



Warszawa, 26-02-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7200.34.2026.MŻW

Pan

Krzysztof Bolesta

Sekretarz Stanu

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

via ePUAP

via poczta elektroniczna

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 12 lutego 2026 r. zawierające prośbę o zaopiniowanie *projektu ustawy o pomocy beneficjentom – osobom fizycznym poszkodowanym w związku z realizacją Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”* pragnę przede wszystkim podziękować za podjęcie przedmiotowej inicjatywy ustawodawczej. Nawiązując do mojego wystąpienia z 6 grudnia 2025 r. potwierdzam, że udzielenie poszkodowanym beneficjentom wsparcia ze strony państwa jest nie tylko uzasadnione względami sprawiedliwości społecznej i słuszności, ale przede wszystkim niezbędne z racji braku stosownych i łatwo dostępnych dla obywateli środków prawnych pozwalających na samodzielne rozwiązanie problemów wynikających z wypowiedzenia umów na dofinansowanie, z przyczyn przez nich niezawinionych.

Analiza projektowanych przepisów doprowadziła mnie jednak do wniosku, że wymagają one dogłębnego przemyślenia i dopracowania.

I. Zakres przedmiotowy projektu ustawy.

Określony w projektowanym art. 1 ust. 1 zakres przedmiotowy ustawy jest nieprecyzyjny, a w zestawieniu z dalszymi regulacjami projektu może budzić wątpliwości co do tego, czy uprawnionymi do uzyskania wsparcia na jej podstawie są wyłącznie beneficjenci pokrzywdzeni przestępstwem, czy też krąg uprawnionych jest szerszy.

Wskazana w art. 1 ust. 1 przesłanka, jaką są *przyczyny leżące po stronie wykonawcy lub osoby trzeciej działającej w imieniu lub na rzecz wykonawcy* (na skutek to których beneficjenci *nie wykonali zobowiązań wynikających z umów o dofinansowanie przedsięwzięć lub zadań lub wykonali je nienależycie i z tego tytułu są zobowiązani do zwrotu należności wynikających z tych umów*) jest z istoty swojej pojemna, niedookreślona a tym samym nierównoznaczna z przestępczym działaniem wykonawcy przedsięwzięcia. Przyczyny niewywiązania się wykonawcy z umowy na realizację przedsięwzięcia w ramach Programu – nawet przy niewątpliwym stwierdzeniu, że leżą po jego stronie - mogą mieć rozmaity charakter, niekoniecznie przez niego zawiniony w rozumieniu przepisów prawa karnego oraz niekoniecznie wypełniający znamiona danego typu czynu zabronionego. Przyczyny te przykładowo mogą być natomiast zakwalifikowane jako niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania na gruncie prawa cywilnego, pociągające za sobą odpowiedzialność odszkodowawczą *ex contractu* o jakiej mowa w art. 471 Kodeksu cywilnego. Mogą być też skutkiem niezamierzonego błędu, omyłki czy w końcu – pogorszenia sytuacji finansowej wykonawcy (wynikającego nie tylko z ewentualnej niegospodarności ale także z okoliczności, na które wykonawca nie miał wpływu).

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje się głównie na przestępczy charakter *przyczyn leżących po stronie wykonawcy* (kwalifikowanych jako oszustwo, wyłudzenie, podrobienie lub przerobienie dokumentu, poświadczenie nieprawdy oraz posłużenie się dokumentem potwierdzającym nieprawdę.) Tymczasem sam projekt ustawy nie wskazuje wprost na taki charakter – jego przepisy nie precyzują owych przyczyn. Równocześnie przeważająca część przewidzianych w projekcie form pomocy odwołuje się właśnie do ww. przestępczego charakteru działań wykonawcy, opierając się na fakcie zaangażowania w sprawę organów ścigania. Zawieszenie spłaty należności o jakim mowa w art. 4 projektu uzależnione jest bowiem od złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez beneficjenta lub też od wszczęcia postępowania w tym przedmiocie z urzędu, z kolei całkowite wyłączenie odpowiedzialności beneficjenta – od skazania wykonawcy.

Pojawia się zatem pytanie, czy udzielenie przewidzianych w projekcie form wsparcia dla beneficjentów obciążonych należnością ograniczone jest do okoliczności przestępczego charakteru działań wykonawcy, czy do wszelkich okoliczności leżących po stronie wykonawcy, z zastrzeżeniem braku winy beneficjenta w zakresie niewykonania lub nieprawidłowego wykonania przedsięwzięcia.

