



Powiat Bolesławiecki



Powiat Dzierżoniowski



Powiat Głogowski



Województwo Dolnośląskie



Związek Powiatów Polskich



Powiat Górski



Powiat Jaworski



Miasto Jelenia Góra



Powiat Złotoryjski



Powiat Zgorzelecki



Powiat Ząbkowicki



Miasto Wrocław



Powiat Wrocławski



Powiat Wołowski



Powiat Polkowicki



Powiat Wąbrzeski



Powiat Trzebnicki



Powiat Świdnicki



Powiat Stredzki



Powiat Strzeliński



Powiat Olawski

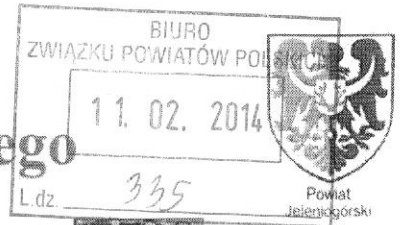


Powiat Oleśnicki



Powiat Milicki

Konwent Powiatów Województwa Dolnośląskiego

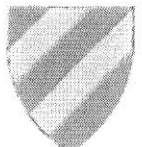


Przewodniczący Konwentu
Cezary Przybylski
Starosta Bolesławiecki

Wiceprzewodniczący Konwentu
Zbigniew Potyrała
Starosta Oleśnicki



Powiat Kamiennogórski



Powiat Kłodzki



Powiat Legnicki



Miasto Legnica



Powiat Lubąński



Powiat Lubinski



Powiat Lwówecki

Stanowisko Konwentu Powiatów Województwa Dolnośląskiego
w sprawie przygotowanych przez GDDKiA „Zasad postępowania
zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci dróg krajowych”,
Wrocław, 10 lutego 2014 r.

Konwent Starostów Województwa Dolnośląskiego – po zapoznaniu się
ze stanowiskiem GDDKiA podczas spotkania, do którego doszło 4 lutego 2014 r.
we Wrocławiu – wyraża podziękowania za zaproszenie do dyskusji w przedmiocie
ustalenia schematu postępowania służb na miejscu wypadku drogowego.

Konwent stoi na stanowisku, iż zaprezentowany w trakcie spotkania „schemat
postępowania” jest nie do zaakceptowania zarówno ze względu na jego wadliwość
w zakresie interpretacji stosownych przepisów prawa, jak również z uwagi na próbę
nałożenia na starostów nieuzasadnionych obowiązków dokumentem rangi
pozaustawowej. Argumenty merytoryczne, stanowiące podstawę takiego stanowiska
Konwentu, znajdują swój wyraz w opinii prawnej sporządzonej na potrzeby oceny
prawnej próby usankcjonowania tego rodzaju działań, której treść stanowi załącznik
do niniejszego stanowiska.

Dostrzegając wagę problemu, Konwent wyraża przekonanie, iż dalsza dyskusja,
przedmiotem której winno być znalezienie optymalnego rozwiązania, jest ze wszech miar
pożądana. Tym samym Konwent Starostów deklaruje wolę uczestnictwa w dalszych
pracach nad tym dokumentem.

Jednocześnie Konwent Starostów pragnie wyrazić swoje podziękowanie
za okazane zrozumienie wskazanych przez przedstawicieli samorządów powiatowych
argumentów.

Przewodniczący Konwentu Powiatów
Województwa Dolnośląskiego

Cezary Przybylski
Starosta Bolesławiecki



Opinia prawna

1. Przedmiot opinii

Obowiązki starosty określone w dokumencie z dnia 9 grudnia 2013r pt. „Zasady postępowania zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci dróg krajowych” w świetle obowiązujących przepisów.

