

ORCID 0000-0002-2013-4618

*Franciszek Łapecki**

ORCID 0000-0001-7002-1139

*Beata Marczevska***

ORCID 0000-0001-7104-0868

*Julia Zdanukiewicz****



**ZADANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZAKRESIE GOSPODARKI
(GOSPODAROWANIA) ODPADAMI KOMUNALNYMI I ODPADAMI MEDYCZNYMI
O WŁAŚCIWOŚCIACH ZAKAŻNYCH W ZWIĄZKU Z COVID-19**

1. Wstęp

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹ jest przykładem regulacji ekstraordynaryjnej, która zdecydowanie wkracza w różne sfery aktywności organów władzy publicznej. Ustawa ta pierwotnie nadawała Prezesowi Rady Ministrów i wojewodom uprawnienia do władczych rozstrzygnięć związanych ze zwalczaniem epidemii lub minimalizowaniem jej skutków dla społeczeństwa. Jednym z obszarów władczej ingerencji było gospodarowanie odpadami komunalnymi, które należy do zadań własnych gminy². Ustawa wprowadzała nowe kategorie odpadów oraz dopuszczała inne niż zwykle zasady ich zagospodarowania. Niejasne przy tym było, jaki jest szczegółowy tryb wydawania władczych rozstrzygnięć i zasady postępowania z tymi kategoriami odpadów, na ile

* Adwokat, Okręgowa Rada Adwokacka w Krakowie, ul. Stefana Batorego 17, 31-135 Kraków, e-mail: franciszek@lapecki.pl.

** Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, e-mail: b.marczevska@uw.edu.pl.

*** Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, e-mail: j.zdanukiewicz@gmail.com.

¹ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.) – ustawa covidowa.

² Art. 3 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 1439) – dalej: ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

głęboka była to ingerencja w klasyfikację zadań własnych gminy oraz jak zmieniły się zasady finansowania. Chociaż na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy covidowej przepisy art. 11-11c ustawy z dnia 2 marca 2020 r. utraciły moc z dniem 5 września 2020 r., istnieje potrzeba poważnej refleksji nad przyjętym przez ustawodawcę pierwotnym kierunkiem i sposobem regulacji. Jest to o tyle istotne, że przepisy kryzysowe zostały uchylone w okresie, w którym odnotowuje się lawinowy wzrost liczby zakażeń.

2. Zadania gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi

Współczesna gospodarka odpadami oparta jest na założeniu znaczącej redukcji ilości powstających odpadów. Podstawę prawną dla realizacji tego założenia stanowi unijna polityka ekologiczna, skoncentrowana na ponownym wykorzystywaniu szeroko rozumianych zasobów i surowców zawartych w odpadach, przy jednoczesnym ilościowym minimalizowaniu powstawania samych odpadów. Dyrektywa odpadowa 2008/98/WE³ (zmieniona dyrektywą 2018/851⁴) nie tylko wskazuje metody gospodarki odpadami, ale nadto nakłada na państwa członkowskie UE obowiązek przedsięwzięcia i prowadzenia kompleksowych programów przeciwdziałających zwiększaniu ilości odpadów. Cel wskazany w motywie dyrektywy 2018/851 wyrażony poniżej jest podstawowym wyznacznikiem aktualnej polityki odpadowej w ramach UE tj.: „Zapobieganie powstawaniu odpadów jest najbardziej skutecznym sposobem na poprawę efektywności wykorzystania zasobów i zmniejszenie oddziaływania odpadów na środowisko. Ważne jest zatem, aby państwa członkowskie podjęły odpowiednie środki służące zapobieganiu powstawaniu odpadów oraz monitorowaniu i ocenie postępów we wdrażaniu tych środków. W ramach takich środków państwa członkowskie powinny zapewnić udogodnienia dla innowacyjnych modeli produkcji, działalności gospodarczej i konsumpcji, zmniejszające obecność substancji niebezpiecznych w materiałach

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. L 312/3, 22.11.2008) – dalej: dyrektywa odpadowa 2008/98/WE.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz.Urz. L 150/109, 14.6.2018).

i produktach, zachęcające do wydłużania cyklu życia produktów oraz promujące ponowne użycie, również poprzez tworzenie i wspieranie sieci ponownego użycia i napraw, takich jak sieci zarządzane przez przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, systemów zwrotu kaucji oraz zwrotu i ponownego napełnienia, oraz poprzez zachęcanie do regeneracji produktów, odnawiania i – w stosownych przypadkach – zmiany przeznaczenia produktów oraz platform wymiany”.

