



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP ŁÓDZKIE 2025

STANOWISKO NR 2

KONWENTU MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP

z dnia 4 września 2025 roku

**w sprawie problematyki likwidacji miejsc z nielegalnie zdeponowanymi odpadami,
w szczególności niebezpiecznymi, stanowiącymi zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi
oraz środowiska**

Niniejsze stanowisko ma na celu zwrócenie uwagi na **narastający od wielu lat problem nielegalnego deponowania odpadów** oraz wskazanie działań niezbędnych do ich skutecznego usunięcia i przywrócenia zdewastowanych terenów do stanu sprzed szkody w środowisku. Podkreślenia wymaga, iż apele w niniejszej sprawie były już niejednokrotnie wystosowywane, za pośrednictwem Konwentu Marszałków oraz niektórych jednostek samorządu terytorialnego, jednak nie doprowadziły do zmian w dotychczasowej polityce, która w żaden sposób nie poprawia obecnej sytuacji w ww. zakresie.

Marszałek województwa, jako organ ochrony środowiska, prowadzi postępowania administracyjne mające na celu cofnięcie, stwierdzenie wygaśnięcia, bądź uchylenie decyzji w zakresie gospodarowania odpadami. Cofnięcie zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów jest skutkiem naruszeń przepisów ustawy o odpadach, dotyczących zarówno samej działalności, ochrony przeciwpożarowej, jak i warunków zbierania, transportu czy składowania lub magazynowania odpadów.

Zgodnie z art. 47 ust. 5 i 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.), posiadacz odpadów, któremu cofnięto, wygaszono lub uchylono zezwolenie, jest **zobowiązany do usunięcia odpadów i negatywnych skutków w środowisku na własny koszt**. Marszałkowie województw mierzą się z ogromnym wyzwaniem związanym z odpadami pozostałymi na nieruchomościach po zakończonej działalności gospodarczej. Choć marszałek województwa prowadzi postępowania egzekucyjne, mające na celu przymuszenie posiadaczy odpadów do wypełnienia tego obowiązku, **zastosowane grzywny często nie przynoszą oczekiwanych skutków**. W rezultacie, organ pozostaje sam z problemem nieusuniętych odpadów.

WYZWANIE, KTÓRE NIE MOŻE ZOSTAĆ ZIGNOROWANE

Nielegalne deponowanie odpadów w Polsce to problem, który od wielu lat stanowi poważne zagrożenie dla środowiska przyrodniczego, zdrowia publicznego oraz bezpieczeństwa lokalnych społeczności. Przyczyny tego zjawiska są wieloaspektowe i obejmują m.in. **niedostateczną infrastrukturę do przetwarzania odpadów**, szczególnie



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP ŁÓDZKIE 2025

niebezpiecznych, wysokie koszty związane z ich legalnym zagospodarowaniem, zbyt duży stopień skomplikowania oraz niejasność obowiązujących przepisów prawa, a także niewystarczające możliwości ich egzekwowania.

Problematyka nielegalnie zdeponowanych odpadów wymaga dogłębnej analizy oraz skutecznych działań prewencyjnych i naprawczych. Miejsca nielegalnego składowania i magazynowania przyczyniają się nie tylko do degradacji środowiska naturalnego, ale także powodują **znaczne straty ekonomiczne**. Koszty związane z usuwaniem nielegalnych odpadów oraz rekultywacją terenów **zdecydowanie przekraczają możliwości finansowe organów odpowiedzialnych za egzekwowanie ich usuwania**. Dodatkowo, zjawisko to negatywnie wpływa na wizerunek tych organów i obniża jakość życia lokalnych społeczności.

W teorii powinna funkcjonować zasada „**zanieczyszczający płaci**”. Niestety, z uwagi na luki w przepisach prawa, celowe działania podmiotów odpowiedzialnych za gospodarowanie odpadami, w tym także działania o charakterze przestępczym (przestępstwa przeciwko środowisku lub o charakterze karno-skarbowym) oraz niewystarczającą kontrolę właściwych służb, zasada ta **nie ma zastosowania w rzeczywistości**. Pomimo istniejących przepisów, coraz częściej dochodzi do przypadków nielegalnego deponowania odpadów przez podmioty łamiące prawo w celu osiągnięcia korzyści finansowych. Poprzez brak narzędzi do egzekucji prawa, także zasada rozszerzonej odpowiedzialności wytwórcy odpadów niebezpiecznych, zawarta w art. 27 ustawy o odpadach, jest martwa.