Art. 3 ust. 1 wymienia 4 formy pomocy: 1) zawieszenie spłaty należności; 2) wyłączenie odpowiedzialności za spłatę należności; 3) upoważnienie właściwego funduszu przez beneficjenta do dochodzenia w jego imieniu zwrotu należności od wykonawcy; 4) umorzenie należności w całości lub w części, rozłożenie płatności całości lub części należności na raty lub odroczenie terminu spłaty całości lub części należności.

Jakkolwiek w uzasadnieniu projektu wskazano, że: „Rozwiązania te mają charakter zindywidualizowany i pozwalają na dopasowanie formy pomocy do realnej sytuacji poszkodowanego.”, to na podstawie przepisów projektowanej regulacji trudno stwierdzić bez żadnych wątpliwości, czy formy te są od siebie niezależne, czy też komplementarne, a także – jak już wyżej zostało zauważone – czy wchodzą w grę tylko

i wyłącznie w przypadku podejrzenia (a w końcu orzeczenia) o przestępczym charakterze „przyczyn leżących po stronie wykonawcy”.

Projektodawca uzależnia zawieszenie spłaty należności a dalej wyłączenie odpowiedzialności za należność (odpowiednio punkt 1 i 2 art. 3 ust.1 projektu) od przypadku „przestępczego”, wiążąc zastosowanie tej formy pomocy od faktu zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa złożonego przez beneficjenta bądź uruchomienia postępowania karnego. Skuteczne złożenie wniosku o zawieszenie wymaga z kolei udzielenia przez beneficjenta właściwemu funduszowi upoważnienia do dochodzenia w jego imieniu zwrotu należności od wykonawcy (art. 4 ust. 4 pkt 3 projektu). Równocześnie jednak, upoważnienie znajduje odrębną regulację w art. 8 projektu ustawy.

II. Upoważnienie dla właściwego funduszu.

Uregulowanie upoważnienia w osobnej jednostce redakcyjnej – art. 8 projektu, przy braku sprecyzowania w ustawie *przyczyn leżących po stronie wykonawcy*, a także użycie przez projektodawcę w ust. 1 tego przepisu zwrotu *również od wykonawcy* sugeruje, że może ono stanowić odrębną formę pomocy beneficjentom, niezależną od faktu ewentualnego „założenia” sprawy karnej (czyli złożenia zawiadomienia i wszczęcia postępowania karnego) i znajdować zastosowanie do innych (poza przestępczymi) przyczyn powstania należności.

Niezależnie od tego wydaje się, że doprecyzowania (rozwinęcia) wymaga istota i zakres upoważnienia. Omawiana regulacja odczytywana samoistnie sugeruje, że chodzi wyłącznie o scedowanie na właściwy fundusz dochodzenia na rzecz i w imieniu beneficjenta roszczeń jakie przysługiwać by miały beneficjentowi względem wykonawcy. Tym niemniej, projektowany art. 8 ust. 1 ustawy odwołuje się do dochodzenia „należności”, definiowanych w projektowanym art. 2 pkt 2 jako kwoty pieniężne, „do których zwrotu zobowiązany jest beneficjent”. Tak definiowanych

„należności” beneficjent (a tym samym fundusz działający na jego rzecz) dochodzić od wykonawcy, jak się wydaje, nie może.

Odwołanie się w projektowanym art. 8 ust. 1 do pojęcia „należności” może też być odczytywane jako rozszerzenie, z mocy ustawy, odpowiedzialności z tytułu umowy jaką beneficjent zawierał z właściwym funduszem na wykonawcę. O ile taka jest rzeczywista intencja projektodawcy, regulacje dotyczące upoważnienia wymagają uzupełnienia przede wszystkim o jednoznaczne określenie zasad takiej odpowiedzialności i skutków jakie się z tym wiążą dla beneficjenta.

III. Zawieszenie spłaty należności. Okres zawieszenia i jego skutki.

Zgodnie z projektowanym art. 4 ust. 8, zawieszenie okresu spłaty należności kończy się z upływem 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku w tym przedmiocie, *chyba że do tego dnia zostało wszczęte postępowanie karne w sprawie objętej zawiadomieniem.*

Projektowany przepis nie uwzględnia ewentualnych opóźnień ze strony organów ścigania w zakresie formalnego wszczęcia postępowania. Opóźnienia te mogą być przykładowo skutkiem wpływu dużej ilości zawiadomień lub też trudności organów ścigania w odpowiednim zakwalifikowaniu przyczyn niewywiązania się wykonawcy z umowy z beneficjentem (jako karnoprawnych lub cywilnoprawnych). W takiej sytuacji beneficjent może zostać pozbawiony pomocy w formie zawieszenia spłaty należności w związku z upływem terminu, którego biegu nie mógł zatrzymać, a którego przerwanie zależy tylko i wyłącznie od sprawności wykonywania zadań przez organy ścigania.