W Polsce podstawowym aktem prawnym, który wskazuje, iż to gmina jest właściwym organem do zajęcia się kwestiami związanymi z odpadami komunalnymi, jest ustawa o samorządzie gminnym⁵. W art. 7 ustawy o samorządzie gminnym zostały enumeratywnie wyliczone zadania własne gminy, których realizacja ma się przyczynić do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty. W ust. 3 wskazanego przepisu ustawodawca wprost wskazał, iż do zadań tych zalicza się m.in. „utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych”. Utrzymanie porządku i czystości w gminach jest więc zadaniem o statusie zadania własnego gminy, które to zostało powierzone gminie w formie ustawy (jest więc obowiązkowe) i ma ono charakter zadania publicznego, jednakże wykonywanego we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność⁶. Powyższe prowadzi do wniosku, że gmina musi realizować wskazane ustawowo zadania.

Ustawa o samorządzie gminnym nie precyzuje szczegółowego zakresu zadań, jakie mają służyć „utrzymaniu czystości i porządku”. Pojęcie to zostało zdefiniowane w ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Brzmienie art. 1 ustawy, sugeruje, iż składają się na nie zadania związane z utrzymaniem porządku i czystości (zarówno przez gminę, jak i właścicieli nieruchomości); odbiorem odpadów komunalnych i ich zagospodarowaniem; oraz udzielaniem odpowiednich zezwoleń dla podmiotów świadczących usługi w powyższym zakresie. Tym samym ustawodawca wskazał, jakie działania mają składać się na szeroko rozumiany

⁵ Zob. art. 7 ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) – dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

⁶ Szerzej na ten temat zob. A. Albin, *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, Wrocław 2018, s. 41.

system utrzymania porządku i czystości w gminach i określił, iż gospodarka odpadami jest jednym z jego elementów. Co prawda w ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nie została zawarta legalna definicja „gospodarki odpadami”, jednakże art. 1a omawianej ustawy wskazuje, iż „w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁷”. Ustawa o odpadach⁸ definiuje zaś pojęcie odpadów komunalnych jako odpadów powstających w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych.

Obowiązujący system opierał się więc na założeniu, że sposób postępowania z odpadami komunalnymi określony jest w ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, a w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się ustawę o odpadach. System ten, choć bardzo złożony, precyzował zasady postępowania z odpadami komunalnymi w przypadku gminy.

Obowiązujące dotychczas regulacje nie przewidywały specjalnych rozwiązań w zakresie odbioru i gospodarowania odpadami w stanie epidemii, której zakres i skutki są trudne do określenia. W pierwszej wersji ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych nie zostały zawarte jakiegokolwiek regulacje dotyczące odpadów. Dopiero w wyniku nowelizacji⁹ ustawodawca wprowadził specjalne rozwiązania mające na celu regulację w zakresie odbioru i gospodarowania odpadami medycznymi i innymi o właściwościach zakaźnych. Wprowadzone w ustawie nowe reguły nie dotyczą li tylko gospodarowania odpadami

⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 797 ze zm.) – dalej: ustawa o odpadach.

⁸ Art. 3 ust. 1 pkt 7 Ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 797 ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568).

komunalnymi, ale także gospodarowania odpadami potencjalnie niebezpiecznymi (zakaźnymi), tj. odpadami medycznymi, które powstawały w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych oraz prowadzeniem badań i doświadczeń naukowych w zakresie medycyny¹⁰.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że omówione w dalszej części artykułu przepisy art. 10–11c ustawy covidowej pierwotnie miały obowiązywać przez okres 180 dni od wejścia w życie aktu. Przepis końcowy zawarty w art. 36 ustawy był wielokrotnie modyfikowany, co dodatkowo potęguje niepewność dotyczącą prawidłowego stosowania przepisów omówionych dalej.

3. Gospodarowania odpadami w związku z COVID-19

W art. 11a–11c wprowadzono istotne zmiany odnoszące się do gospodarowania odpadami, przede wszystkim regulacje w zakresie trzech rodzajów odpadów. Pierwszy to nowa kategoria odpadów medycznych, tj. **odpady medyczne o właściwościach zakaźnych wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19** (o których mowa w art. 11a ustawy). Drugi to również nowa kategoria odpadów z pogranicza odpadów komunalnych i odpadów medycznych, którą można określić odpady COVID-19, tj. **odpady wytwarzane w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 inne niż odpady medyczne o właściwościach zakaźnych** (art. 11b ust. 1 ustawy). Trzecie to **odpady komunalne** (o których mowa w art. 11b ust. 2 ustawy).

