



Warszawa, 24-03-2025 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**V.7200.87.2024.MŻW/MŻe**

**Pani**

**Paulina Hennig-Kloska**

**Minister Klimatu i Środowiska**

ePUAP

Szanowna Pani Minister,

pismem z 3 czerwca 2024 r. zwróciłem się do Pani Minister o podjęcie problemu skutków nielegalnego podrzucania odpadów na prywatne nieruchomości. W oczekiwaniu na odpowiedź obowiązany jestem zwrócić uwagę na kolejne zagadnienie związane z tą tematyką, a mianowicie – zalegania odpadów, które ze względu na swój rodzaj i sposób zagospodarowania (lub porzucenie) stwarzają realne, bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska.

Wprowadzona przeszło 5 lat temu regulacja, mająca w zamierzeniu służyć opanowaniu lub przynajmniej mocnemu ograniczeniu tego zjawiska, wymaga zmian. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w raporcie Najwyższej Izby Kontroli z 2023 r. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/usuwanie-odpadow-niebezpiecznych.html>.

Chodzi o art. 26a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (dalej: „ustawa o odpadach”)<sup>1</sup>, wprowadzony ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>. Zgodnie z

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579 z późn. zm.).

art. 26 a ust. 1 ustawy o odpadach „w przypadku gdy ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska konieczne jest niezwłoczne usunięcie odpadów, właściwy organ podejmuje działania polegające na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi”.

Powyższa nowelizacja była krokiem w kierunku poprawy bezpieczeństwa ekologicznego systemu gospodarowania odpadami a zarazem, jak wskazuje się w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, odpowiedzią na postulaty samorządów województw w przedmiocie „rozwiązania m.in. problemu usunięcia odpadów z miejsc na ten cel nieprzeznaczonych, jak również z miejsc, w których zakończono działalność w zakresie gospodarki odpadami niezgodnie z przepisami obowiązującego prawa”.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ww. nowelizacji, „Zmiana polegająca na dodaniu nowego art. 26a (usuwanie odpadów z miejsc, w których stwarzają one znaczące zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi) ma przede wszystkim na celu stworzenie nowego narzędzia administracyjnego dla przypadków nielegalnego gospodarowania odpadami przed wejściem w życie niniejszej nowelizacji, gdy nagromadzone odpady stwarzają zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi”.

Posiadane przeze mnie informacje, powzięte między innymi w toku rozpatrywania skarg wpływających do Biura RPO, wskazują jednak na to, że organy administracji publicznej niechętnie sięgają po owo narzędzie, a jeśli już to uczynią, to napotykają na przeszkody proceduralne i instytucjonalne w niezwłocznym załatwieniu sprawy.

Poniżej pozwolę sobie na wskazanie dostrzeżonych przeze mnie przyczyn tego stanu rzeczy. Jedne z nich mają charakter legislacyjny, a drugie – finansowy.

## 1. Przyczyny legislacyjne

Przepis art. 26a ustawy o odpadach nie znajduje zastosowania w przypadku, gdy brak danych (osobowych, adresowych) o podmiotach bezpośrednio zainteresowanych w sprawie, czyli o **władającym terenem**, na których zalegają odpady i/lub o ich **posiadaczu** - inaczej „sprawcy” ich zalegania. Władający terenem może być zarazem posiadaczem odpadów, nie jest to jednak regułą. Brak danych o władającym terenem wystąpi w sytuacji nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości, brak danych dotyczących posiadacza/sprawcy najczęściej ma miejsce w sytuacji porzucenia odpadów w związku z nielegalnym nimi gospodarowaniem.

Tymczasem realizacja przedsięwzięcia z art. 26a ustawy o odpadach wymaga posłużenia się przez właściwe w sprawie organy aktami takimi jak **decyzje i postanowienia** oraz przeprowadzenia postępowania administracyjnego w całości zgodnie z wymogami procedury administracyjnej, z których wynika obowiązek komunikowania się organu ze stroną, zapewnienia jej wglądu do akt sprawy i składania dowodów bądź wnioskowania o nie. Ustawodawca nie przewidział tu bowiem żadnych wyłączeń w zakresie stosowania w przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: „k.p.a.”)<sup>3</sup>.

