi do założeń

1. Uwaga dot. doświadczeń kanadyjskich

str. 2 – „WHO wprowadziły systemy oparte na ocenie ryzyka wskazują, że jest to najlepsza metoda poprawy ochrony zdrowia publicznego w odniesieniu do chorób przenoszonych przez wodę. Fakt, że w Polsce nie mówi się o chorobach przenoszonych drogą wodną nie oznacza, że ich nie ma. Kraj nasz nie prowadzi w sposób zalecany przez WHO opracowywania ognisk chorób biegunkowych, czy płucnych pod kątem prawdopodobieństwa przeniesienia ich przez wodę (w wyniku spożycia lub wdychania aerozolu wodnego). Tymczasem w tegorocznym wydaniu Journal of Water and Health 16.2/2018) w artykule Drinking and recreational water exposures among: Canadians: Foodbook Study 2014–2015, autorzy (pracownicy organów rządowych i naukowcy) stwierdzają, że ok. 400 tys. przypadków rocznie z 20,5 mln chorób jelitowych w Kanadzie dotyczy wody pitnej, oraz że „obciążenie chorobami przenoszonymi przez wodę jest często niedoceniane z powodu zaniżonego zgłaszania i niedostatecznej diagnozy”. Do tego dochodzą dziesiątki tysięcy rocznie zachorowań na legionellozę, wynikających z wdychania zanieczyszczonego aerozolu wodnego (zwłaszcza pod prysznicem). Kanadę zamieszkuje ok. 37,2 mln mieszkańców, a system prawodawstwa i nadzoru nad

zaopatrzeniem w wodę (w tym obowiązkowa ocena ryzyka) jest na wysokim poziomie, co wynika z doświadczeń będących konsekwencją największej epidemii wodnej związanej z wodami podziemnymi, która miała miejsce w 2000 r. w kanadyjskim Walkerton (6 zgonów, ok. 2 tys. zachorowań).”

ZPP: Warto byłoby bardziej zgłębić doświadczenia kanadyjskie oraz nagłośnić problemy występujące tam w przeszłości.

2. Uwaga dot. polityk i strategii

str. 3 – „Stworzony system powinien zapewniać minimalizowanie potencjalnego ryzyka związanego z wystąpieniem sytuacji i zdarzeń niepożądanych (wynikających zarówno z zagrożeń i katastrof naturalnych, przypadkowego zbiegu zdarzeń, jak i błędów ludzkich), generujących ryzyko pojawienia się zagrożeń w wodzie dostarczanej konsumentom oraz minimalizowanie ich ewentualnych skutków. W tym celu konieczne jest przypisanie poszczególnym podmiotom uczestniczącym pośrednio (np. poprzez opracowanie odpowiednich polityk i strategii na różnych szczeblach organów rządowych i samorządowych) i bezpośrednio w procesie zaopatrzenia w wodę, odpowiedzialności i obowiązków lub dookreślenie, w jaki sposób powinny być realizowane obowiązki i odpowiedzialności wynikające z innych aktów prawnych (np. przez gminy, dla których zaopatrzenie w wodę jest zadaniem własnym wynikającym z ustawy o samorządzie gminnym, czy też organów państwowej inspekcji sanitarnej, odpowiedzialnych zgodnie z ustawą o PIS za ochronę zdrowia publicznego i ocenę wpływu warunków środowiskowych – w tym wody do spożycia – na zdrowie ludności).”

ZPP: Wydaje się, że warto dość ostrożnie podchodzić do wprowadzania nowych obowiązków dot. przyjmowania polityk i strategii – ponieważ przy zbyt dużej liczbie tego typu dokumentów można osiągnąć efekt odwrotny do zamierzonego.

3. Uwaga dot. wstępnego przypisania zadań podmiotom

str. 3 „Celem projektu jest uzupełnienie obowiązujących regulacji prawnych o regulacje na poziomie aktu rangi ustawowej, dotyczące zaopatrzenia w wodę m.in. poprzez: czytelne określenie zadań z zakresu zaopatrzenia w wodę dla organów administracji publicznej oraz podmiotów prowadzących działalność w tych obszarach.”

ZPP: Zasadnym byłoby – już na etapie założeń – wstępne przypisanie najważniejszych zadań konkretnym podmiotom – tak, aby potencjalni ich wykonawcy mogli jak najwcześniej się do nich odnieść. Ponadto warto rozważyć – w odniesieniu do zadań – źródła ich finansowania.