Wydaje się, że w przypadku pierwszej grupy ustawodawca stworzył nową kategorię odpadów, istniejącą obok znanej w dotychczasowej klasyfikacji kategorii odpadów medycznych, czyli medycznych odpadów zakaźnych, nie definiując jej wprost. Należy sądzić, że mowa tu o odpadach o potencjalnie zakaźnych właściwościach, to jest takich, co do których nie można przeprowadzić badania ich zakaźności, ale jednocześnie istnieją wiarygodne podstawy do przyjęcia, że zawierają drobnoustroje wywołujące choroby u ludzi i innych żywych organizmów.

¹⁰ Art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy o odpadach.

Nie jest jasno określona także druga kategoria odpadów. Niewiadomym pozostaje, czy były to także zwykłe odpady komunalne wytworzone poza placówką medyczną przez osoby z potwierdzonym zakażeniem wirusem SARS-CoV-19 lub chore na COVID-19, środki ochrony osobistej używane przy kontakcie z osobami zakażonymi lub podejrzanymi o zakażenie. Trudno ocenić, czy były to odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych, powstałe w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania leków (por. art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Nie wiadomo także, czy były to odpady potencjalnie zakaźne, to jest takie, które pochodzą od osób przebywających na kwarantannie domowej w związku z podejrzeniem zakażenia wirusem COVID-19. W tych przypadkach Główny Inspektor Sanitarny zalecał postępowanie z tym odpadami tak jak ze zwykłymi odpadami komunalnymi z zastrzeżeniem, że należy zachowywać ostrożność, a odpady umieścić w dwóch workach i wyrzucić do pojemnika na odpady zmieszane¹¹. Wobec braku jasnego stanowiska ustawodawcy w tej kwestii należałoby uznać, że odpady wytwarzane w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 inne niż odpady medyczne o właściwościach zakaźnych to w istocie odpady komunalne, wpisujące się w definicję z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach, a zatem objęte gminną gospodarką odpadami. Wprowadzenie subkategorii odpadów zapewne miało umożliwić odpowiednie i sprawne postępowanie z odpadami powstającymi w gospodarstwach domowych, potencjalnie zawierającymi drobnoustroje chorobotwórcze, ale jednak niemającymi cech odpadów niebezpiecznych; zwłaszcza ich szybkie usuwanie przez podmioty nieposiadające odpowiednich zezwoleń. Nie wprowadzono jednak żadnych szczegółowych zasad postępowania z tą kategorią odpadów, ani reguł odnoszących się do ich zbierania

¹¹ *Komunikat ws. odpadów wytwarzanych przez osoby z potwierdzonym wirusem SARS-CoV-2 lub chore na COVID-19*, <https://www.gov.pl/web/klimat/komunikat-ws-odpadow-wytwarzanych-przez-osoby-z-potwierdzonym-wirusem-sars-cov-2-lub-chorych-na-covid-19>, 20.12.2020. Wytyczne te zmieniono 6 kwietnia 2020 r. wskazując na bardziej szczegółowe zasady postępowania w odniesieniu do adresatów z różnych grup. Zob. *Wytyczne Ministra Klimatu i Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie postępowania z odpadami wytwarzanymi w czasie występowania zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 i zachorowań na wywołaną przez niego chorobę COVID-19 (w czasie trwania pandemii/epidemii)*, https://gis.gov.pl/wp-content/uploads/2020/04/Wytyczne_dot_post%c4%99powania_z_odpadami_w_czasie_wyst%c4%99powania_zaka%c5%bce%c5%84_koronawirusem_SARS-CoV-2-2.pdf, 20.12.2020.

czy przetwarzania, co pod znakiem zapytania stawia ogólny sens takich regulacji, zwłaszcza, że unieszkodliwianie tej grupy odpadów, jako tylko potencjalnie zawierającej drobnoustroje i tracącej, wraz z upływem czasu, swoje potencjalnie zakaźne właściwości, stanowi mniejsze wyzwanie niż ich bezpieczny odbiór¹².