Omawiany art. 4 projektu ustawy nie precyzuje ponadto wystarczająco skutków zawieszenia spłaty należności. Z perspektywy beneficjenta fundamentalne znaczenie wydaje się mieć to, czy za okres zawieszenia spłaty, od należności naliczane będą odsetki.

IV. Kwestia spadkobierców beneficjenta w kontekście udzielenia pomocy przewidzianej w projekcie ustawy.

Projekt uzależnia udzielenie poszczególnych form pomocy od zgody wszystkich spadkobierców beneficjenta (w razie ich mnogości). W wielu przypadkach, uzyskanie przez spadkobiercę ubiegającego się o pomoc stosownego oświadczenia pozostałych spadkobierców może być jednak trudne lub wręcz niemożliwe (np. w związku z brakiem kontaktu, niemożnością ustalenia danych adresowych itp.). Przewidziane w projekcie ustawy formy wsparcia ze swej natury nie prowadzą zaś do uszczuplenia masy spadkowej, a wręcz do jej zachowania. Stąd wymóg przedłożenia takiego oświadczenia wydaje się nieuzasadniony (nie został uzasadniony także przez projektodawcę).

Kwestią problematyczną jest tu również zakres odniesienia skutków zastosowania którejkolwiek z form pomocy do pozostałych spadkobierców. Projekt nie wyjaśnia, czy złożenie przez jednego spadkobiercę wniosku o pomoc a następnie jego uwzględnienie, znajdzie zastosowanie do wszystkich spadkobierców. Uregulowanie art. 3 ust. 3 sugeruje, że odniesie się tylko do tego spadkobiercy, który zwrócił się o udzielenie pomocy. Wniosek taki nie wydaje się jednak słuszny, jeśli zważyć na określony w art. 1 ust. 1 cel ustawy, jakim ma być wsparcie beneficjentów, którzy zostali zobowiązani do zwrotu dofinansowania z przyczyn przez siebie niezawinionych a leżących po stronie wykonawcy lub osoby trzeciej działającej w jego imieniu lub na jego rzecz. Potwierdza to dodatkowo brzmienie art. 5 ust. 1 projektu, stanowiącego o wyłączeniu z mocy prawa odpowiedzialności beneficjenta oraz jego spadkobiercy względem właściwego funduszu za spłatę należności w przypadku prawomocnego skazania wykonawcy.

V. Wykluczenie spadkobierców pozaustawowych.

Zgodnie z projektowanym art. 3 ust. 3, z form pomocy, o których mowa w ust. 1 tego przepisu może skorzystać również spadkobierca beneficjenta, o *ile w dniu otwarcia spadku należał do kręgu spadkobierców ustawowych beneficjenta*. Projekt wyklucza więc z możliwości skorzystania z przewidzianych form wsparcia spadkobierców pozaustawowych, których prawo do dziedziczenia wynika ze sporządzonego przez

beneficjenta testamentu. Wykluczenie to nie jest zrozumiałe, nie zostało także w żaden sposób uzasadnione przez projektodawcę.

VI. Wykluczenie beneficjentów, którym udzielono dofinansowania w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” na podstawie wniosków złożonych do dnia 15 lipca 2022 r.

Projektowany art. 1 w ust. 2 zawęża zastosowanie ustawy do beneficjentów, którym udzielono dofinansowania w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” na podstawie wniosków złożonych od dnia 15 lipca 2022 r. do dnia 28 listopada 2024 r. Uzasadniono to wprowadzonym wówczas mechanizmem prefinansowania zakładającym przelew środków na konto wykonawcy i możliwość działania beneficjenta przez pełnomocnika. Wypłata dofinansowania w ramach Programu bezpośrednio na konto wykonawcy była jednak także możliwa przed wprowadzeniem mechanizmu prefinansowania. Weryfikacja przedsięwzięcia a co za tym idzie nałożenie obowiązku zwrotu dofinansowania na beneficjenta możliwe jest natomiast w ciągu 5 lat od zakończenia jego realizacji. Obciążeni należnością w rozumieniu projektu mogą być zatem także beneficjenci sprzed ww. daty. Uzasadnienie projektu nie wyjaśnia, dlaczego mają oni zostać wykluczeni z przewidzianego wsparcia.

Mając powyższe na uwadze, wyrażam nadzieję na rozważenie przedstawionych zastrzeżeń i uwzględnienie niniejszej opinii w dalszym procesie legislacyjnym¹.

Z poważaniem

¹ Art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 z późn. zm.).

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/