



IV.7215.91.2018.AK

Pan Marek Gróbarczyk
Minister Gospodarki Morskiej
i Żeglugi Śródlądowej

Szanowny Panie Ministrze

Analiza stanu prawnego regulującego zagadnienia związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków w zakresie kontroli jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi – w ocenie Rzecznika - wskazuje na brak regulacji określającej podmiot zobowiązany do kontroli jakości wody w instalacji wewnętrznej, w budynkach wielomieszkańczych. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której ochrona jakościowa wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi nie jest zapewniona w pełnym zakresie.

Poruszona problematyka określająca obowiązki związane z kontrolą jakości wody znajduje uregulowanie w przepisach ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2018 r. poz. 1152) oraz uszczegółowienie w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. z 2017 r. poz. 2294).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą

jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Z obowiązkiem zapewnienia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne należytej jakości wody koresponduje ustawowy obowiązek przedsiębiorstwa prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody (art. 5 ust. 1a ustawy).

Natomiast odbiorca usług - jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej - odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie (art. 5 ust. 2 ustawy).

Zauważyć trzeba, że odbiorcą usług zgodnie z art. 2 pkt 3 jest każdy, kto korzysta z usług wodociągowo-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. W przypadku zaś, gdy nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi, umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków jest zawierana z ich właścicielem lub z zarządcą (art. 6 ust. 5 ustawy).

W konsekwencji wszelkie obowiązki wynikające z w/w umowy oraz z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków ciążyą na odbiorcy usług zaopatrzenia w wodę, a więc na właścicielu lub zarządcy nieruchomości. Jednakże – jak wynika z art. 5 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę... na podmioty te, poza obowiązkiem zapewnienia niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie (a więc poza obowiązkiem utrzymania w należytych stanie instalacji wewnętrznej w nieruchomości), nie zostały nałożone obowiązki związane z kontrolą i zapewnieniem odpowiedniej jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

Natomiast obowiązek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody rozciąga się wyłącznie na sieć wodociągową, a więc na przewody wodociągowe wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i nie obejmuje wewnętrznej instalacji wodociągowej odbiorcy usług. Tymczasem istnieje szereg zagrożeń dla zdrowia ludzi, które mogą wystąpić w wewnętrznych instalacjach wodnych w budynku, na odcinku od wodomierza głównego do punktów czerpalnych. Rodzaje tych zagrożeń wyszczególnione zostały i opisane m.in. w publikacji opracowanej przez Światową Organizację Zdrowia pt. "Bezpieczeństwo wodne w budynkach", Marzec 2011, udostępnionej w polskiej wersji językowej przez Główny Inspektorat Sanitarny.

Z mocy art. 13 ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków minister do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej został upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia m.in. takich zagadnień jak:

- 1) wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, w tym wymagania bakteriologiczne, fizykochemiczne, organoleptyczne,
 - 2) sposób oceny przydatności wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi,
 - 3) minimalną częstotliwość i miejsca pobierania do badania próbek wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi,
 - 4) zakres badania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi,
 - 5) program monitoringu jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi,
- biorąc pod uwagę bezpieczeństwo i zdrowie ludzi.

Materia ta uregulowana została w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. z 2017 r. poz. 2294). W § 4 ust. 4 w/w rozporządzenia określone zostały miejsca pobierania próbek wody pozwalających na ocenę wewnętrznej instalacji wodociągowej, poza siecią wodociągową oraz jakości wody w budynku mieszkalnym.

Zauważyć należy, że treść tego przepisu nie pozwala na ustalenie podmiotu, który jest odpowiedzialny za wykonanie poboru próbek wody w instalacji wewnętrznej. Zarówno w przepisach w/w rozporządzenia, jak też w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie sposób odnaleźć normy zawierającej wskazanie podmiotu wykonującego czynność pobrania próbek wody.

Na potrzebę wskazania podmiotu odpowiedzialnego za pobór próbek wody do badań i wykonywanie badań jakości wody w wodociągowych instalacjach wewnętrznych zwrócił uwagę Prezes Najwyższej Izby Kontroli formułując wniosek z kontroli P/17/048 „Utrzymanie i eksploatacja sieci wodociągowych w miastach”, który skierowany został do Ministra Zdrowia w piśmie z dnia 30 maja 2018 r. W odpowiedzi Minister Zdrowia pismem z dnia 13 czerwca 2018 r. poinformował, że zgodnie z delegacją ustawową do wydania rozporządzenia, określił jedynie miejsca pobierania próbek wody. Jednocześnie wskazał na obowiązki właścicieli i zarządców obiektów budowlanych wynikających z art. 61 pkt 7 i art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.). W konkluzji Prezes Najwyższej Izby Kontroli stwierdził zaś, że podmiot odpowiedzialny za wykonywanie badań w miejscach wskazanych w rozporządzeniu może być doprecyzowany jedynie w przepisach ustawowych, które pozostają we właściwości Ministra Inwestycji i Rozwoju kierującego zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2018 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli, że w żadnym z aktów prawnych dotyczących jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi nie wskazano podmiotu zobowiązanego do pobierania próbek i wykonywania badań wody z instalacji wewnętrznej w budynkach mieszkalnych, co może mieć szczególnie negatywne konsekwencje w budynkach wielorodzinnych. Przy niewłaściwej eksploatacji instalacji wewnętrznych w tych budynkach, skutkującej pogorszeniem jakości wody, stwarza to zagrożenie dla zdrowia mieszkańców.