4. Uwaga dot. umowy o prowadzenie zaopatrzenia w wodę

str. 5 „Odrębnej regulacji wymaga prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, co można potraktować jako następny, odrębny dział regulujący sprawy takie jak umowa o prowadzenie

zaopatrzenia w wodę pomiędzy gminą, a podmiotem realizującym to zadanie w praktyce (wprowadza ją, zamiast zezwoleń projekt nowej DWD – ma określać prawa i obowiązki obu stron).”

ZPP: Tutaj decydujące będzie brzmienie prawa unijnego, natomiast trzeba pamiętać o tym, że jeżeli będzie to możliwe, to ustawa powinna zawierać najważniejsze elementy takiej umowy.

5. Uwaga dot. zakresu działania organów PIS

str. 5 „Nadzór nad bezpieczeństwem wody: obowiązki i uprawnienia organów PIS.”

ZPP: Lepiej byłoby mówić o „obowiązках/zadaniach i kompetencjach PIS”.

6. Uwaga dot. definicji „sieci dystrybucyjnej”

str. 6 „Projektowana regulacja dotyczyć będzie obowiązków związanych ze wszystkimi aspektami zaopatrzenia w wodę, co wymaga podania na wstępie wielu definicji na potrzeby niniejszej ustawy (przykładem może być definicja „analizy ryzyka” – różna w różnych normach i przepisach, czy też „sieć dystrybucyjna” – nigdzie nie zdefiniowana i nie wiadomo, czy obejmuje samą sieć wodociągową, czy też zgodnie z amerykańskimi zaleceniami także przyłącze i instalacje wewnętrzne, do kranu u konsumenta włącznie) tak, aby interpretacja przepisów była jednoznaczna.”

ZPP: Wydaje się, że z uwagi na konieczność zapewnienia wody jak najlepszej jakości warto byłoby wprowadzić definicję szerszą – przy czym kluczowe powinny być przy tym koszty takiego ujęcia „sieci dystrybucyjnej”.

7. Uwaga dot. funduszu na wyznaczanie i utrzymywanie stref ochronnych

str. 7 „Mieszkańcy poszczególnych gmin nie powinni ponosić odpowiedzialności finansowej za uwarunkowania hydrogeologiczne w jakich funkcjonują – np. brak dostępu do dobrze izolowanych warstw wód podziemnych. Należałoby wydzielić w ramach gospodarowania wodami specjalny fundusz na wyznaczanie i utrzymywanie stref ochronnych tam, gdzie nie ma możliwości zaopatrzenia w dobrze chronioną wodę lepszej jakości, zasilany zarówno przez podmioty obecnie zanieczyszczające wody, jak i budżet państwa – za zanieczyszczenia historyczne, spowodowane przez państwowe zakłady chemiczne, wydobywcze, zbrojeniowe, jednostki wojskowe itp.).”

ZPP: Proponowane rozwiązanie na pewno zasługuje na głębszą analizę. W związku z nim nasuwa się kilka kwestii, które wymagałyby doprecyzowania, takich jak np. dysponowanie środkami funduszu (kto, wedle jakich kryteriów) czy jego zasięg (fundusz krajowy, fundusze regionalne).

8. Uwaga dot. struktury administracji

str. 8-10 „[...] bowiem brak jest jakiegokolwiek podmiotu skupiającego niewielkie środowiska zajmujące się bezpieczeństwem wody. Departament Bezpieczeństwa Zdrowotnego Wody w GIS

zatrudnia kilka osób zajmujących się przede wszystkim sprawami biurokratycznymi i organizacyjnymi nadzoru nad jakością wody, kilka osób w Zakładzie Bezpieczeństwa Zdrowotnego Środowiska, NIZP-PZH zajmuje się przede wszystkim wydawaniem atestów higienicznych (na podstawie dokumentacji przedstawianej przez producentów). W regionalnych zarządach gospodarki wodnej sprawa zaopatrzenia w wodę funkcjonuje jedynie w kontekście opłat za pobraną wodę lub regulacji taryf. W innych krajach funkcjonują specjalne Instytuty lub wydzielone departamenty zajmujące się bezpieczeństwem wody, zatrudniające setki osób. Przykładem mogą być rozwiązania niemieckie, gdzie oprócz DVGW wydającego regulacje techniczne, wytyczne, jest także Federalna Agencja Środowiska UBA (wydaje rekomendacje i opinie dotyczące wody pitnej, które dostępne są na stronie internetowej:

<https://www.umweltbundesamt.de/themen/wasser/trinkwasser/rechtliche-grundlagen-empfehlungen-regelwerk/empfehlungen-stellungnahmen-zu-trinkwasser>) oraz inne instytucje, takie jak Instytut Roberta Kocha czy Bawarski Urząd ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (LGL).