W ostatnich latach obserwujemy **wzrost liczby miejsc nielegalnego składowania i magazynowania odpadów**. Nierzadko są to odpady niebezpieczne, które prowadzą do **skażenia gleby, wody i powietrza**. W obliczu rosnącego zagrożenia, kwestia skutecznego egzekwowania przepisów oraz zwiększania świadomości społecznej staje się **kluczowa dla ograniczenia skali tego procederu**. Zdarza się, że media, ale także niedojrzali politycy, wykorzystują trudną sytuację mieszkańców oraz istniejące zagrożenie środowiska dla realizacji merkantylnych lub politycznych celów, budując narrację urzędniczej odpowiedzialności za całość sytuacji, nie zważając na przyczyny oraz brak narzędzi dla administracji do rozwiązania trudnej sytuacji. Sprawia to, że na poziomie opinii publicznej nie istnieje pojęcie sprawcy, który także w przekazie medialnym staje się usprawiedliwiony, a napiętnowany zostaje lokalny urzędnik.

W związku z powyższym, **konieczna jest ścisła współpraca pomiędzy organami, zarówno na szczeblu lokalnym, regionalnym, jak i centralnym**, oraz aktywne zaangażowanie właściwych służb, co pozwoli na identyfikację, usunięcie oraz zapobieganie powstawaniu miejsc nielegalnego deponowania odpadów. Kompetencje, wsparte odpowiednimi narzędziami powinny być jednak jasno określone, aby nie dawać podstaw do przenoszenia odpowiedzialności między organami oraz służbami.



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP ŁÓDZKIE 2025

Celem tego dokumentu jest przedstawienie kluczowych wyzwań oraz rekomendacji, dotyczących efektywnego zarządzania problemem porzuconych odpadów.

I. Obecne podstawy prawne podejmowanych przez marszałków województw działań

1. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.)

1.1. **Art. 26a.** 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. W celu wykonania obowiązków, właściwy organ określa, w drodze decyzji skierowanej do władającego powierzchnią ziemi: 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 oraz 3) termin rozpoczęcia i zakończenia działań, o których mowa w pkt 2. **Decyzja ta podlega natychmiastowemu wykonaniu.**

1.2. **Art. 47.** Posiadacz odpadów, któremu cofnięto/stwierdzono nieważność/uchylono/wygaszono zezwolenie w zakresie gospodarowania odpadami, jest obowiązany do usunięcia odpadów i negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, w ramach prowadzonej działalności objętej tym zezwoleniem, na własny koszt.

2. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2025 r. poz. 132 z późn. zm.)

2.1. **Art. 127.** Wykonanie zastępcze stosuje się, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego i na jego koszt. W przypadku niewywiązania się podmiotu odpowiedzialnego za zdeponowanie odpadów z obowiązku ich usunięcia, organ egzekucyjny, tj. marszałek województwa, podejmuje działania mające na celu zastępcze wykonanie nałożonego obowiązku, na koszt zobowiązanego.

II. Napotykanne problemy

1. Finansowanie

1.1. Artykuł 168 ustawy o odpadach określa zadania samorządu województwa jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Odnosi się to w szczególności do art. 41 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpadach, wskazującego właściwość rzeczową marszałków województw w sprawach dotyczących określonych rodzajów przedsięwzięć i instalacji w gospodarce odpadami. Analogicznie do art. 378 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, wszystkie zadania realizowane na podstawie art. 41 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpadach powinny być uznane



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP ŁÓDZKIE 2025

za zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Co więcej, art. 168 ustawy o odpadach wśród zadań zleconych wymienia wydawanie decyzji w zakresie cofnięcia zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów. W związku z tym, prawidłowe jest przyjęcie, że do zakresu tych zadań należy również egzekucja obowiązków niepieniężnych, wynikających z wydania tego typu decyzji. Ponadto, zgodnie z art. 47 ust. 8, skutki stwierdzenia nieważności, wygaśnięcia lub uchylecia zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów są zrównane ze skutkami ich cofnięcia. Zatem, realizacja i egzekucja obowiązków nałożonych na posiadaczy odpadów, o których mowa w art. 47 ust. 8 ustawy o odpadach, również powinna być uznana za zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej i finansowana z budżetu państwa. **Pomimo zapisu w art. 49 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który wskazuje, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań, samorzady województw nie uzyskują ww. dotacji, co uniemożliwia realizację wykonania zastępczego usuwania odpadów przez marszałków województw.**