2. Podstawa prawna (obowiązująca na dzień wydania opinii):

- 1) ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21) – dalej zwana „ustawą o odpadach”,
- 2) ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) - dalej „ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.
- 3) ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150, z późn. zm.) - dalej „Prawo ochrony środowiska”,
- 4) ustawa z dnia 19 sierpnia 2011r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 227, poz. 1387, ze zm.), dalej: „ustawa o przewozie towarów niebezpiecznych”,
- 5) ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493, z późn. zm.), dalej: „ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku”,
- 6) ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 260), dalej: „ustawa o drogach publicznych”
- 7) ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68), dalej: „ustawa o PSP”,
- 8) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 46, poz. 239), dalej: „rozporządzenie o KSRG”
- 9) ustawa z dnia 6 lipca 1990r. o Policji (tekst jedn.: Dz.U. Nr 287, poz. 1687)), dalej: „ustawą o Policji”,
- 10) ustawa z dnia 20 czerwca 1997r. - Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012r., poz. 1137), dalej: „Prawo o ruchu drogowym”,
- 11) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 czerwca 2011r. w sprawie usuwania pojazdów, których używanie może zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu drogowego albo utrudniających prowadzenie akcji ratowniczej (Dz. U. Nr 143, poz. 846) , dalej: „rozporządzenie MSWiA w sprawie usuwania pojazdów”,

3. Dokumenty związane:

- 1) „Zasady postępowania zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci dróg krajowych” GDDKiA z dnia 9 grudnia 2013r. - - załącznik nr 1 do opinii,
- 2) „Zasady postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w związku ze zdarzeniami na drogach” z listopada 2012r. zatwierdzone przez Zastępcę Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej i skierowane do podległych jednostek, skierowane do podległych jednostek, zamieszczone także m.in. na stronie:

<http://www.kmpspbvdgoszcz.pl/attachments/article/33/Zasadyprowadzeniadzialan>

- 3) „Stanowisko Związku Powiatów Polskich w Warszawie. w sprawie próby narzucenia dodatkowych obowiązków na zarządców dróg przez Państwową Straż Pożarną” z dnia 29 stycznia 2013r, wydruk ze strony: <http://www.zpp.pl/sites/default/files/wydarzenia/20130129233857stanowisko.pdf> - załącznik. nr 5 do opinii.
- 4) Interpelacja posła Piotra Zgorzelskiego nr 18634 do Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 czerwca 2013r. w sprawie zasad postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w związku ze zdarzeniami na drogach - wydruk ze strony: <http://sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=4ABD1125&view=null> - załącznik nr 6 do opinii,
- 5) Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 18634 w sprawie zasad postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w związku ze zdarzeniami na drogach - wydruk ze strony: <http://sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6EA78618> - załącznik nr 7 do opinii.

4. Stan faktyczny:

W listopadzie 2012 r. zastępca komendanta głównego Państwowej Straży Pożarnej zatwierdził ustalone przez Komendę Główną PSP „Zasady postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w związku ze zdarzeniami na drogach” (dalej: Zasady PSP).

Dokument, w założeniu miał określić jednolite dla całego kraju zasady postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej i zakończyć spór kompetencyjny między PSP i zarządcami dróg. Zdaniem Komendy Głównej PSP - wykonywanie czynności, które nie wiążą się z ratowaniem życia, zdrowia, mienia lub środowiska, uniemożliwia wykonanie czynności ratowniczych w innym miejscu. Konsekwencją powyższego jest potencjalne narażenie życia i zdrowia ludzi, mienia lub środowiska (*vide: Biuletyn PSP 2/2013, Bartosz Pawnik, artykuł „Drogowa awantura”*).

Powyższe zasady, będące dokumentem wewnętrznym przeznaczonym dla jednostek ochrony przeciwpożarowej, spotkały się z szerokim odzewem wśród podmiotów w nim wymienionych, w tym ze zdecydowanym sprzeciwem Zarządu Związku Powiatów Polskich, wyrażonym w stanowisku Związku z dnia 29 stycznia 2013r.. Stały się także przedmiotem interpelacji poselskiej, skierowanej do Ministra Spraw Wewnętrznych w dniu 4 czerwca 2013r.