Ratio legis tych przepisów, jak można przypuszczać, było wzmocnienie pozycji wojewody jako organu administracji rządowej, odpowiedzialnego za prowadzenie sprawnej walki z epidemią i jednocześnie ograniczenie, w tym względzie, kompetencji właściwego marszałka województwa, przysługujących mu zgodnie z przepisami ogólnymi. W związku z tym wojewodzie przyznano uprawnienia do szczególnego władczego rozstrzygnięcia – wydania w drodze decyzji polecenia dotyczącego gospodarowania odpadami medycznymi o właściwościach zakaźnych wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, odpadami wytwarzanymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 innymi niż odpady medyczne o właściwościach zakaźnych lub odpadami komunalnymi, oraz ograniczenia zarządzeniem obowiązywania niektórych przepisów aktów prawa miejscowego regulujących gospodarowanie odpadami w gminach. Szczególnie doniosłe wydaje się dopuszczenie innego, niż przyjęty w obowiązujących przepisach, sposobu postępowania z odpadami niebezpiecznymi – zakaźnymi odpadami medycznymi (odpadami medycznymi o właściwościach zakaźnych).

Jak już wcześniej zostało to zasygnalizowane, odpady medyczne to odpady powstające w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych oraz powstałe w wyniku prowadzenia badań i doświadczeń naukowych z zakresu medycyny (art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy o odpadach). Podgrupę wśród tych odpadów stanowią odpady zakaźne, których odpowiednia klasyfikacja została ustalona na podstawie właściwych przepisów

¹² Za stanowiskiem takim przemawia zwłaszcza spostrzeżenie, że w normalnych odpadach komunalnych (bytowych) mogą znajdować się odpady potencjalnie zawierające drobnoustroje chorobotwórcze, takie jak np. zużyte artykuły higieniczne (pieluchy, podpaski), odpady związane z leczeniem chorego w domu (opatrunki, pieluchy, podkłady higieniczne), a także zużyty sprzęt jednorazowego użytku. Dodatkowo odpady zawierające wirus SARS-CoV-19 tracą zakaźność wraz z upływem czasu aktywności wirusa, tj. zwykle po kilku dniach.

wykonawczych¹³. Jednocześnie z przepisów unijnych wynika, że dla uznania odpadów za zakaźne wystarczy, by odpady te zawierały drobnoustroje lub toksyny, o których wiadomo lub co do których istnieją wiarygodne podstawy do przyjęcia, że wywołują choroby u ludzi lub innych żywych organizmów¹⁴. Odpady zakaźne są odpadami niebezpiecznymi, a postępowanie z nimi regulują m.in. ogólne zasady, takie jak zasada bliskości (art. 20 ust. 3 ustawy o odpadach), zasada zbierania w miejscu wytwarzania (art. 23 ust. 2 ustawy o odpadach), zakaz odzysku (art. 94 ust. 1 ustawy o odpadach) oraz szczegółowe wymagania dotyczące magazynowania, transportu i unieszkodliwiania. Zasadą jest, że zakaźne odpady medyczne są unieszkodliwiane przez termiczne przekształcanie w spalarniach odpadów niebezpiecznych; niedopuszczalne jest unieszkodliwianie tych odpadów we współspalarniach odpadów (art. 95 ust. 2 i 3 ustawy o odpadach). Szczegółowe zasady unieszkodliwiania medycznych odpadów zakaźnych reguluje rozporządzenie Ministra Zdrowia¹⁵, które wskazuje jako dopuszczalny sposób unieszkodliwiania tych odpadów, przekształcanie termiczne na łądzie (proces D10). Proces ten jest przeprowadzany w ściśle kontrolowanych warunkach, bez wstępnej obróbki odpadów, a jednym z wymagań jego prawidłowego przeprowadzenia, oprócz stałego monitorowania procesu spalania, jest zapewnienie, by temperatura była utrzymywana przez co najmniej 2 sekundy na poziomie nie niższym niż 1100 st. C. Z ogólnej właściwości odpadów zakaźnych, oraz z daleko idących wymagań odnoszących się do ich unieszkodliwiania, wynika brak możliwości ich przekształcania w uniwersalnych instalacjach termicznego przetwarzania. Ponadto procesy unieszkodliwiania odpadów zakaźnych są kosztowne, wymagają wykorzystania instalacji wysokiej klasy oraz dostarczenia odpowiedniej ilości paliwa, by zapewnić wysoką temperaturę unieszkodliwiania.