Bezpieczeństwem wody pitnej w UBA zajmuje się kilkuset z 1600 pracowników. Wydział II 3 "Higiena wody pitnej i wody w kąpieliskach" dzieli się tematycznie na:

- II 3.1 Krajowy i międzynarodowy rozwój higieny wody pitnej
- II 3.2 Woda basenowa i w kąpieliskach, analityka chemiczna
- II 3.3 Zasoby wody pitnej i uzdatnianie wody (Berlin-Marienfelde)
- II 3.4 Dystrybucja wody pitnej
- II 3.5 Mikrobiologia wody pitnej i basenowej
- II 3.6 Toksykologia wody pitnej i basenowej

Zagadnieniami związanymi z wodą środowiskową, w tym wykorzystywaną na cele zaopatrzenia ludności zajmują się 2 osobne wydziały ds. Gospodarki wodnej (II 1 i II 2). W Polsce nie ma odpowiednika takiego Wydziału i nikt nie zajmuje się zagadnieniem organizacji bezpieczeństwa wody pitnej. W Niemczech sprawami zaopatrzenia w wodę w aspekcie jej bezpieczeństwa zajmuje się wiele instytucji oraz jednostek naukowych, w tym np. Uniwersytet Bundeswehry w Monachium. Zaopatrzenie w wodę w trakcie działań wojennych jest bowiem jednym z ważniejszych zagadnień z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego.

Wydaje się konieczne wzmocnienie polskiego potencjału naukowego w tym zakresie, celem kształcenia wysoko wyspecjalizowanych kadr łączących wiedzę techniczną z aspektami środowiskowymi i zdrowotnymi. Pierwsze w Polsce roczne studia podyplomowe powstały dopiero w tym roku na Politechnice Śląskiej i są jedynymi kształcącymi w tak interdyscyplinarnym zakresie. Powinna powstać także silna jednostka nadzorująca pełen cykl dostaw wody (wzorem Departamentu w UBA czy EPA), w tym instalacje wewnętrzne, grupująca specjalistów z dziedzin powiązanych z zaopatrzeniem w wodę, będąca ośrodkiem wsparcia merytorycznego, poradnictwa, tworzenia Wytycznych, zaleceń itp w zakresie projektowania, wykonywania i eksploatacji systemów

zaopatrzenia w wodę, a zwłaszcza zarządzania ryzykiem dostaw wody. W chwili obecnej małe gminy pozostawiane są same sobie, a o stosowanych technologiach decyduje cena, a nie ich innowacyjność. Infrastruktura wodna powstaje na dziesiątki lat, powinna więc unowocześniać naszą gospodarkę. Taka jednostka powinna być umiejscowiona w zakresie odpowiedzialności ministra ds. gospodarki wodnej. Aspekt zdrowotny, czyli ocena, czy ewentualne przekroczenie wartości parametrycznych powinna pozostać przy ministrze ds. zdrowia. Należy zwrócić uwagę na fakt, że koordynowanie w skali kraju funkcjonowania zaopatrzenia w wodę od ujęcia do kranu, wsparcie merytoryczne, wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań związanych ze stresem wodnym, który czeka nas w przyszłości, z koniecznością prowadzenia zasobooszczędnej zrównoważonej gospodarki powinno przyczynić się do poprawy gospodarki o obiegu zamkniętym i rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Zaopatrzenie w wodę pitną jest zadaniem własnym gmin i takim powinno pozostać. Jednak wsparcie merytoryczne i finansowe (zwłaszcza dla małych gmin) oraz koordynacja działań w zakresie renowacji i utrzymania infrastruktury krytycznej powinno być także koordynowane i wspierane przez Państwo.”

ZPP: Dostosowanie struktury administracji do stojących przed nią wyzwań to jedno z najtrudniejszych zadań, jakie wiąże się ze zmianą podejścia do zaopatrzenia w wodę. Nie sposób wyobrazić sobie, by proponowane działania odbywały się bez zapewnienia finansowania ze strony Państwa. Równocześnie warto byłoby rozważyć, czy funkcji koordynacyjnych (bez kompetencji władczych) nie mogłyby pełnić np. samorządy województw – zamiast administracji rządowej.

II. Propozycje i uwagi do definicji niezbędnych do wyjaśnienia w ustawie

1. Uwaga ogólna

ZPP: Aby nie okazało się, że wykonana praca w zakresie sformułowania definicji jest nieaktualna z powodu odmiennych uregulowań nowej DWD, warto rozważyć odłożenie w czasie tworzenia szczegółowych definicji. Niemniej załączamy uwagi do przedstawionych propozycji.