W odpowiedzi na złożoną interpelację, podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, działając z upoważnienia ministra, wskazał, że przedstawiciele Komendy Głównej PSP i Komendy Głównej Policji zostali powołani do udziału w pracach zespołu do spraw opracowania zasad postępowania zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci dróg krajowych, powołanego przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Jednocześnie wskazał, że w ocenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, brak jest konieczności zmiany obowiązujących przepisów prawa dotyczących kompetencji organów i instytucji zobowiązanych do podejmowania działań w przypadku zdarzeń w ruchu drogowym.

GDDKiA wspólnie z przedstawicielami Policji i Państwowej Straży Pożarnej opracowała ostateczną wersję „Zasad postępowania zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci dróg krajowych”, które opatrzone logo GDDKiA z datą 9 grudnia 2013r., zostały przekazane jednostkom Państwowej Straży Pożarnej, celem zapoznania i czasowego zastosowania w prowadzonych działaniach, tj. do dnia 31 stycznia 2014 r.

5. Analiza merytoryczna

W pierwszej kolejności wskazać należy, że przywołane wyżej Zasady GDDKiA z dnia 9.12.2013r. nie są dokumentem w rozumieniu obowiązujących przepisów prawa, z uwagi na brak podpisu autora/autorów dokumentu. Opatrzono zostały jedynie logo GDDKiA i datą, wobec czego uznać należy, że są nadal jedynie projektem dokumentu, opracowanym jak wynika ze wstępu - przy współpracy ze służbami Państwowej Straży Pożarnej oraz Policją, niewiązującymi jednostek samorządu terytorialnego.

Wobec ustalenia w nich jednak obowiązków starosty, a także zaprezentowania swoistej wykładni przepisów ustawowych, uzasadniona jest analiza postanowień „Zasad GDDKiA” w odniesieniu do treści obowiązujących przepisów prawa, piśmiennictwa i orzecznictwa w tym zakresie.

I tak:

- 1) Zgodnie z art. 2a ustawy o drogach publicznych - **drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa**. Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

Według art. 19 ust. 1 tej ustawy, organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, **utrzymania i ochrony dróg**, jest zarządcą drogi.

Zarządcą dla dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (*art. 19 ust. 2 pkt 1*). Dla dróg wojewódzkich - zarząd województwa, powiatowych - zarząd powiatu, gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta).

W świetle powyższego oraz definicji „posiadaczka odpadów” zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach, nie ulega wątpliwości, iż obok wytwórcy odpadów, **posiadaczem odpadów w przypadku dróg krajowych jest GDDKiA.**

(„Za posiadacza odpadów rozumie się wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, będące w posiadaniu odpadów; Domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości”).

Ustawa o odpadach nie zawiera definicji pojęcia „władającego powierzchnią ziemi”. Pojęcie to definiuje natomiast Prawo ochrony środowiska, które w art. 3 pkt 44 pod pojęciem władającego powierzchnią ziemi rozumie „**właściciela nieruchomości**, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem - podmiot ujawniony jako władający”.

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jest też zarządcą autostrady wybudowanej na zasadach określonych w ustawie do czasu przekazania jej, w drodze porozumienia, spółce, z którą zawarto umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady. Spółka pełni funkcję zarządcy autostrady płatnej na warunkach określonych w umowie o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, z wyjątkiem zadań, o których mowa w art. 20 pkt 1, 8, 17 i 20 ustawy, które wykonuje Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

- 2) Do zadań zarządcy drogi, wymienionych w art. 20 ustawy o drogach należy w szczególności,
- utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (art. 20 pkt 4),
 - realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu (art. 20 pkt 5),
 - koordynacja robót w pasie drogowym (art. 20 pkt 7),
 - **wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających** (art. 20 pkt 11),
 - wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia (art. 20 pkt 14),
 - utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów (art. 20 pkt 16),
 - zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej (art. 20 pkt 20).

Definicja utrzymania drogi została zawarta z kolei w art. 4 pkt 20 ustawy o drogach i oznacza: **wykonywanie** (wszelkich) **robót konserwacyjnych, porządkowych i innych** zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu. Utrzymaniem drogi są również roboty takie jak odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej.