Realizacja przedsięwzięcia musi być poprzedzona skierowaniem do władającego powierzchnią ziemi przez organy wymienione w ust. 2 art. 26a ustawy o odpadach **decyzji administracyjnej** określającej „1) zakres i termin udostępnienia przez niego powierzchni ziemi, obiektów lub innych miejsc, w których znajdują się odpady; 2) zakres i sposób przeprowadzenia działań mających na celu usunięcie odpadów przez ten organ; 3) termin rozpoczęcia i zakończenia działań, o których mowa w pkt 2. Zgodnie z ust. 5 art. 26a ustawy o odpadach, przedmiotowa decyzja z kolei może zostać wydana dopiero po zasięgnięciu opinii w sprawie przesłanek konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów przez: 1) wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska; 2) odpowiednio organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej albo organu Wojskowej Inspekcji Sanitarnej stosownie do ich właściwości miejscowej (...) 3) regionalnego dyrektora ochrony środowiska, z wyjątkiem przypadku gdy decyzję wydaje ten organ; 4) komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej”.

Opiniowanie odbywa się w trybie współdziałania, uregulowanego art. 106 k.p.a. (o czym szerzej będzie mowa niżej) i wymaga wydania dwóch **postanowień**: 1) postanowienia organu właściwego do usunięcia odpadów - o zwróceniu się do innego organu o zajęcie stanowiska w formie opinii, oraz 2) postanowienia organu opiniującego, w przedmiocie spełnienia przesłanek niezwłocznego usunięcia odpadów<sup>4</sup>.

Do wydania zarówno decyzji, jak i postanowień w ramach opiniowania, konieczna jest znajomość danych władającego powierzchnią ziemi, jak i posiadacza odpadów. Oba te akty muszą bowiem zawierać oznaczenie stron postępowania, co wynika odpowiednio

---

<sup>3</sup> T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

<sup>4</sup> G. Łaszczyca, 4.13. *Postanowienia w kwestii współdziałania organów przy wydawaniu decyzji administracyjnej* [w:] *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.

z art. 107 § 1 pkt. 3 k.p.a. i art. 124 § 1 k.p.a., a z pierwszego z nich – również wskazania jego adresata (czyli władającego powierzchnią ziemi), co wynika z samego brzmienia art. 26a ust. 3 ustawy o odpadach.

W myśl 28 k.p.a. „stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Niewątpliwie zatem stronami postępowania z art. 26a będą zawsze władający powierzchnią ziemi oraz sprawca zalegania odpadów stwarzających zagrożenie. Bez zidentyfikowania tych dwóch podmiotów nie będzie możliwe wydanie ani decyzji o jakiej mowa w art. 26a ust. 3, ani postanowień opiniujących wskazanych w art. 26a ust. 5. Bez znajomości danych adresowych podmiotów zainteresowanych w sprawie nie jest ponadto możliwe doręczenie im wspomnianych decyzji i postanowień, jak i zawiadomień o poszczególnych etapach postępowania. Doręczenie jest zaś co do zasady warunkiem wejścia do obrotu prawnego aktów administracyjnych, czyli inaczej – wywierania przez nie skutków prawnych. Wprowadzie procedura administracyjna przewiduje możliwość ustanowienia „przedstawiciela dla osoby nieobecnej” (art. 34 k.p.a.), jednak konieczne jest tu uzyskanie orzeczenia sądu powszechnego – co w oczywisty sposób przedłuża postępowanie. Nie zawsze też kończy się powodzeniem, gdyż uzależnione jest od wykazania przez organ, iż ustalenie aktualnych danych adresowych osoby nieobecnej jest istotnie niemożliwe (a więc wykazania bezowocnych wysiłków organu w tym zakresie). Przede wszystkim zaś, co oczywiste, wymaga zidentyfikowania samej osoby nieobecnej i ustalenia, że osoba ta żyje.

Jeżeli zatem mamy do czynienia z nieuregulowanym stanem prawnym nieruchomości, na której zalegają odpady, bądź też porzuceniem odpadów przez nieustalonych sprawców, a także nieznaną aktualnych danych adresowych tych podmiotów, skorzystanie z art. 26a ustawy o odpadach nie wydaje się mijać z celem.

Doświadczenie życiowe wskazuje, że eliminuje to spod reżimu regulacji większość przypadków przestępczego „gospodarowania” odpadami niebezpiecznymi.