Ponadto trzeba pamiętać, że wprowadzanie definicji legalnych nie może być celem samym w sobie – *vide* definicja „interesariuszy” (str. 4), ponieważ jak stanowi § 146 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”:

§ 146. 1. W ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;**
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;**

3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;

4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

2. Jeżeli określenie wieloznaczne występuje tylko w jednym przepisie prawnym, jego definicję formułuje się tylko w przypadku, gdy wieloznaczności nie eliminuje zamieszczenie go w odpowiednim kontekście językowym.”

2. Uwaga dot. definicji wody pitnej

str. 1 – „woda pitna - woda przeznaczona do spożycia przez ludzi, w każdym stanie fizycznym, niezależnie od tego, czy jest ona dostarczana sieciami dystrybucyjnymi, czy też w za pomocą cystern na pojazdach, statkach, w samolotach i pociągach, w sposób stały lub okresowy, w tym:

a) woda, która w stanie pierwotnym lub po obróbce jest przeznaczona do picia, gotowania, przygotowywania żywności i napojów lub w szczególności, do innych następujących celów: higiena osobista i sprzątanie, czyszczenie przedmiotów mających kontakt z żywnością lub ludzkim ciałem, zgodnie z przeznaczeniem;

b) woda wykorzystywana w przemyśle spożywczym do produkcji, obróbki, konserwacji lub wprowadzania na rynek produktów lub substancji przeznaczonych do spożycia przez ludzi.”

ZPP: Definicja jest sformułowana w sposób mocno kazuistyczny, co może spowodować, że poza jej zasięgiem znajdzie się część przypadków, które powinny zostać nią objęte.

3. Uwaga dot. definicji centralnych systemów zaopatrzenia w wodę

str. 1 – „centralne systemy zaopatrzenia w wodę (wodociągi centralne) - pobierające, uzdatniające i dostarczające wodę pitną powiązanymi sieciami wodociągowymi, średnio w ilości co najmniej 10 metrów sześciennych dziennie lub co najmniej do 50 osób, bez względu na to, czy jest dostarczana do odbiorcy ostatecznego bezpośrednio, czy za pomocą podsystemu pośredniego, z podziałem według wielkości dostawy na:

i. małe dostawy wody (podział wg nowej DWD)

ii. ...”

ZPP: Kryterium osób, zawarte w ich definicji, jest zawsze kryterium trudno mierzalnym i zmiennym.

4. Uwaga dot. definicji strefy zaopatrzenia w wodę

str. 2 – „strefa zaopatrzenia w wodę – geograficznie zdefiniowany obszar, w którym woda pitna dostarczana odbiorcom pośrednim lub ostatecznym pochodzi z jednego lub więcej źródeł zaopatrzenia w wodę i gdzie spodziewaną jakość wody pitnej można uznać za prawie jednolitą.”

ZPP: Powinien być wskazany podmiot, który będzie uznawał dany obszar za strefę zaopatrzenia w wodę.

5. Uwaga dot. definicji organu nadzorującego

str. 2 – „organ nadzorujący – organ inspekcji sanitarnej nadzorujący zdrowie publiczne i jakość wody do spożycia, zgodnie z właściwościami określonymi w ustawie o PIS;

W związku ze zmianami jakie zaszły w ciągu 20 lat w organizacji inspekcji sanitarnej, w tym dopuszczeniem do zajmowania stanowisk decyzyjnych osób nie będących lekarzami ze specjalizacją z epidemiologii należałoby zastanowić się nad opcją kontrasygnaty decyzji administracyjnych wydawanych przez ppis dotyczących zagrożeń zdrowotnych przenoszonych przez wodę przez właściwego wojewódzkiego konsultanta ds. epidemiologii. Ograniczanie dostaw wody lub zakresu jej użytkowania istotnie wpływa na życie konsumentów, funkcjonowanie dostawców wody i gmin nie tylko poprzez narażenie na brak zaufania odbiorców ale także ze względu na nieuzasadnione koszty społeczne i finansowe.”

ZPP: Wątpliwości budzi zaangażowanie w system nadzoru wojewódzkiego konsultanta ds. epidemiologii – i to poprzez wprowadzenie „kontrasygnaty” decyzji administracyjnych wydawanych przez inspekcję sanitarną, dotyczących zagrożeń zdrowotnych przenoszonych przez wodę.