Droga jest budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, **zlokalizowaną w pasie drogowym** (art. 20 pkt 2),

Pasem drogowym jest natomiast wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą (art. 20 pkt 1).

Według „Zasad GDDKiA”, „zarządcy dróg prowadzą działania polegające **jedynie** na wykonywaniu **robót porządkowych niezastrzeżonych dla innych służb**, np. usuwanie zniszczonych elementów infrastruktury drogowej, w tym fragmentów barier energochłonnych, znaków, itp. (vide: ust. 2.2. pt. „Zadania zarządcy drogi krajowej”).

W konsekwencji, na kolejnych stronach Zasad DGDKiA, tj. w ust. 4 „Procedury postępowania po przyjęciu zgłoszenia o zdarzeniu drogowym”, poz. 4.3.2 pt. „Zadania Rejonu” (GDDKiA), w pkt 12 i 13 oraz w pkt 8 i 9 „Objaśnień do Załącznika nr 1 - schematu postępowania służb na miejscu wypadku drogowego w przypadku podjęcia działań ratowniczych przez Straż Pożarną”, ustalono wprost, że:

„Służby starosty po wezwaniu przez Straż Pożarną „uprzątają” odpady z pasa drogowego na podstawie art. 101 ust. 5 i 6 ustawy o odpadach,

W przypadku odmowy uprzątnięcia odpadów z pasa drogowego przez służby starosty, zarządca drogi wykonuje zastępcze uprzątnięcie odpadów, po czym występuje z wnioskiem o zwrot kosztów uprzątnięcia do służb starosty”.

Podkreślenia wymaga zatem w tym miejscu, że zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, **obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należą do zarządu drogi**, tu: GDDKiA.

Do obowiązków zarządu drogi należy również zbieranie i pozbywanie się odpadów zgromadzonych w urządzeniach do tego przeznaczonych i utrzymanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, a także pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej.

- 3) „Zasady GDDKiA” wywodzą obowiązki starosty, o treści jak wyżej, z art. 101 ust. 5 i 6 ustawy o odpadach, wobec czego wskazać należy, że w myśl art. 22 tej ustawy „Koszty gospodarowania odpadami są ponoszone przez **pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez posiadacza odpadów**”.

Usunięcie odpadów jest więc co do zasady obowiązkiem wytwórcy odpadów - tu: sprawcy wypadku lub posiadacza odpadów - w myśl zasady: „Zanieczyszczający płaci”.

Ustawodawca przyznaje przy tym staroście, właściwemu ze względu na miejsce powstania odpadów, uprawnienie do wydania decyzji administracyjnej nakazującej sprawcy zagospodarowanie tymi odpadami, w tym przekazanie ich wskazanemu posiadaczowi odpadów.

Wskazuje także w art. 101 ust. 5 ustawy o odpadach, że starosta, właściwy ze względu na miejsce powstania odpadów, dokonuje zagospodarowania odpadów z wypadku jedynie w sytuacji, gdy:

- 1) konieczne jest natychmiastowe zagospodarowanie odpadów z wypadku ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku.
- 2) nie można wszcząć postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązku zagospodarowania odpadów wobec sprawcy wypadku, albo egzekucja ta okazała się bezskuteczna.

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że:

po pierwsze - zdefiniowania w odniesieniu do zdarzeń na drogach wymaga pojęcie „starosta właściwy ze względu na miejsce powstania odpadów z wypadku”, tj. czy chodzi o powierzchnię ziemi, której władającym jest starosta, w takim bowiem razie będą to odpady z wypadków znajdujące się poza pasem drogowym dróg krajowych w granicach administracyjnych powiatu,

po drugie - starosta nie ma obowiązku wydania takiej decyzji i „**uprzątnięcia**” **każdych odpadów ze zdarzeń na drogach i w każdym przypadku podjęcia działań ratowniczych przez Straż Pożarną.**