Efektywność art. 26a ustawy o odpadach jako narzędzia do niezwłocznego usunięcia odpadów stwarzających zagrożenie skutecznie obniża brak szczególnej regulacji w zakresie omawianego wyżej postępowania opiniującego. Ustawodawca nie sprecyzował zasad współpracy organów w ramach omawianej regulacji, w związku z czym, jak już wspomniałem, podlega ona regulacji ogólnej – zawartej w art. 106 k.p.a. Zgodnie z nią organ powołany do zajęcia stanowiska w sprawie działa w ramach postępowania wpadkowego, którego byt jest uzależniony od prowadzenia

postępowania głównego<sup>5</sup>. Ustalenia pracowników Biura RPO wskazują zresztą na to, iż organy opiniujące wręcz warunkują zapoznanie się ze sprawą od formalnego potwierdzenia przez organ właściwy do wydania decyzji faktu prowadzenia postępowania z art. 26a, a więc – między innymi przedłożenia adresowanego do stron i skutecznie dokonanego zawiadomienia o wszczęciu tego postępowania.

Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, „[w]ykonanie obowiązku współdziałania nałożonego przez przepis prawa, uzależniający wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (art. 106 § 1), wymaga podjęcia przez każdy z organów, tj. zarówno załatwiający sprawę, jak i obowiązany do zajęcia stanowiska, określonego zespołu czynności procesowych”<sup>6</sup>. Do tych czynności należy między innymi skierowanie do organu opiniującego postanowienia o zwróceniu się o wydanie opinii wraz z zawiadomieniem stron o tym fakcie, zawiadomienie przez organ opiniujący stron o zebraniu materiału dowodowego i możliwości zapoznania się z tym materiałem, wydanie przez ten organ postanowienia w przedmiocie opinii oraz doręczenie go stronie. Postanowienie w przedmiocie opinii jest przy tym zaskarżalne zażaleniem. Czynności te mają znaczenie przede wszystkim w kontekście obowiązku poszanowania zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, o jakiej mowa w art. 10 k.p.a. Równocześnie jednak, przekładają się na wydłużenie czasu zalegania odpadów i powodowanego przez nie stanu zagrożenia.

Zgodnie z § 3 art. 106 k.p.a., maksymalny termin na zajęcie stanowiska przez organ współdziałający wynosi dwa tygodnie, nie obejmuje on jednak, co oczywiste czasu potrzebnego na dokonanie skutecznych doręczeń zawiadomień kierowanych do strony i wydanych przez organy ww. postanowień. Procedura opiniowania może zatem trwać dłużej niż dwa tygodnie. W tym czasie organ właściwy do usunięcia odpadów zmuszony jest wstrzymać się z dalszymi działaniami w sprawie. Decyzja w tym przedmiocie nie może być bowiem wydana przed wejściem postanowienia opiniującego do obrotu prawnego - czyli przed jego skutecznym doręceniem stronie i upływem 7-dniowego terminu do jego zaskarżenia zażaleniem. Wskazuje na to zarówno brzmienie art. 26a ust. 5 ustawy o odpadach stanowiący, że: „decyzję, o

---

<sup>5</sup> Wyrok NSA z 16.10.2024 r., III OSK 4889/21: „ Postępowanie prowadzone w trybie art. 106 k.p.a., nie jest samodzielnym postępowaniem, lecz stadium postępowania w sprawie, która ma być załatwiona decyzją, w tym przypadku decyzją o której mowa w art. 26a ust. 1 i 3 ustawy o odpadach”.

<sup>6</sup> G. Łaszczyca, 4.13. *Postanowienia w kwestii współdziałania organów przy wydawaniu decyzji administracyjnej* [w:] *Postanowienia administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.

której mowa w ust. 3, wydaje się po zasięgnięciu opinii”, jak i art. 106 § 1. k.p.a. stanowiący, że: „Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ”<sup>7</sup>.

Praktyka pokazuje, że dla oceny zasadności zastosowania art. 26a ustawy o odpadach organy administracji, jeszcze przed zwróceniem się do organu opiniującego, powołują biegłego dla ustalenia stopnia zagrożenia powodowanego przez zalegające odpady, lub też korzystają z opinii wydanej w innym postępowaniu prowadzonym w sprawie – najczęściej karnym. Nie zwalnia ich to jednak z obowiązku zwrócenia się do organów opiniujących na zasadzie art. 26a ust. 5 ustawy o odpadach, który ma charakter bezwzględny. Wydanie decyzji bez uzyskania opinii oznacza bowiem realizację przesłanki wznowienia postępowania, o jakiej mowa w art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.