W świetle przepisów ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzanie ścieków, podmiotem zobligowanym do pobrania próbek z instalacji wewnętrznej nie jest i - wobec braku materii ustawowej w tym zakresie - nie może zostać wskazane w rozporządzeniu przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, skoro nie ma ono żadnych uprawnień, jak też obowiązków związanych z kontrolą jakości wody w wewnętrznej instalacji wodnej w budynku. Jak już wyżej wskazano nie istnieje zaś żadna ustawowa podstawa, z której można by wywieść, że obowiązek ten spoczywa na właścicielu lub zarządcy nieruchomości.

W ocenie Rzecznika istnieje wobec tego uzasadniona potrzeba wprowadzenia na poziomie ustawowym regulacji określającej wprost podmiot odpowiedzialny za zapewnienie odpowiedniej jakości wody w wewnętrznej instalacji wodnej i kontroli jakości wody na tym odcinku.

Potrzebę monitorowania stanu wody w instalacjach wewnętrznych sygnalizują od lat eksperci specjalizujący się w problematyce gospodarki wodnej i ochrony jakości wody. W wywiadzie zatytułowanym „Konsument musi wiedzieć, co pije” p. Barbara Mulik, doradca do spraw bezpieczeństwa zdrowotnego w Głównym Inspektoracie Sanitarnym („Ochrona Środowiska Gospodarka Komunalna” Nr 3-4/2012 (519) zasygnalizowała, że: „Przedsiębiorstwa wodociągowe w ostatnich latach doprowadziły do istotnej poprawy jakości produkowanej wody, często dużym nakładem środków finansowych. Niestety ich działania i wydatki są marnotrawione na ostatnim etapie dystrybucji wody, czyli w budynku, gdzie czerpie wodę konsument, ponieważ właściciele lub administratorzy nie prowadzą nadzoru nad jakością wody w instalacjach wewnętrznych. Wynika to z faktu, że mieszkańcy domów wielorodzinnych, zlokalizowanych na osiedlach wielorodzinnych administrowanych przez spółdzielnie, wspólnoty mieszkaniowe i zarządy komunalne nie są, w rozumieniu przepisów prawa, odbiorcami wody. Umowę w ich imieniu zawierają administratorzy, umowa ta określa punkty połączenia sieci dystrybucyjnej w której za jakość wody odpowiada przedsiębiorstwo wodociągowe, z wewnętrzną siecią osiedlową, będącą najczęściej własnością zarządców budynków, którzy również, poprzez swoich przedstawicieli, są stroną w kontaktach z przedsiębiorstwem wodociągowym. Często też służby techniczne zarządców budynków prowadzą prace remontowe, bądź likwidują awarie

sieci osiedlowej. Prace te mogą mieć wpływ na przejściowe, lokalne, pogorszenie jakości wody.”

Już przed laty, na III Międzynarodowej Konferencji Naukowo-Technicznej nt. „Bezpieczeństwo wody do spożycia w systemach wodociągowych”, odbytej w ramach Światowego Dnia Wody w dniach 22-23 marca 2012 r. w Warszawie, wskazano na potrzebę stworzenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Zdrowotnym Wody, umocowanego w krajowej legislacji, obejmującej także nadzór nad jakością wody w instalacjach wewnętrznych, które są najczęstszą przyczyną zanieczyszczenia wody u konsumenta. Zdaniem ekspertów biorących udział w konferencji istnieje również pilna potrzeba ponownego rozpoczęcia prac nad ustawą o bezpieczeństwie zdrowotnym wody.

Zaznaczyć również trzeba, że od lutego 2018 r. trwają prace nad rewizją dyrektywy Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U.UE.L.1998.330.32), a propozycje zmian dotyczą nowego podejścia do bezpieczeństwa wody opartego głównie na analizie ryzyka również związanego z wewnętrznymi instalacjami wodociągowymi (http://ec.europa.eu/environment/water/water-drink/review_en.html). Zmiany mają na celu m.in. zwiększenie bezpieczeństwa wody od źródła do kranu.

Reasumując trzeba w pierwszym rzędzie stwierdzić, że zestawienie przepisów w/w aktów prawnych prowadzi do wniosku, że § 4 ust. 4 w/w rozporządzenia wykracza poza materię ustawową, gdyż żaden przepis ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków nie przewiduje obowiązku kontroli jakości wody w instalacji wewnętrznej. Stąd też nie sposób przyjąć, że upoważnienie do określenia miejsc pobierania do badania próbek wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi obejmuje wewnętrzne instalacje wodne. Ponadto, z uwagi na brak podmiotu zobowiązanego, § 4 ust. 4 w/w rozporządzenia - w aktualnym stanie prawnym – jest przepisem martwym, który nie spełnia swojego celu, jakim jest możliwość oceny jakości wody w instalacji wewnętrznej.

Ponieważ dostęp do bezpiecznej wody pitnej wiąże się z prawem do życia i godności ludzkiej, co znajduje potwierdzenie w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391) - w ocenie Rzecznika - zachodzi zatem konieczność zapewnienia zgodności i spójności wyżej wskazanych aktów prawnych w zakresie zasad odpowiedzialności za jakość wody pitnej i wykonywania kontroli jakości wody, w kierunku uzupełnienia materii ustawowej o wskazane wyżej zagadnienie.

Mając na uwadze, że materia dotycząca zasad i warunków zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, wchodzi w skład działu gospodarka wodna, którym zawiaduje Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z prośbą o analizę

opisanego problemu i zainicjowanie działań legislacyjnych mających na celu określenie podmiotu i jego obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wody pitnej w wewnętrznych instalacjach wodnych w budynkach mieszkalnych.

Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika o stanowisku Pana Ministra zajęтым w tej sprawie.

Z poważaniem
(Stanisław Trociuk)