Art. 101 ustawy o odpadach dotyczy bowiem wyłącznie **odpadów z wypadków** w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy o odpadach, tj.: odpadów powstających podczas prowadzenia akcji ratowniczej lub gaśniczej, **z wyłączeniem jednak:**

- 1) odpadów powstałych w wyniku poważnej awarii lub poważnej awarii przemysłowej, w rozumieniu art. 3 pkt 23 i 24 ustawy - Prawo ochrony środowiska, oraz
- 2) odpadów powstałych w wyniku szkody w środowisku, o której mowa w art. 6 pkt 11 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie,

Wystąpienie poważnej awarii jest rozumiane jest jako zdarzenie, w szczególności emisja, pożar lub eksplozja, powstałe w trakcie procesu przemysłowego, magazynowania lub transportu, w których występuje jedna lub więcej niebezpiecznych substancji, prowadzące do natychmiastowego powstania zagrożenia życia lub zdrowia ludzi lub środowiska lub powstania takiego zagrożenia z opóźnieniem.

Poważną awarią przemysłową z kolei jest poważna awaria, która wystąpiła w zakładzie, w rozumieniu art. 3 pkt 48 Prawa ochrony środowiska (tj. zakładzie - rozumianym jako jedna lub kilka instalacji wraz z terenem, do którego prowadzący instalacje posiada tytuł prawny, oraz znajdującymi się na nim urządzeniami;

W związku z powyższym, jeżeli odpady powstaną w wyniku (każdej) poważnej awarii, to nawet jeżeli była prowadzona jakakolwiek akcja ratownicza lub gaśnicza, nie jest możliwe ani wydanie decyzji przez starostę, ani nie ma on obowiązku zagospodarowania odpadów, gdyż odpady te nie spełniają definicji odpadów z wypadków.

Brak takiego obowiązku po stronie starosty także w sytuacji, **jeśli w związku z wypadkiem dojdzie do szkody w środowisku**, o której mowa w art. 6 pkt 11 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku, a przez którą rozumie się „*negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska:*

- a) *w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych, (...),*
- b) *w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód,*
- c) *w powierzchni ziemi, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi”.*

Mając na uwadze powyższe, nie ulega wątpliwości, że do działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku zalicza się m.in. transport substancji niebezpiecznych w rozumieniu ustawy z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych (Dz. U. Nr 11, poz. 84 ze zm.), w tym olej napędowy (zob. załącznik do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 28 września 2005 r. w sprawie wykazu substancji niebezpiecznych wraz z ich klasyfikacją i oznakowaniem - Dz. U. Nr 21, poz. 1674). W każdej sytuacji więc, gdy mamy do czynienia z transportem substancji niebezpiecznej, w ramach działalności prowadzonej przez podmiot korzystający ze środowiska, spełnione zostają przesłanki do zastosowania ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku. Organem właściwym wówczas **nie będzie jednak starosta, a Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska**, będący organem właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie i naprawę szkód w środowisku (art. 7 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie).

W sytuacji, gdy organ ochrony środowiska podjął na podstawie art. 16 przywołanej ustawy odpowiednie działania, wówczas ma on obowiązek żądać zwrotu poniesionych przez siebie kosztów przeprowadzenia odpowiednich działań, od podmiotu korzystającego ze środowiska (zob. np.: *postanowienie NSA z dnia 4 sierpnia 2009r., II OW 17/09, Legalis: 706822 oraz z 23 marca 2011 r. II OW 99/10, Legalis 635872*).

Wbrew zatem dyspozycji stanowczo określającej obowiązki starosty w „Zasadach GDDKiA”, definicja odpadów z wypadków zawarta w ustawie o odpadach ogranicza istotnie sytuacje, w których starosta jest zobowiązany do działania na podstawie art. 101 ust. 1, 5 lub 6 tej ustawy.

Pozostaje przy tym poza sporem, że definicje legalne pojęć występujących w ustawie o odpadach są wiążące i winny być rozumiane tak, jak ustawodawca je określił.