Zastrzeżenia budzi zarówno samo zaangażowanie wojewódzkiego konsultanta (skala obciążenia), jak i sama „kontrasygnata”. Można rozważyć wprowadzenie możliwości wydania opinii w sprawach najistotniejszych. W tym momencie powraca poruszany wcześniej wątek reorganizacji administracji – zmiany powinny zmierzać w kierunku zwiększenia kompetencji inspekcji sanitarnej, a nie obciążania wojewódzkiego konsultanta.

6. Uwaga dot. definicji działalności komercyjnej

str. 3 – „działalność komercyjna - oznacza bezpośrednie lub pośrednie, ukierunkowane dostarczanie wody pitnej w ramach leasingu lub innej niezależnej, regularnej i generującej zysk działalności np. w obiektach wynajmujących mieszkania, hotelach, restauracjach.”

ZPP: Definicja jest nie do końca zrozumiała, w szczególności wskazanie w pierwszej kolejności leasingu.

7. Uwaga dot. definicji analizy zagrożeń

str. 3 – „analiza zagrożeń - oznacza systematyczną identyfikację zagrożeń dla zdrowia ludzi, jak również zdarzeń lub sytuacji, które mogą powodować zagrożenie dla zdrowia ludzi z systemu zaopatrzenia w wodę, z uwzględnieniem:

a) opisu systemu zaopatrzenia w wodę,

- b) obserwacji podczas wizyty na miejscu,
- c) odstępstw od ogólnie przyjętych regulacji technicznych,
- d) innej wiedzy na temat jakości wody, systemu zaopatrzenia w wodę i jej wykorzystania, jak również
- e) wyników badań laboratoryjnych i miejsc poboru próbek.”

ZPP: Tutaj ponownie powraca kwestia organizacji administracji – i podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie takiej analizy.

8. Uwaga dot. definicji wody dostarczonej na cele produkcyjne

str. 5 – „Woda dostarczona na cele produkcyjne – woda dostarczona przedsiębiorstwom (zakładom) przemysłowym, budowlanym, transportowym itp., tj. zakładom produkcyjnym we wszystkich działach gospodarki narodowej, niezależnie od tego czy dostarczona woda zużywana jest na cele technologiczne, czy na cele socjalno-bytowe pracowników (w znajdujących się na terenie zakładu umywalniach, łazienkach, jadalniach, stołówkach, świetlicach, budynkach biurowych itp.).”

ZPP: Wydaje się, że definicja jest nazbyt rozbudowana – wystarczające byłoby określenie „wszelka woda dostarczona przedsiębiorcom w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców”.

9. Uwaga dot. definicji procesu zaopatrzenia w wodę

str. 5 – „Proces Zaopatrzenia w Wodę - oznacza rozpoznany ciąg zjawisk, reakcji fizycznych, chemicznych i biologicznych oddziaływujących ze sobą w związku przyczynowo-skutkowym, występujący w zamkniętych strukturach Systemu Zaopatrzenia w Wodę oraz monitorowany za pomocą mierzalnych wielkości charakteryzujących ten proces, z możliwością podziału na:

- Podproces Pobierania Wody - występujący w zamkniętych strukturach urządzeń służących do poboru wody zwanych ujęciami wody,
- Podproces Uzdatniania Wody - dostosowany i wbudowany do właściwych struktur lub systemów technicznych zlokalizowanych na Stacji Uzdatniania Wody,
- Podproces Magazynowania Wody - występujący w zamkniętych strukturach magazynowania wody zwanych zbiornikami,
- Podproces Przesyłania Wody - występujący w zamkniętych strukturach dystrybucji wody zwanych sieciami magistralnymi i rozdzielczymi.”

ZPP: Czy aby na pewno warto korzystać ze sformułowania „związek przyczynowo-skutkowy”?

10. Uwaga dot. definicji obiektów priorytetowych

str. 6 – „Obiekty priorytetowe - oznaczają duże nieprzeznaczone do celów mieszkalnych obiekty, w których znaczna liczba osób, w szczególności znajdujących się w trudnej sytuacji, może być narażona na ryzyko związane z wodą, np. szpitale, instytucje opieki zdrowotnej, domy spokojnej

starości, szkoły, uczelnie i inne placówki oświatowe, żłobki i przedszkola, obiekty sportowe, rekreacyjne i wystawowe, obiekty zakwaterowania, zakłady karne i kempingi.”

ZPP: „oznaczają duże nieprzeznaczone do celów mieszkalnych obiekty [...]” – na gruncie definicji należałoby dookreślić, co dokładnie oznacza słowo „duże”.

Z poważaniem,

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich



Ludwik Węgrzyn