Z ustaleń pracowników Biura RPO wynika, że istotną słabością regulacji art. 26a ustawy o odpadach jest niesprecyzowanie przez ustawodawcę podstawowej przesłanki dla jej zastosowania, jaką jest stan **zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska** powodowany przez zalegające odpady i przesądzający o **konieczności niezwłocznego ich usunięcia**. Innymi słowy, ustawodawca nie określił, kiedy możemy mówić o takim zagrożeniu – czy o jego wystąpieniu decyduje charakter odpadów, czy sposób zagospodarowania, czy też obydwa te czynniki. A następnie – jeżeli znaczenie ma tu charakter odpadów, to czy decydujące będzie tu zakwalifikowanie odpadów do danej grupy, podgrupy i rodzaju, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 10), a jeśli tak – to do jakiej.

Odpowiedzi na te pytania są kluczowe, gdyż od ich udzielenia zależy nie tylko samo wszczęcie postępowania z art. 26a ustawy o odpadach, ale także sposób jego przeprowadzenia i termin zakończenia – bezpośrednio przekładające się na czas zalegania odpadów w danym miejscu.

Abstrahując od brzmienia art. 26a ustawy o odpadach, generalną przyczyną konieczności usuwania odpadów w jakimkolwiek trybie jest szkodliwość ich zalegania w danym miejscu, potencjalna (zaleganie odpadów grozi szkodą) lub faktyczna (zaleganie odpadów już wywołało szkodę i grozi jej pogłębieniem). Przyczyna ta leży

---

<sup>7</sup> Wyrok NSA z 13.01.2009 r., II OSK 1792/07. Zob. także A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2025, art. 106.

także u podstaw regulacji art. 26 ustawy o odpadach, dotyczącej „zwykłego” usunięcia odpadów. Zgodnie z art. 26 ust. 1 zwykle usunięcie odpadów, tak jak usunięcie interwencyjne z art. 26a, również powinno nastąpić niezwłocznie, z tą różnicą, że obowiązek jego wykonania spoczywa na posiadaczu, a nie na organie administracji publicznej.

Aby zatem organy administracji publicznej nie miały wątpliwości, który z przepisów znajdzie zastosowanie w danym przypadku – czy art. 26 czy też art. 26a ustawy o odpadach – niezbędnym się wydaje wprowadzenie kryterium określającego stan zagrożenia przesądzającego o wyborze jednej z tych dwóch regulacji.

Pytanie o przynależność odpadów do danej grupy, podgrupy i rodzaju jest o tyle istotne, że jak się przekonałem w trakcie analizy spraw z omawianej tematyki, bywa, że organy właściwe jako przyczynę niestosowania art. 26a wskazują fakt niezakwalifikowania danych odpadów jako niebezpiecznych w rozumieniu ww. rozporządzenia<sup>8</sup>. Jednak fakt, iż dane odpady nie posiadają takiego oznaczenia, czyli same w sobie nie są potencjalnie szkodliwe, nie oznacza, że ich zaleganie w danych warunkach nie spowoduje szkody. Przykładowo, odpady z produkcji oraz z przetwórstwa masy celulozowej, papieru i tektury oznaczone kodem 03 03 bez gwiazdki, same w sobie nie niosą zagrożenia szkodą, lecz już magazynowanie ich bez odpowiedniego zabezpieczenia przeciwpożarowego to zagrożenie może powodować. Pomyłka w tym zakresie może skutkować zastosowaniem przez organ niewłaściwego trybu usunięcia odpadów („zwykłego” na podstawie art. 26 zamiast „interwencyjnego” na podstawie art. 26a ustawy o odpadach), a więc przedłużeniem czasu ich zalegania.

Dookreślenie przez ustawodawcę pojęcia zagrożenia dla ludzi lub środowiska ma ponadto znaczenie dla samego przebiegu. Pojawia się tu bowiem pytanie o to, czy jest to stan zagrożenia analogiczny do stanu „niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego”, o jakim mowa w art. 10 § 2 k.p.a., który to przepis pozwala na odstępianie od zasady zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu. Oznacza to znaczną oszczędność czasu, gdyż pozwala między innymi na odstępianie od obowiązku skutecznego informowania strony o każdym etapie postępowania (doręczania zawiadomień) i zapewnienia jej możliwości składania dowodów, zapoznania się z całością materiałów zgromadzonych w aktach sprawy i umożliwienia wypowiedzenia się w ich przedmiocie.