- 4) Trudno także nie podnieść w tym miejscu, że art. 101 ustawy o odpadach należy odczytywać łącznie z innymi ustawami, a w szczególności: z ustawą o Państwowej Straży Pożarnej, rozporządzeniem MSW w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, ustawą o Policji, Prawem o ruchu drogowym, czy rozporządzeniem MSWiA w sprawie usuwania pojazdów, których używanie może zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu drogowego albo utrudniających prowadzenie akcji ratowniczej.

Z przywołanych regulacji wynikają ustawowe kompetencje Państwowej Straży Pożarnej i Policji na drogach, które umożliwiają wykonanie wymaganego przez art. 101 ust. 5 pkt 2 ustawy o odpadach „*natychmiastowego zagospodarowania odpadów z wypadku, ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku*”, a których to kompetencji **nie posiada starosta**:

1. do zadań Policji m.in. należy:

- wydawania uczestnikowi ruchu wiążących poleceń co do sposobu korzystania z drogi lub używania pojazdu;
- wydawania poleceń osobie, która spowodowała przeszkodę utrudniającą ruch drogowy lub zagrażającą jego bezpieczeństwu, albo osobie odpowiedzialnej za utrzymanie drogi,
- usuwania pojazdu z drogi lub przemieszczania pojazdu na koszt właściciela, gdy utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu, bądź gdy jego stan techniczny zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego, powoduje uszkodzenie drogi albo narusza wymagania ochrony środowiska, albo jeżeli utrudnia prowadzenie akcji ratowniczej,

(według art. 130a ust. 4 Prawa o ruchu drogowym - wyłącznie uprawnionymi do wydania dyspozycji usunięcia pojazdu z drogi lub przemieszczenia jest policjant, strażnik miejski i osoba prowadząca akcje ratowniczą).

2. strażak kierujący akcją ratowniczą ma natomiast prawo zarządzenia m.in.:

- ewakuacji ludzi z rejonu objętego działaniem ratowniczym w przypadku zagrożenia życia i zdrowia,
- ewakuacji mienia z terenu objętego akcją ratowniczą, gdy istnieje możliwość rozprzestrzenienia się pożaru lub innego zagrożenia bądź gdy usytuowanie mienia utrudnia prowadzenie działania ratowniczego,
- koniecznych prac wyburzeniowych i rozbiórkowych;
- wstrzymania komunikacji w ruchu lądowym;

Powyższe regulacje także przemawiają za stanowiskiem, że obowiązki starosty mogą dotyczyć jedynie odpadów (w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy o odpadach) powstałych podczas prowadzenia akcji ratowniczej lub gaśniczej, ale **znajdujących się już poza drogą**, a to oznacza, że muszą zostać wcześniej usunięte z drogi w wyniku działań Policji, Straży Pożarnej i zarządcę drogi (tu: GDDKiA), bowiem pozostając na niej zagrażają bezpieczeństwu jej użytkowników. Ustawowym obowiązkiem tych służb jest natomiast likwidowanie zagrożeń na drodze, a nie ich tworzenie.

W przeciwnym wypadku, należałoby przyjąć, że **za każdym razem w razie wezwania do wypadku**, obok Straży Pożarnej, Policji i Pogotowia Ratunkowego, **musiałby jechać starosta, aby „posprzątać”**, tj. usunąć z drogi samochód, sprzątnąć pianę gaśniczą lub granulat wchłaniający substancje ropopochodne czy strzykawki użyte przez ratowników medycznych, a także inne zanieczyszczenia, „*powstałe podczas prowadzenia akcji ratowniczej lub gaśniczej*” i znajdujące się na drodze.

Tymczasem według rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, to właśnie działania ratownicze obejmują ewakuację i ratowanie osób, a następnie zwierząt oraz **ratowanie środowiska i mienia przed skutkami pożaru lub wybuchu**, a także **zmniejszenie lub likwidację zagrożenia** (§ 13 pkt 5).