1.2. Artykuł 226b ustawy o odpadach, określający sposób dofinansowania ze środków budżetu państwa na działania podejmowane w przypadku konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów, wprowadził możliwość uzyskania dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie zadania usunięcia nielegalnie zdeponowanych odpadów **jedynie w przypadkach, w których została wydana ostateczna decyzja w oparciu o art. 26a ustawy o odpadach.** Marszałkowie województw prowadzą postępowania zmierzające do usunięcia odpadów na podstawie art. 47 ust. 5 ustawy o odpadach, gdyż posiadacze odpadów, którym cofnięto zezwolenie, są przede wszystkim zobowiązani do usunięcia wszystkich odpadów pozostałych po swojej działalności. Ten obowiązek odnosi się również do sytuacji, w których zezwolenie wygasło, zostało uchylone bądź stwierdzono jego nieważność. Organem uprawnionym i zarazem zobowiązanym do wyegzekwowania obowiązku usunięcia odpadów jest organ właściwy do wydania danej decyzji administracyjnej. Należy zauważyć, że skorzystanie z art. 26a ustawy o odpadach przez marszałków województw jest bezpośrednio związane z wydawanymi decyzjami administracyjnymi i ma charakter interwencyjny. Oznacza to, że powinno być podejmowane w celu szybszego usunięcia zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi bądź środowiska. Zatem wykorzystywanie art. 26a w sytuacji, w której wydana jest już prawomocna decyzja o cofnięciu (uchyleniu, stwierdzeniu nieważności bądź wygaśnięcia) zezwolenia związanego z gospodarką odpadami, zwłaszcza gdy przystąpiono już do egzekucji obowiązków polegających na usunięciu wszystkich odpadów, wydaje się bezcelowe. Wiązałoby się to z koniecznością wszczęcia nowego postępowania administracyjnego w celu usunięcia jedynie odpadów powodujących zagrożenie, podczas gdy możliwa jest egzekucja obowiązku usunięcia wszystkich odpadów, poczynając od niebezpiecznych. Z powyższych względów,



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP ŁÓDZKIE 2025

w sytuacji, w której prowadzona jest już egzekucja obowiązków lub możliwa jest ona do wszczęcia, takie rozwiązanie powinno uzyskiwać pierwszeństwo, jako potencjalnie szybsze i bardziej kompleksowe. Przede wszystkim jednak, skorzystanie z art. 226b wprowadziłoby wątpliwość odnośnie charakteru realizowanych przez marszałków zadań, jako zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Artykuł 168, wskazujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, wymienia art. 41 ust. 3 pkt 1, który stanowi podstawę dla skorzystania przez marszałków województw z art. 26a. W związku z tym, zadania te również powinny być finansowane z budżetu państwa. Jednocześnie art. 168 nie wymienia wprost art. 26a wśród zadań zleconych, co sprawia, że skorzystanie z art. 226b ustawy mogłoby sugerować odmienny charakter tych zadań oraz odmiennie źródła ich finansowania, jako zadań własnych samorządów województw. **Powyższy przepis powinien być zatem źródłem finansowania działań podejmowanych na podstawie art. 26a przez wójtów, a nakłanianie marszałków województw do skorzystania z normy zawartej w art. 226b ustawy o odpadach jedynie komplikuje sposób finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i może w przyszłości utrudnić dochodzenie poniesionych przez samorząd kosztów.**

1.3. Skorzystanie przez marszałków województw z dedykowanych programów NFOŚiGW, np. w ramach zakończonego już programu priorytetowego „Usuwanie porzuconych odpadów”, było niemożliwe w bezzwrotnej formie dofinansowania (dotacja). Wynikało to z faktu, że posiadacze odpadów zostali zidentyfikowani i to oni są zobowiązani do uprzątnięcia terenu. Zapisy w ogłoszeniu o naborze (punkt 1) podpunkt b) wyraźnie mówiły, że dotacja może być udzielona, gdy podmiot prawnie zobowiązany do usunięcia odpadów nie może zostać zidentyfikowany, nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego, egzekucja okazała się bezskuteczna i postępowanie egzekucyjne zostało umorzone, lub gdy ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska organ podejmuje działania na podstawie art. 26a ustawy o odpadach. Dofinansowanie realizacji przedsięwzięcia w trybie wykonania zastępczego było możliwe jedynie w formie pożyczki (punkt 7.3 podpunkt 2) lit. f. ogłoszenia o naborze). W przypadku zwrotnej formy dofinansowania, jaką stanowiła pożyczka, marszałkowie województw nie spełniają warunków brzegowych dla jej uzyskania. Przede wszystkim, nie są właścicielami terenu – zgodnie z listą wymaganych załączników do wniosku o dofinansowanie, niezbędne było przedstawienie dokumentów potwierdzających tytuł prawny do nieruchomości. Ponadto, całkowity budżet programu, przewidziany w formie pożyczek, wynosił 200 000 000,00 zł. Kwota ta nie wystarczyłaby nawet na realizację wykonania całości zastępczego usunięcia odpadów niebezpiecznych w pojedynczej lokalizacji takiej jak np. w miejscowości Rogowiec, które wyceniane jest na kwotę kilkakrotnie wyższą. Zatem, marszałkowie województw nie byłiby w stanie spełnić kolejnego warunku, jakim jest osiągnięcie końcowego efektu ekologicznego dla całego terenu wraz z przeprowadzeniem remediacji. Dodatkowo skorzystanie z oferty NFOŚiGW również