---

<sup>8</sup> Odpadami niebezpiecznymi w katalogu odpadów są odpady oznakowane indeksem górnym w postaci gwiazdki "\*".

Odpowiedź twierdzącą na powyższe pytanie sugeruje użycie przez ustawodawcę w art. 26a ustawy o odpadach sformułowania „konieczne jest niezwłoczne usunięcie odpadów”. Założenie to równa się jednak pozbawieniem stron wpływu na przebieg postępowania i odebraniem im podstawowych uprawnień procesowych w sprawie wiążącej się z poniesieniem przez nie znacznych kosztów finansowych.

## **2. Przyczyny finansowe**

Z ustaleń pracowników Biura RPO wynika, że art. 26a ustawy o odpadach nie cieszy się „popularnością” wśród organów administracji publicznej z racji kosztowności przedsięwzięcia usuwania i zagospodarowania odpadów stwarzających zagrożenie, przekraczającego ich możliwości budżetowe.

Dzieje się tak pomimo przewidzenia przez ustawodawcę rozwiązań mających zapewnić pokrycie kosztów interwencyjnego ich usunięcia i zagospodarowania.

Zgodnie z art. 26a ust. 6–11 ustawy o odpadach podstawową formą sfinansowania interwencyjnego usunięcia i zagospodarowania odpadów jest pokrycie kosztów ze środków pochodzących od „sprawcy” zagrożenia, czyli dotychczasowego posiadacza odpadów.

Uzyskanie tych środków odbywać się ma w pierwszej kolejności poprzez dobrowolne wypłacenie ich przez posiadacza odpadów w ciągu 14 dni od doręczenia mu żądania organu w tym przedmiocie. W przypadku zaś niewywiązania się posiadacza z tego obowiązku, pokrycie kosztów mają zapewniać środki zgromadzone w ramach zabezpieczenia ustanowionego w związku z zezwoleniem na działalność, o jakim mowa w art. 48a ustawy o odpadach. Jeżeli kwota zabezpieczenia nie jest wystarczająca, lub też w ogóle nie zostało ono zostało ustanowione, organ musi dochodzić zwrotu kosztów od posiadacza „na własną rękę”, w postępowaniu egzekucyjnym.

Powyższa regulacja nie odpowiada na problem będący główną barierą dla interwencyjnego usuwania odpadów, czyli brak wolnych środków w budżecie danego podmiotu publicznego w wysokości pozwalającej na pierwotne – oraz, co należy zaznaczyć niezwłoczne – pokrycie kosztów tego przedsięwzięcia. Regulacja ta zakłada bowiem zwrot wydatkowanych środków a nie ich wypłacenie przed rozpoczęciem przedsięwzięcia.



Taki mechanizm hamuje wdrażanie art. 26a przez organy, których jednostki nie dysponują stosowną rezerwą budżetową. Trudno bowiem oczekiwać uruchomienia procedury interwencyjnego usunięcia odpadów, jeżeli nie ma jak zapłacić za to przedsięwzięcie – nawet przy założeniu przyszłego zwrotu środków do budżetu.

Z moich ustaleń wynika ponadto, że ekonomicznych przyczyn niesięgania przez organy po narzędzie z art. 26a ustawy o odpadach nie niweluje – jak dotąd – fakt wprowadzenia przez ustawodawcę zmian w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, rozszerzających zakres finansowania ochrony środowiska przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej „o koszty usunięcia odpadów i gospodarowania nimi, w przypadku, o którym mowa w art. 26a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach” (art. 400 a ust.1 pkt 8c).

Do 2024 r. organy miały możliwość uzyskania wsparcia materialnego ze środków znajdujących się w dyspozycji Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w ramach Programu priorytetowego „Usuwanie porzuconych odpadów”. Reguły udzielania tegoż wsparcia przewidziane w Programie mocno obniżały jednak jego przydatność. Zakładały one bowiem znowu dofinansowanie przedsięwzięcia na zasadzie refundacji wyłożonych wcześniej środków (w formie dotacji lub pożyczki)<sup>9</sup>. Siłą rzeczy, wykluczało to z Programu organy niedysponujące stosownie wysoką kwotą „na stanie” budżetu swojej jednostki.