Według § 21 tego rozporządzenia oraz załączonego do niego wzoru protokołu, kierowanie działaniem ratowniczym na drodze ustaje z chwilą wykonania działań ratowniczych oraz protokolarnego **przekazania zarządcy drogi, do nadzorowania i zabezpieczenia**,

Według WSA w Gdańsku (*wyrok z dnia 27 listopada 2013 r., II SA/Gd 692/13, LEX nr 1413135*), obowiązek usunięcia odpadów ciąży na posiadaczu odpadów, a jego odpowiedzialność oparta jest na obiektywnym fakcie zalegania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym. Dla sprawy nie ma zatem znaczenia dowodzenie, że władający powierzchnią ziemi nie wytworzył odpadów, skoro nie prowadzi to do ustalenia tożsamości innego ich posiadacza.

- 5) W przypadku odpadów z wypadku, obowiązki starosty mają jedynie charakter subsydiarny wobec obowiązków sprawcy wypadku. Określone zostały one w art. 101 obecnej ustawy o odpadach, analogicznie jak to miało miejsce w poprzedniej (*art. 17 b ustawy o odpadach z 2001r.*). Wcześniej przepis ten jednak, nie był interpretowany w sposób jak ma to miejsce obecnie, tj. nakładający na starostę obowiązek „**uprzątnięcia**” odpadów z **pasa drogowego wszystkich dróg leżących w granicach administracyjnych powiatu**, tj. gminnych, powiatowych, wojewódzkich, krajowych i autostrad. Obecna wykładnia, zaprezentowana w „Zasadach GDDKiA” tym bardziej jest więc nieuprawniona.

Według ustawy, za każdym razem starosta będzie musiał najpierw ocenić i ustalić, czy występują faktycznie przesłanki wskazane w ustawie do wydania decyzji, tj. „*czy wymagają tego względy ochrony życia, zdrowia ludzi lub środowiska*” (*art. 101, ust. 1*), bądź, czy *konieczne jest natychmiastowe zagospodarowanie odpadów z wypadku, ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku* (*art. 101 ust. 5 pkt 2*), a sprawca nie chce lub nie zagospodarował odpadów w sposób zgodny z przepisami ustawy o odpadach.

Ustawa niestety nie rozstrzyga przy tym, kto ma pomóc staroście w ustaleniu, czy faktycznie występuje *zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku*.

Jeśli natomiast nie można ustalić sprawcy wypadku, albo egzekucja okaże się bezskuteczna - to bez względu na to, czy istnieje jakiegokolwiek zagrożenie ze strony wytworzonych odpadów, starosta musi je zagospodarować.

Oznacza to także, że starosta, aby wykonać powyższe, musi zawrzeć umowę z firmą świadczącą całodobowe usługi w zakresie transportu i ewentualnie zbierania odpadów. Wykonawca musi posiadać oczywiście zezwolenie na transport i/lub magazynowanie odpadów na warunkach umożliwiających podjęcie w trybie natychmiastowym, przy zachowaniu **całodobowej dyspozycyjności** działań związanych z odebraniem odpadów z wypadków i ich transport do miejsca unieszkodliwiania.

Jeżeli sprawcy ustalić się nie da, bądź nie da się od niego wyegzekwować obowiązku zagospodarowania odpadów z wypadku lub kosztów wykonania zastępczego zagospodarowania tych odpadów, wówczas - o ile są spełnione przesłanki z art. 3 i 101 ustawy o odpadach, **koszty te pokrywa wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej**, na wniosek odpowiednio starosty lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska (*art. 6 ustawy o odpadach*).

6. Wnioski opinii

Brak przedstawicieli samorządu terytorialnego przy pracach nad ustaleniem „*Zasad postępowania zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci dróg krajowych*” jest niewątpliwie przyczyną wad tego opracowania.

Sytuacji nie ułatwia też fakt, że ustawa o odpadach wskazując na odpady z wypadku, nie definiuje jednocześnie pojęcia „wypadku”. W odniesieniu do wypadku na drodze, taką definicję można znaleźć w art. 177 kk, zgodnie z którym, „*wypadkiem drogowym jest wypadek, w którym inna osoba odniosła obrażenia ciała określone w art. 157 §1, bądź jeżeli następstwem wypadku jest śmierć innej osoby albo ciężki uszczerbek na zdrowiu*”.