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP ŁÓDZKIE 2025

więzałoby się z zakwalifikowaniem realizowanych zadań, jako zadań własnych, a nie zadań zleconych i dalszym utrudnieniem uzyskania ich finansowania ze środków Skarbu Państwa.

1.4. Po zakończeniu czynności egzekucyjnych w drodze wykonania zastępczego, organ egzekucyjny doręcza zobowiązanemu wykaz kosztów wykonania zastępczego z wezwaniem do uiszczenia tych kosztów w oznaczonym terminie, z uprzedzeniem, że w razie ich nieuiszczenia, kwota zostanie ściągnięta w trybie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych (art. 133 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Niestety, naczelnicy właściwych urzędów skarbowych w przesłanych postanowieniach o umorzeniu postępowania egzekucyjnego o charakterze pieniężnym (grzywny w celu przymuszenia) wskazują na **brak majątku zobowiązanych podmiotów**. Istnieje więc **realne ryzyko, że zobowiązany podmiot nie pokryje kosztów wykonania zastępczego, a tym samym wierzyciel – marszałek województwa – nie odzyska tych kosztów w egzekucji należności pieniężnych**.

2. Brak organu reprezentującego zobowiązany podmiot.

2.1. Zgodnie z art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, organy administracji publicznej są obowiązane zapewnić stronom czynny udział na każdym etapie prowadzonego postępowania. **Ustanowienie kuratora dla podmiotu, który nie posiada organu reprezentującego, jest niezbędne do prowadzenia postępowania egzekucyjnego w administracji**. Podmiot nieposiadający organu reprezentującego nie ma możliwości podejmowania czynności prawnych, takich jak składanie oświadczeń woli czy składanie odwołań, co jest niezgodne z przepisami prawa. Brak organu reprezentującego podmiot **uniemożliwia wierzycielom dochodzenie roszczeń bezpośrednio od podmiotu**, np. od spółki. W efekcie wierzyciele mogą napotkać trudności w egzekwowaniu swoich należności. W związku z powyższym, jeżeli podmiot nie posiada organu reprezentacji, wierzyciel jest zobowiązany do wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie kuratora do właściwego sądu. Ustanowiony przez sąd kurator będzie uprawniony do reprezentowania podmiotu i będzie miał prawo czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym. **Proces ten jest niestety długotrwały i generuje po stronie wierzyciela dodatkowe koszty**.

3. Likwidacja i wykreślenie zobowiązanego podmiotu z KRS

3.1. Art. 25e ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym stanowi, że Skarb Państwa nabywa nieodpłatnie z mocy prawa mienie pozostałe po wykreślonym z KRS podmiocie, bez względu na przyczynę wykreślenia. Zgodnie z art. 25e ust. 11 tej ustawy, Skarb Państwa reprezentowany jest przez właściwego



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP ŁÓDZKIE 2025

starostę, ustalonego na podstawie ostatniego adresu siedziby zobowiązanego podmiotu. Skarb Państwa w takim przypadku przejmuje prawa właścicielskie w zakresie wszystkich rzeczy ruchomych, jakie nie zostały zbyte przez podmiot rejestrowy przed wykreśleniem. Należy zatem uznać, że z chwilą wykreślenia spółki z KRS, Skarb Państwa reprezentowany przez starostę przejmuje też odpady, które stanowią składnik nabytego mienia, i staje się ich posiadaczem, a tym samym powinien nimi gospodarować zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. **Odmienne stanowisko reprezentowane przez starostów skutkuje nadmiernym wydłużeniem prowadzonych postępowań.**