¹³ Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 24 grudnia 2019 r. w sprawie warunków uznania odpadów za posiadające właściwości zakaźne oraz sposobu ustalania tych właściwości (Dz.U. z 2020 r. poz. 3).

¹⁴ Por. załącznik III do dyrektywy 2008/98/WE.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 października 2016 r. w sprawie wymagań i sposobów unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych (Dz.U. 2016 r. poz. 1819).

Przepisy wprowadzone ustawą covidową były przykładem regulacji kryzysowych, wyjątkowych w tym znaczeniu, że dały wojewodzie kompetencje do władczego regulowania szczególnych zasad postępowania z medycznymi odpadami zakaźnym, tj. odpadami medycznymi o właściwościach zakaźnych wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, z pominięciem powszechnie obowiązujących standardów. Jednocześnie były one wprowadzane obok już obowiązujących przepisów o charakterze zabezpieczającym ciągłość gospodarowania odpadami w województwie (por. art. 23 ust. 4 ustawy o odpadach). Charakter i prawidłowość (zgodność z przepisami) regulacji tych zagadnień zasługuje na odrębną ocenę.

Z przepisu art. 11 ust. 1 ustawy covidowej wynikało uprawnienie do wydawania przez wojewodę wiążących poleceń właściwie każdemu podmiotowi sektora publicznego w województwie, **w tym także wydawanie poleceń organom samorządu terytorialnego, samorządowym osobom prawnym i samorządowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej**. Polecenia te podlegały natychmiastowemu wykonaniu, a ich podstawą był związek z przeciwdziałaniem COVID-19. Polecenia mogły być wydawane także ustnie, telefonicznie oraz za pomocą środków komunikacji elektronicznej; powinny być utrwalone na piśmie w formie protokołu. Na podstawie przepisu art. 11 ust. 1 ustawy covidowej wojewoda mógł nałożyć na organy samorządu terytorialnego obowiązek gospodarowania odpadami medycznymi o właściwościach zakaźnych wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Przyjęty sposób regulacji zdawał się przesądzać o pozostawieniu w mocy obowiązujących przepisów z zakresu gospodarki odpadami przez gminę i o wyjątkowym, indywidualnym i konkretnym charakterze aktu władczego wojewody. Pogląd ten wyklarowało dopiero wyrażone wprost w przepisach ustawy w znowelizowanym brzmieniu¹⁶ traktowanie zadań nałożonych w trybie art. 11 ust. 1 ustawy jako finansowanych ze środków budżetu państwa (art. 11 ust. 6 ustawy), jednak wyłączenie w odniesieniu do przedsiębiorców będących adresatami polecenia.

¹⁶ Art. 11 zmieniony przez art. 73 pkt 10 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 695) zmieniającej nin. ustawę z dniem 18 kwietnia 2020 r.

Ta szczególna kompetencja do wydawania w drodze decyzji administracyjnej wiążących i podlegających natychmiastowemu wykonaniu poleceń, konkretyzowała się w przypadku braku na obszarze województwa technicznych i organizacyjnych możliwości unieszkodliwiania tych odpadów zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 11a ustawy). Adresatem polecenia wojewody mogła być nie tylko jednostka organizacyjna z sektora publicznego, ale także osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorcy nienależący do tego sektora. Zatem wojewoda w drodze takiego aktu władczego mógł zobowiązać do gospodarowania odpadami również podmioty prywatne. Polecenie podlegało natychmiastowemu wykonaniu i nie wymagało uzasadnienia, z tym zastrzeżeniem, że powinno być wydane na piśmie. Adresatem takiego polecenia mógł być tylko podmiot, który posiadał stosowne możliwości techniczne i organizacyjne do jego realizacji (art. 11a ust. 5 ustawy)¹⁷. W praktyce oznaczało to niezwykle szeroki zakres władczych kompetencji wojewody, który miał prawo zobowiązać podmiot do gospodarowania **odpadami medycznymi o właściwościach zakaźnych wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19** (art. 11a ust. 1 ustawy) lub **odpadami innymi niż medyczne o właściwościach zakaźnych wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19** (art. 11b ust. 1 ustawy). Wyjątkowo, unieszkodliwianie odpadów medycznych o właściwościach zakaźnych odbywać się mogło przez termiczne ich przekształcanie w temperaturze co najmniej 850 st. C lub inne procesy termicznego przekształcania odpadów, o ile substancje powstające podczas tych procesów były następnie spalane (art. 11a ust. 2 ustawy).