Poza sporem pozostaje, że Prawo o ruchu drogowym zabrania pozostawiania na drodze przedmiotów, które mogłyby zagrozić bezpieczeństwu ruchu (art. 45 ust. 1 pkt 6) oraz zanieczyszczenia drogi (art.45 pkt ust. 1 pkt 9), wobec czego nie ulega wątpliwości, że Straż Pożarna musi zebrać użyty w czasie akcji na drodze sorbent (co w praktyce czyni, zbierając go w worki), a zarządca drogi musi te worki i inne zanieczyszczenia usunąć (uprzętnąć) z drogi, także te, które nie są odpadami „*powstałymi podczas prowadzenia akcji ratowniczej lub gaśniczej*”, np. zabite zwierzęta czy rozsypaną zawartość TIR-a.

Trudno byłoby także przyjąć, że „*odpady z wypadku powstałe podczas prowadzenia akcji ratowniczej lub gaśniczej*” mogłyby pozostać na drodze do czasu, aż starosta wyda decyzję administracyjną i sprawca wypadku się do niej zastosuje.

Warto w tym miejscu też wskazać, że zgodnie z art. 117 ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2012r., poz.1015), każdy organ Policji, organ straży pożarnej kierujący akcją ratowniczą, a także inne organy powołane do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego, w granicach swojej właściwości są uprawnione do nakładania obowiązków o charakterze niepieniężnym. Oznacza to, że mogą one stosować środki egzekucyjne wskazane w art. 1a pkt 12 lit. b tiret drugie, trzecie i piąte ustawy, tj. wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej i nieruchomości, przymus bezpośredni, również w celu wyegzekwowania wydanych bezpośrednio ustnych poleceń, **bez potrzeby wystawienia tytułu wykonawczego** i doręczenia zobowiązanemu postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego, jeżeli zwłoka w wykonaniu obowiązku groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ciężkimi szkodami dla gospodarstwa narodowego lub jeżeli wymaga tego szczególnie interes społeczny.

Służby starosty nie dysponują wiedzą i sprzętem do realizacji specjalistycznych działań ratowniczych, w tym do unieszkodliwiania substancji niebezpiecznych. W szczególności nie posiadają odpowiedniej wiedzy i kwalifikacji do wykonywania prac związanych z likwidacją i utylizacją odpadów z pojazdów uszkodzonych w wyniku wypadku na drodze.

Jedynie Straż Pożarna jest służbą posiadającą niezbędne siły i środki, a także prawny obowiązek likwidacji zagrożeń chemicznych, ekologicznych oraz ratownictwa technicznego.

W zakresie kompetencji Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad jako zarządcy dróg krajowych wchodzi natomiast zadania związane z zapewnieniem przejezdności dróg, bezpieczeństwem ich użytkowania oraz podstawowe czynności jak: utrzymanie czystości i porządku na drogach, odśnieżanie, zapobieganie oblodzeniu, konserwowanie ubytków nawierzchni, usuwanie przedmiotów ograniczających pole jazdy (np. konarów drzew, przedmiotów zgubionych przez przejeżdżające pojazdy), czy zamykanie bądź oznaczanie niezbędnych ich odcinków dla potrzeb naprawy, aby zapobiec nieszczęśliwym zdarzeniom na drodze. Ona też pobiera opłaty za przejazd zgodnie z przepisami o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (*art. 18 ust. 1 pkt 7 ustawy o drogach publicznych*). Jako zarządca drogi krajowej, jest po wypadku odpowiedzialna za przywrócenie drogi do stanu, w którym można się po niej bezpiecznie poruszać.

W świetle powyższego zasadne wydaje się stanowisko, że w art. 101 ustawy o odpadach chodzi o *„odpady powstałe podczas prowadzenia akcji ratowniczej lub gaśniczej, ale usunięte poza granice pasa drogowego.*

Zgorzelec, dnia 30.01.2014r.