4. Zabezpieczenie roszczeń.

4.1. Celem zabezpieczenia roszczeń jest zapewnienie finansowania usunięcia i zagospodarowania odpadów w przypadku konieczności realizacji tego zadania przez właściwy organ. Jednakże, w obecnym kształcie **nie uwzględnia ono skali nieprawidłowości**, których dopuszczają się podmioty gospodarujące odpadami. Zdecydowana większość nieprawidłowości dotyczy zdeponowania odpadów nieujętych w posiadanych decyzjach, co oznacza, że **nie są one objęte jakąkolwiek formą zabezpieczenia roszczeń**. Ponadto, realny koszt uprzątnięcia i unieszkodliwienia odpadów jest **kilkukrotnie wyższy od ustanowionego zabezpieczenia**, co wynika m.in. ze stawek określonych w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska. Aktualne regulacje w tym zakresie **nie przystają do realiów rynkowych**, co sprawia, że ewentualna egzekucja obowiązku usunięcia odpadów w większości przypadków sprowadza się do wykonania zastępczego na koszt organu ochrony środowiska. **Ponadto zasadnym byłoby zwiększenie skuteczności poszczególnych form zabezpieczenia roszczeń oraz zmiana ustawy w zakresie dopuszczalnych jego form**, w kontekście największego ryzyka związanego z nielegalnym magazynowaniem odpadów, tj. deponowaniem ich w wyrobiskach, a także magazynowaniem dużych ilości odpadów niebezpiecznych oraz paliwa alternatywnego przez zbierających odpady. Z aktualnych doświadczeń wynika, że przedkładane polisy ubezpieczeniowe oraz gwarancje ubezpieczeniowe **nie stanowią skutecznego zabezpieczenia roszczeń**. W większości przypadków zapisy w Ogólnych Warunkach Ubezpieczenia (OWU) powodują, że **interesy organu nie są zabezpieczone w sposób, jaki został określony w ustawie o odpadach i ograniczają możliwości ewentualnej egzekucji kosztów**. W ustawie jasno powinno być określone, że dokument stanowiący zabezpieczenie roszczeń (np. polisa ubezpieczeniowa, gwarancja bankowa itp.) musi obejmować cały okres, przez który posiadacz odpadów musi utrzymywać zabezpieczenie roszczeń. Zmiana przepisów powinna dotyczyć również **przeciwdziałania łatwemu uchylaniu się ubezpieczyciela od odpowiedzialności wobec organu egzekucyjnego**. Z posiadanej praktyki wynika bowiem częste powoływanie się na „winę umyślną” czy „rażące niedbalstwo”, jako przesłanek wyłączających odpowiedzialność ubezpieczyciela. Wartą rozważenia propozycją jest kompleksowe uregulowanie zagadnienia zabezpieczenia roszczeń w formie



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP ŁÓDZKIE 2025

obowiązkowej polisy OC na wzór rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych.

Dobrym rozwiązaniem byłoby również stworzenie celowego funduszu gwarancyjnego lub skorzystanie z instytucji „weksla in blanco”. Tworząc na wzór Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego „Odpadowy Fundusz Gwarancyjny”, wówczas organy miałyby do dyspozycji nie polisy a realne środki, które pochodziłyby z wpłat podmiotów prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami. Zarządzanie funduszem mogłoby być centralne (np. NFOŚiGW). Wtedy wszystkie podmioty prowadzące działalność w zakresie gospodarki odpadami „zrzuciłyby się” na ewentualne pokrycie kosztów.

Wysokość składek wpłacanych przez podmioty mogłaby być zależna od skali prowadzonej działalności, np. ilości magazynowanych odpadów w ciągu roku – i tu bez dzielenia ich na odpady wytworzone i resztę, powinna się liczyć powierzchnia i zdolność magazynowa, a nie cel magazynowania odpadów. Z naszego doświadczenia wynika, że wysegregowane odpady palą się częściej niż te, przeznaczone do przetworzenia. Określając stawki zabezpieczenia za 1 Mg odpadów magazynowanych w ciągu roku można skorzystać z obowiązującego rozporządzenia ws. wysokości stawek zabezpieczenia roszczeń, chociaż pewnie trzeba byłoby zweryfikować wysokości tam wskazane, jak również sposób naliczania i określania mas magazynowanych odpadów.

Z kolei podpisanie przez posiadacza odpadów weksla in blanco będzie skutkowało możliwością ewentualnego dochodzenia kosztów wykonania zastępczego przewyższających ustanowione zabezpieczenie, a jednocześnie może sprawić, że przedsiębiorcy mniej chętnie będą sięgali po metody działania niezgodnego z przepisami prawa.