Ustawa nie poszerzyła zakresu zadań gminy, która nie odpowiada za odpady medyczne – odpady powstające w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych oraz prowadzeniem badań i doświadczeń naukowych w zakresie medycyny. Gmina nadal odpowiada tylko za odpady komunalne. Artykuł 11a ustawy miał dla jednostek samorządu terytorialnego

¹⁷ Ograniczenie to nie dotyczy jednak odpadów innych niż medyczne odpady o właściwościach zakaźnych.

znaczenie tylko w przypadku wydania przez wojewodę odpowiedniego polecenia.

Z przepisów ustawy wynikało także wyłączenie stosowania przepisów ustawy o odpadach i ustawy – Prawo ochrony środowiska¹⁸ w wybranym zakresie. Ograniczony został także powszechny obowiązek ewidencjonowania odpadów za pośrednictwem Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami, jeżeli podmiot wskazany w poleceniu nie miał możliwości prowadzenia takiej ewidencji (art. 11a ust. 6). Nadzór nad prawidłowym gospodarowaniem odpadami w myśl omawianych przepisów miał sprawować wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

Jeżeli na terenie województwa nie było technicznych i organizacyjnych możliwości unieszkodliwiania odpadów wytwarzanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, ale innych niż odpady medyczne o właściwościach zakaźnych¹⁹, wojewoda mógł wydać w drodze decyzji polecenie na zasadach określonych w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy. Wojewoda mógł ponadto wyłączyć szereg obowiązków dotyczących gospodarowania tymi odpadami, zwłaszcza w zakresie przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych do innych podmiotów niż instalacje komunalne zgodnie z obowiązującymi przepisami, a także składowania lub termicznego przekształcania bez poddania odpadów wstępnym procesom przetwarzania.

Wojewoda dysponował także uprawnieniem władczym do zmiany lub wyłączenia wymagań **dotyczących selektywnej zbiórki odpadów komunalnych** (art. 11 c ust. 1 ustawy). Wydawał on w tej sprawie zarządzenie, w którym mógł, na wniosek organu wykonawczego gminy, zmienić częstotliwość odbioru odpadów komunalnych lub sposób świadczenia usług w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W przypadku wydania zarządzenia, na terenie jego obowiązywania nie stosowało się wymagań dotyczących selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Ustawodawca nie wskazał jednak, jakie przesłanki powinny być spełnione, by zarządzenie takie zostało wydane. Możliwość wydania takiego zarządzenia miała charakter fakultatywny i nie była uzależniona od spełnienia jakichkolwiek przesłanek. Zakres ingerencji wojewody był

¹⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 695).

¹⁹ Trudno określić, jakie konkretnie odpady ustawodawca może mieć w tym wypadku na myśli.

więc w dużej mierze uzależniony od informacji, jakimi dysponował on samodzielnie lub jakie otrzymał od organu wykonawczego gminy. Należy więc przypuszczać, że mogły to być dane o liczbie zachorowań w danej gminie, czy też o liczbie osób poddanych kwarantannie, którymi dysponował samodzielnie wojewoda lub też jakie otrzymał, pozyskane od gminy informacje o wykonywaniu usługi odbioru odpadów (wydolności lub jej braku), który może mieć związek z wprowadzonym stanem epidemiologicznym. Nie wydaje się, by decyzje podejmowane przez wojewodę miały służyć zmniejszeniu częstotliwości odbioru odpadów, co zostało podkreślone w uzasadnieniu do ustawy²⁰. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której z powodu dużej absencji w pracy pracowników obsługujących odbiór odpadów komunalnych nie byłoby możliwe odbieranie odpadów zgodnie z dotychczas obowiązującymi harmonogramami i wojewoda wydalby zarządzenie zmniejszające częstotliwość odbioru odpadów.

4. Podsumowanie

Wprowadzenie przepisów ingerujących głęboko w gospodarkę niebezpiecznymi odpadami medycznymi oraz odpadami komunalnymi powinno być poprzedzone poważną refleksją nad konsekwencjami proponowanych rozwiązań. Szczególnie istotne jest prawidłowe ewidencjonowanie i możliwość odtworzenia drogi odpadów niebezpiecznych, by uniknąć nie tyle ich nieprawidłowego unieszkodliwiania, co wręcz skażenia nimi środowiska. Jest to problem powszechny, zwłaszcza ze względu na trudności w zagospodarowaniu tych odpadów i wysoką cenę takich usług. Jednym ze sposobów ograniczania tych ryzyk było wprowadzenie powszechnej Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami.