Jeśli zaś chodzi o wprowadzony z początkiem br. do ustawy o odpadach, na mocy ustawy z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1834). przepis art. 226b, stanowiący że „do dnia 31 grudnia 2027 r. właściwy organ, o którym mowa w art. 26a ust. 2, może otrzymać środki z budżetu państwa z przeznaczeniem na wykonanie działań, o których mowa w art. 26a ust. 1. W przypadku gdy właściwym organem jest organ jednostki samorządu terytorialnego, kwota dofinansowania może stanowić więcej niż 80 % kosztów wykonania tych działań. Kwota dofinansowania nie może być wyższa niż 99 % kosztów wykonania tych działań”. Jakkolwiek wynika z niej wypłacenie środków przed realizacją przedsięwzięcia (o czym świadczy sformułowanie „z przeznaczeniem na wykonanie”), to wciąż jest to regulacja niestanowiąca gwarancji udzielenia wsparcia finansowego. Przede wszystkim ustawodawca posłużył się tu zwrotem „może”, co oznacza uznanie w zakresie przekazania środków (brak obowiązku ich wypłacenia), niezależnie od wykazania przez organ właściwy takiej

---

<sup>9</sup> Pkt 7.3.1.c. oraz 7.3.2.d. Programu.

potrzeby. Przepis nie formułuje żadnych zasad udzielania wsparcia czy warunków koniecznych do spełnienia dla jego uzyskania. Co więcej, możliwość ubiegania się o środki z budżetu państwa została przewidziana jedynie do 2027 r. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej; docelowym źródłem finansowania przedsięwzięcia usuwania odpadów mają być zasoby NFOŚiGW w ramach kontynuowania (a w zasadzie wznowienia) Programu "Usuwanie porzuconych odpadów" natomiast art. 226b ma „charakter przepisu epizodycznego”.

Jak wynika z analiz pracowników Biura RPO, brak środków na pokrycie kosztów usunięcia odpadów stwarzających zagrożenie jest też najczęstszym argumentem podnoszonym przez organy administracji publicznej. Przekłada się on siłą rzeczy na skłonność organów do przyjmowania wykładni przepisów obowiązującego prawa wykluczającej (w ich ocenie) zasadność zastosowania w danej sprawie art. 26a ustawy o odpadach i to pomimo stwierdzenia zaistnienia przesłanki zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub środowiska. Błędy w zakresie tej wykładni są wychwytywane wprawdzie przez sądy administracyjne – o czym świadczy dość już liczne orzecznictwo w tym przedmiocie, lecz fakt, że sprawa trafiła przed sąd oznacza równocześnie ciągłe zaleganie odpadów, a więc dalsze trwanie stanu zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska – co samo w sobie oznacza zaprzeczenie dyspozycji art. 26a ustawy o odpadach, czyli niezwłocznego ich usunięcia. Przy tym nie każda tego rodzaju sprawa ma szansę stać się przedmiotem rozpoznania sądu administracyjnego, jako, że do tego konieczne jest najpierw pojawienie się w obrocie prawnym ostatecznej decyzji organu administracji publicznej, a następnie jej zaskarżenie.

W wielu przypadkach, organy usiłują na pierwszym miejscu zastosować w sprawie wspomniany już wyżej art. 26 ustawy o odpadach, na podstawie którego to przepisu do niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania zobowiązany jest posiadacz odpadów. Organem właściwym w tej sprawie jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Jako argument mający przemawiać za wyborem 26 ustawy o odpadach organy wskazują na wywodzącą się tak z prawa międzynarodowego jak i krajowego, zasadę „zanieczyszczający płaci”. Zdaniem organów zasada ta oznacza, że na pierwszym miejscu usunięciem odpadów powinien zająć się sprawca ich zalegania, czyli posiadacz. Z zasady „zanieczyszczający płaci” wynikać ma zatem obowiązek wytrwałego (a *de facto* zwykle długotrwałego) poszukiwania tegoż sprawcy. Zidentyfikowanie posiadacza odpadów i ustalenie jego danych adresowych staje się zarazem dla organów przesłanką do zastosowania „zwykłego” trybu usuwania

odpadów i to niezależnie od stopnia zagrożenia ich zaleganiem dla życia, zdrowia ludzkiego lub środowiska. Tak rozumiana zasada „zanieczyszczający płaci” staje się zatem dla organów pretekstem do niestosowania art. 26a ustawy o odpadach.

Abstrahując od faktu, że art. 26 ustawy o odpadach nie jest narzędziem służącym usuwaniu odpadów stwarzających zagrożenie w rozumieniu art. 26a, a usuwaniu odpadów „zwykłych” (czyli takich, które nie zagrażają życiu lub zdrowiu człowieka lub środowisku w stopniu przesądzającym o konieczności niezwłocznego ich usunięcia), to nawet próba użycia tego przepisu dla zaradzenia problemowi zalegania tych pierwszych poprzez zmuszenie posiadacza odpadów do wykonania obowiązku ich usunięcia nie gwarantuje sukcesu. W razie niewykonania decyzji przez posiadacza, zastosowanie znajdują środki przewidziane w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>10</sup>, a więc z reguły grzywna w celu przymuszenia lub zastępcze wykonanie. Drugi z wymienionych środków egzekucyjnych oznacza jednak konieczność pokrycia kosztów w pierwszej kolejności przez gminę a następnie dochodzenia ich zwrotu od posiadacza. Niezwłoczne usunięcie odpadów jest tu zatem także zależne od dysponowania przez gminę odpowiednią rezerwą budżetową.

Organy administracji publicznej usiłują uniknąć stosowania art. 26a ustawy o odpadach również poprzez wchodzenie w spory kompetencyjne, a to w związku z brzmieniem ust. 2 pkt 2 i 3 tego artykułu.

Zgodnie z pkt 2, „w przypadku gdy obowiązek usunięcia odpadów powstał w związku z wydaniem decyzji o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami, stwierdzeniem nieważności, uchycieniem lub wygaśnięciem decyzji związanej z gospodarką odpadami – do usunięcia ich powołany jest organ właściwy do wydania tej decyzji”; zgodnie z pkt 3, w pozostałych przypadkach – „wójt, burmistrz lub prezydent miasta”.

Sądy administracyjne w przeważającej mierze nie mają trudności ze wskazaniem tu właściwego organu (albo stwierdzeniem braku formalnego zaistnienia sporu)<sup>11</sup>. Jednak zawiśnięcie sprawy przed sądem i tak oznacza wydłużenie czasu zalegania odpadów niebezpiecznych w danym miejscu (nawet o 2 lata).

---

<sup>10</sup> T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 132

<sup>11</sup> Niejednokrotnie organy wnoszą skargę o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego w sytuacji powzięcia samej informacji urzędowej, iż „inny” organ nie uznaje się za właściwy w sprawie, lecz bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego.

Mając powyższe na uwadze, zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przyjęcie moich uwag w przedmiocie regulacji art. 26a ustawy o odpadach i odniesienie się do nich. Będę zobowiązany w szczególności za stanowisko odnośnie do potrzeby doprecyzowania pojęcia „zagrożenia dla życia, zdrowia lub środowiska” uzasadniającego wdrożenie art. 26a ustawy o odpadach, wraz ze wskazaniem, czy ww. zagrożenie uzasadnia odstępianie od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu na zasadzie art. 10 § 2 k.p.a.

Równocześnie zwracam się do Pani Minister o rozważenie podjęcia prac legislacyjnych mających na celu uproszczenie regulacji art. 26a ustawy o odpadach w sposób zapewniający realną niezwłoczność usuwania odpadów stwarzających zagrożenie.

Istotna w tym kontekście jest również informacja na temat istniejących lub planowanych możliwości wsparcia finansowego realizacji przedsięwzięcia usunięcia odpadów stwarzających zagrożenie dla organów administracji publicznej, ze źródeł zewnętrznych. Należy zauważyć, że w chwili obecnej NFOŚiGW nie oferuje żadnej formy wsparcia.

W związku z tym, mając na uwadze wprowadzony 1 stycznia 2025 r. art. 226b ustawy o odpadach, proszę uprzejmie o informację, na jakich warunkach i zasadach będzie wypłacane dofinansowanie działań z art. 26a i jaki przewidziano tryb jego udzielania.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/