Należy zwrócić również uwagę na modyfikację mechanizmu zabezpieczenia roszczeń uwzględniającą:

- okresową waloryzację stawek zabezpieczenia roszczeń określonych w stosownym rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska skutkującą koniecznością zmiany postanowień je ustanawiających,
- ustawowy obowiązek uwzględniania w naliczeniu zabezpieczenia roszczeń również mas odpadów wytworzonych w procesach przetwarzania,
- określenie w odpowiednich przepisach prawa katalogu działalności, które ze względu na swój charakter będą mogły być prowadzone wyłącznie po ustanowieniu zabezpieczenia roszczeń w formie depozytu np. zbieranie/przetwarzanie odpadów niebezpiecznych (docelowo rekomenduje się wyłącznie tę formę ustanawiania zabezpieczenia roszczeń),

Ponadto w gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisie ubezpieczeniowej bezwzględnie trzeba zapewnić, aby termin ważności dokumentu opiewał na cały okres, przez który posiadacz odpadów musi utrzymywać zabezpieczenie roszczeń (w przypadku bezterminowych pozwoleń zintegrowanych



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP ŁÓDZKIE 2025

może to być np. okres 10 lat). Powyższe dokumenty ubezpieczeniowe powinny również przeciwdziałać łatwemu uchylaniu się ubezpieczyciela (gwaranta) od odpowiedzialności wobec organu egzekucyjnego np. poprzez powoływanie się na zapisy Ogólnych Warunków Ubezpieczenia (OWU) czy na „winę umyślną” czy „rażące niedbalstwo” jako czynnik wyłączający obowiązek uregulowania zobowiązań wynikających z ustanowionego zabezpieczenia roszczeń.

5. Niewystarczająca infrastruktura do zagospodarowania odpadów.

5.1. Jednym z kluczowych problemów w zarządzaniu gospodarką odpadami w Polsce jest **zbyt mała liczba instalacji do przetwarzania odpadów, a moc przerobowa istniejących instalacji jest niewystarczająca**. Pomimo licznych inwestycji i rozwoju infrastruktury, tempo wzrostu ilości generowanych odpadów przewyższa możliwości ich efektywnego zagospodarowania, co w konsekwencji prowadzi do **narastania problemu nielegalnego i niekontrolowanego deponowania odpadów**. Ponadto, istniejące instalacje często nie są równomiernie rozmieszczone geograficznie, co powoduje znaczne różnice regionalne w dostępie do usług przetwarzania odpadów. Transport odpadów do odległych instalacji jest kosztowny i skomplikowany logistycznie, co z kolei może zachęcać do stosowania nielegalnych praktyk składowania lub magazynowania odpadów. W związku z tym **konieczne są dalsze inwestycje w budowę, rozbudowę i modernizację infrastruktury przetwarzania odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych, wsparcie innowacyjnych technologii oraz systemowe rozwiązania prawne i organizacyjne**, które zapewnią efektywne i ekologiczne gospodarowanie odpadami na terenie całego kraju. Warto rozważyć budowę instalacji do przetwarzania odpadów niebezpiecznych o charakterze spółki skarbu państwa, której funkcjonowanie mogłoby przyczynić się do szybszego i bezpiecznego przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych.

III. Propozycje zmian w przepisach prawa

W związku ze wskazanymi powyżej wyzwaniem i problemami, z którymi borykają się marszałkowie województw, jako organy ochrony środowiska konieczna jest zmiana przepisów prawa, a być może gruntowna reforma regulacji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki odpadami, która miałaby na celu realne umożliwienie organom ochrony środowiska przeciwdziałanie zaistniałym patologiom. Niemniej jednak w celu natychmiastowej poprawy sytuacji i usprawnienia **procesu usuwania odpadów, w szczególności odpadów niebezpiecznych, z miejsc ich nielegalnego zdeponowania** zasadnym wydaje się przygotowanie projektu ustawy nowelizującej ustawę o odpadach w następującym, najbardziej newralgicznym, zakresie:

1. **Doprecyzowanie treści art. 168 ustawy o odpadach**, regulującego zakres zadań samorządu województwa stanowiących zadania zleczone z zakresu administracji rządowej. Ustawodawca określił, że działania podejmowane przez marszałków województw, a związane z rodzajami działalności pozostającymi w ich właściwości