Jak się wydaje, z nadzwyczajnego charakteru ustawy, a także *expressis verbis* z niektórych jej przepisów, wynikała intencja wyłączenia lub znaczącego pominięcia wymogów regulacji odpadowych. Jednak należy zwrócić uwagę, że podstawa prawna ustawy covidowej nie jest jasna w tym

²⁰ Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, druk nr 265.

względnie, że jest to akt rangi ustawowej, ale nie wydany w warunkach stanu nadzwyczajnego. Stąd można powziąć poważną wątpliwość co do zakresu obowiązywania niektórych przepisów tej ustawy i ich relacji do aktów regulujących m.in. uprawnienia podmiotowe stron postępowania administracyjnego. Wątpliwości te pogłębia fakt, że z art. 11a ust. 4 ustawy wynika, jaką treść miało mieć polecenie wojewody, co zbliżało je do zwykłej decyzji administracyjnej z zakresu gospodarowania odpadami, zwłaszcza poprzez określenie w decyzji sposobu postępowania z odpadami, ich transportowania, magazynowania i unieszkodliwiania oraz obowiązku prowadzenia ewidencji. Trybem umożliwiającym wewnątrzadministracyjną kontrolę decyzji wojewody (polecenia) określonym w ustawie, było wstrzymanie wykonania polecenia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Minister występował z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu przedstawiając jednocześnie stanowisko w sprawie. Trudno w tym przypadku mówić o realizacji postulatu dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, a tym bardziej o zagwarantowaniu stronie możliwości jakiegokolwiek kontroli władczego aktu administracji ograniczającego jej prawa (art. 78 Konstytucji)²¹. Jak się wydaje, należy przyjąć, że – pomijając wątpliwości natury ogólnej, a zwłaszcza systemowej – stronom postępowania prowadzonego zgodnie z art. 11 ustawy, wobec których wydano decyzję (polecenie), nie przysługiwało prawo do wniesienia odwołania do jakiegokolwiek organu nadzorującego (art. 15 i art. 127 k.p.a. w zw. z art. 17 § 2 k.p.a.)²². Jednak prawo to oraz prawo do wnikliwego i szybkiego działania organu (art. 12 § 1 k.p.a.) doznało poważnego ograniczenia wobec wprowadzenia przepisów o nie rozpoczynaniu się lub zawieszeniu terminów procesowych i sądowych (art. 15z ustawy). Poważne wątpliwości natury prawnej budził także niejednorodny sposób regulacji przyjęty w ustawie. Trudno jednak zgodzić się z poglądem, że brak szczegółowego określenia uprawnień

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Por. np. Z. Kmicik, *Dwuinstancyjność ogólnego postępowania administracyjnego w świetle przepisów Konstytucji RP i Kodeksu postępowania administracyjnego*, AUMCS 2011, nr 1, s. 92.

²² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256) – dalej: k.p.a.

strony w zakresie środków odwoławczych lub sądowej kontroli administracji wyłącza uprawnienia strony w tym zakresie.

Kwestiami, które nie zostały pierwotnie rozstrzygnięte w ustawie, były zagadnienia takie jak: wpływ decyzji wojewody na uchwałę rady gminy określającą zasady odbioru odpadów komunalnych; wynagrodzenie gmin, które mogą zostać zobowiązane do dodatkowej zbiórki odpadów; czy też dodatkowe środki bezpieczeństwa pracowników podmiotów zobowiązanych do zbiórki odpadów decyzją wojewody. Brzmienie art. 11 ust. 3 ustawy nie obejmowało możliwości finansowania z budżetu państwa zadań zleconych w formie polecenia wojewody, realizowanych przez podmioty sektora samorządowego. Taką możliwość przewidziano dopiero w kolejnej nowelizacji i to w odniesieniu do przedsiębiorców. Kwestie te sprowadzają się do ponoszenia przez gminy dodatkowych kosztów, zapewne wysokich ze względu na ich ekstraordynaryjny charakter, na zasadach, które nie są jasno określone, a które bez wątpliwości będą miały wpływ na budżety gmin, borykające się z ogromnymi kłopotami finansowymi potęgowanymi przez kryzys ekonomiczny wywołany pandemią.

Ponadto, jak wspomniano powyżej, nie została jasno rozstrzygnięta kwestia organizacji gospodarowania odpadami wytwarzanymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 innymi niż odpady medyczne o właściwościach zakaźnych. Może budzić wątpliwości, w jaki sposób gmina lub podmiot zobowiązany do dodatkowego odbioru odpadów, które mają być traktowane jak zwykle odpady komunalne, miałyby pozyskać informacje o miejscach (adresach) gromadzenia tych odpadów, harmonogramach i sposobie ich odbioru. Dysponentami takich danych są: wojewoda, policja oraz ośrodki pomocy społecznej. Gminom, które miałyby odbierać takie odpady „zaleca się działanie w porozumieniu”²³ z ww. dysponentami jednak bez wskazania podstawy prawnej. Podkreślić należy, że dane o adresie miejsca odbioru **odpadów wytwarzanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 innych niż odpady medyczne**

²³ Wytoczne Ministra Klimatu i Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie postępowania z odpadami wytwarzanymi w czasie występowania zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 i zachorowań na wywoływaną przez niego chorobę COVID-19 (w czasie trwania pandemii/epidemii), https://gis.gov.pl/wp-content/uploads/2020/04/Wytoczne_dot_post%C4%99powania_z_odpadami_w_czasie_wyst%C4%99powania_zaka%C5%BCe%C5%84_koronawirusem_SARS-CoV-2-2.pdf, 20.12.2020.

o właściwościach zakaźnych, czyli np. odpadów od osób przebywających na kwarantannie i w izolacji, stanowią dane osobowe dotyczące stanu zdrowia, które zaliczane są do danych wrażliwych, a których przetwarzanie, zgodnie z art. 9 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 RODO²⁴, jest zabronione.

Duże wątpliwości na gruncie stosowania prawa budzi nie tylko niejasny charakter przepisów wprowadzonych ustawą z 2 marca 2020 r., ale również ich wielokrotna nowelizacja, która rodzi poważne problemy z prawidłową interpretacją norm. Dodatkowo przyjęta metoda regulacji, stosowanie przepisów szczegółowych i wyjątkowych bez uchylenia, choćby czasowego, przepisów ogólnych i zwyczajnych, dodatkowo potęguje potężny prawny chaos i naraża adresatów przepisów na nieprawidłowe ich stosowanie.

Streszczenie

Celem artykułu jest prezentacja zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki (gospodarowania) odpadami komunalnymi i odpadami medycznymi o właściwościach zakaźnych w związku z COVID-19. W artykule przedstawione zostały

rozwiązania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych przyjęte Ustawą z dnia 2 marca 2020 r. jako przykład regulacji ekstraordynaryjnej, która zdecydowanie wkracza w różne sfery aktywności organów władzy publicznej. Jednym z tych obszarów władczej ingerencji jest gospodarowanie odpadami komunalnymi, które należy do zadań własnych gminy.

Słowa kluczowe: gospodarka komunalna, odpady komunalne, odpady medyczne, organy władzy publicznej.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. UE L 119/1, 4.5.2016).

The tasks of local government units in the field of municipal waste management and medical waste with infectious properties in connection with COVID-19

S u m m a r y

The article aims at presenting the tasks of local government units in the field of municipal waste management and medical waste with infectious properties in connection with COVID-19. The article presents solutions related to the prevention, counteracting and combating COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them adopted by the Act of 2 March 2020 as an example of extraordinary regulation, which definitely enters into various spheres of activity of public authorities. One of these areas of imperious interference is the management of municipal waste, which belongs to the municipality's own tasks.

Keywords: municipal management, municipal waste, medical waste, public authorities.

dr Franciszek Łapecki

The Cracow Bar Association
ul. Stefana Batorego 17
31-135 Cracow, Poland
e-mail: franciszek@lapecki.pl

dr Beata Marczevska

University of Warsaw
Faculty of Law and Administration
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28
00-927 Warszawa, Poland
e-mail: b.marczevska@uw.edu.pl

dr Julia Zdanukiewicz

University of Warsaw

Faculty of Law and Administration

ul. Krakowskie Przedmieście 26/28

00–927 Warszawa, Poland

e-mail: j.zdanukiewicz@gmail.com