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP ŁÓDZKIE 2025

zgodnie z art. 41 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpadach, stanowią zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Niemniej jednak, kwalifikacja czynności podejmowanych w związku z ewentualnym cofnięciem lub stwierdzeniem wygaśnięcia decyzji wydanych na podstawie art. 41 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpadach **budzi wątpliwości niektórych wojewodów i utrudnia uzyskanie środków finansowych** na wykonanie obowiązków ciężących na organach. Argumentacja wojewodów w tym zakresie opiera się na stwierdzeniu, iż art. 168 ustawy o odpadach enumeratywnie wymienia wszystkie poszczególne czynności, które stanowią zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, a wśród nich wymienia m.in. art. 47 ust. 1, 1a, 2, 4 i 7 (cofnięcie zezwolenia wydanego w zakresie kompetencji wynikających z art. 41 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpadach), natomiast nie został wymieniony art. 47 ust. 5 ustawy o odpadach, który reguluje obowiązki posiadacza odpadów po utracie zezwolenia, będące przedmiotem egzekucji obowiązków niepieniężnych. Wprawdzie oczywistym jest, że obowiązek uprzątnięcia odpadów skierowany jest do posiadacza odpadów i nie może zostać wskazany jako zadanie z zakresu administracji rządowej, niemniej jednak powyższy argument wykorzystywany jest w uzasadnieniach dla odmowy zabezpieczenia środków finansowych na wykonanie zastępcze analizowanych obowiązków w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji.

Zmiana art. 168 ustawy o odpadach powinna objąć również dodanie do katalogu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, także zadań samorządu województwa, o których mowa w art. 26a ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy. Wprowadzenie art. 26a do art. 168 ustawy o odpadach pozwoli uniknąć różnic interpretacyjnych.

2. **Wprowadzenie możliwości udzielenia zamówienia publicznego na wykonanie obowiązków uregulowanych w art. 26a i 47 ustawy o odpadach, a w szczególności wykonania zastępczego obowiązku usunięcia odpadów w trybie z wolnej ręki, bądź z wyłączeniem ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych.**
3. **Wprowadzenie zmian w przepisach ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, mających na celu umożliwienie właściwym organom lub dysponentom infrastruktury krytycznej podjęcie natychmiastowych działań mających na celu usunięcie źródła potencjalnej sytuacji kryzysowej stanowiącej zagrożenie dla życia, zdrowia, bezpieczeństwa ludzi i środowiska lub funkcjonowania infrastruktury krytycznej, w szczególności związanego z nielegalnie zdeponowanymi odpadami niebezpiecznymi. Celem powyższej zmiany miałyby być umożliwienie organom właściwym w sprawie zarządzania kryzysowego podjęcia efektywnych działań prewencyjnych, jeszcze zanim dojdzie do rzeczywistej sytuacji kryzysowej, już w momencie, w którym zidentyfikowane zostanie jej potencjalne źródło. Na przykładzie pożaru hali wypełnionej odpadami niebezpiecznymi w Zielonej Górze lub sytuacji zaistniałej obecnie w miejscowości Rogowiec, celem nowej regulacji byłoby uniknięcie sytuacji kryzysowej i kosztów związanych z jej zwalczaniem w postaci akcji gaśniczej oraz**



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP ŁÓDZKIE 2025

uprzątnięcia pogorzelniska, na rzecz **możliwości podjęcia działań prewencyjnych i usunięcia źródła takiego zagrożenia, zanim wywoła ono sytuację kryzysową**, co jest rozwiązaniem korzystniejszym zarówno z punktu widzenia bezpieczeństwa, jak i skutków finansowych, które w przypadku działań prewencyjnych powinny być niższe, niż w przypadku działań podejmowanych dla zażegnania sytuacji kryzysowej w postaci ewentualnego pożaru. Z uwagi na skalę oraz wagę omawianego zagadnienia, zasadne jest rozważenie scentralizowania działań związanych z usuwaniem nielegalnie zdeponowanych odpadów. Scedowanie kompetencji w tym zakresie na wojewodów wyeliminuje podstawowy problem, a mianowicie konieczność występowania przez jednostki samorządu terytorialnego o dofinansowanie z budżetu państwa.

IV. Nielegalnie zdeponowane odpady na terenie województwa łódzkiego - studium przypadku

Problem nielegalnego składowania lub magazynowania odpadów dotyka wielu regionów między innymi Mazowsza, Dolnego Śląska, Wielkopolski, Małopolski i innych. Stanowi także jedno z poważniejszych wyzwań dla Marszałka Województwa Łódzkiego. Takim przykładem może być właśnie niżej opisany przypadek.

Na terenie województwa łódzkiego ujawniono **16 miejsc nielegalnego deponowania odpadów**, pozostałych po działalności podmiotów gospodarczych. Marszałek Województwa Łódzkiego prowadzi obecnie postępowania egzekucyjne obowiązków o charakterze niepieniężnym w celu wyegzekwowania od posiadaczy odpadów obowiązku ich usunięcia. Szacowana ilość nielegalnie zdeponowanych odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych, pozostałych po działalności podmiotów gospodarczych, wynosi ok. 80 000 Mg.

W związku z tym, iż wszystkie podmioty prowadzące gospodarkę odpadami niezgodnie z obowiązującymi przepisami posiadały lub posiadają zezwolenia/pozwolenia w zakresie gospodarowania odpadami, postępowania dotyczące usunięcia zalegających odpadów prowadzone są przez Marszałka Województwa Łódzkiego w trybie art. 47 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, tj. jako konsekwencje wydania decyzji cofającej, uchylającej lub stwierdzającej wygaśnięcie ww. zezwoleń/pozwoleń. Średni czas trwania postępowań prowadzonych na podstawie art. 47 ustawy o odpadach i obecnie zakończonych wynosi od kilku miesięcy do nawet kilku lat. Czas trwania postępowań jest zależny od wielu czynników, w tym stopnia skomplikowania sprawy, zebranego materiału dowodowego, możliwości współpracy z podmiotem, który dopuścił się naruszeń itp. W wielu przypadkach na efektywność prowadzonych postępowań wpływ ma również **brak dostępu do nieruchomości** w celu przeprowadzenia oględzin, nawet w asyście policji, a co za tym idzie brak możliwości weryfikacji stanu faktycznego w terenie. Podmioty, wobec których prowadzone są postępowania egzekucyjne, podejmują również próby utrudniania prowadzenia postępowania licznymi pismami kierowanymi do urzędu, które nie wnoszą do postępowania nowych dowodów, a jedynie wydłużają termin prowadzonych postępowań, wymagających każdorazowo zajęcia stanowiska organu. W realizacji obowiązków wyegzekwowania od posiadacza odpadów ich usunięcia z pewnością **utrudnia**



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP ŁÓDZKIE 2025

niejednoznaczność przepisów prawa. Postępowania egzekucyjne zostają wszczęte wobec podmiotów niezwłocznie po potwierdzeniu nieusunięcia odpadów zgromadzonych niezgodnie z przepisami prawa lub też pozostałych po prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Niezależnie od powyższego, działania prowadzone w oparciu o art. 47 ustawy o odpadach **nie dają gwarancji usunięcia przez organy odpadów porzuconych przez podmioty gospodarcze** po prowadzonej przez nie działalności lub zdeponowanych niezgodnie z udzielonymi zezwoleniami, w przypadku gdy podmiot nie wykona tego obowiązku samodzielnie. Kluczowym czynnikiem są środki finansowe, którymi samorząd województwa winien dysponować, aby zastępczo usunąć odpady, a które to środki musi zabezpieczyć we własnym budżecie województwa, tak jak to zrobił Marszałek Województwa Łódzkiego, co jest **ogromnym obciążeniem dla budżetu z uwagi na wysokość kosztów usunięcia odpadów.**

PODSUMOWANIE

I WEZWANIE DO DZIAŁANIA

Reasumując, nadzwyczajne przypadki związane z nielegalnie zdeponowanymi odpadami niebezpiecznymi, zagrażającymi środowisku, bezpieczeństwu mieszkańców, czy infrastrukturze krytycznej **wymagają wypracowania specjalnych rozwiązań celem skutecznego usunięcia tych odpadów.** Obecne ramy prawne **utrudniają i wydłużają ten proces,** jak również **uniemożliwiają podjęcie działań prewencyjnych.** Konieczne jest pilne podjęcie konkretnych działań legislacyjnych i systemowych, aby sprostać temu rosnącemu wyzwaniu i zapewnić bezpieczeństwo naszym społecznościom oraz środowisku, przede wszystkim w zakresie zabezpieczenia i sprawnego przekazywania odpowiednich środków finansowych właściwym organom.

Przewodnicząca
Konwentu Marszałków Województw RP


Joanna Skrzydlewska

Otrzymują:

1. Donald Tusk - Prezes Rady Ministrów
2. Paulina Hennig-Kłoska - Minister Klimatu i Środowiska
3. Waldemar Żurek - Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny