

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 2 (198) 2014
Warszawa 2014

Agnieszka Skorupińska ■

ZABEZPIECZENIE ROSZCZEŃ W POLSKIM PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA

WSTĘP¹

Zabezpieczenie roszczeń nie jest powszechne w polskim prawie administracyjnym. Coraz częściej jest ono jednak wprowadzane przez ustawodawcę do aktów z zakresu szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska². Zabezpieczenie roszczeń jest uregulowane obecnie w kilku aktach prawnych z tego zakresu, jednak w sposób niejednolity. Pojawia się pytanie, czy istnieją wspólne założenia stojące u podstaw tej regulacji i czy znajdują one wyraz w elementach konstrukcyjnych zabezpieczenia roszczeń. Celem niniejszego artykułu jest zidentyfikowanie elementów konstrukcyjnych zabezpieczenia roszczeń pojawiającego się w polskim prawie ochrony środowiska oraz ocena, czy zabezpieczenie roszczeń stanowi odrębną instytucję prawną polskiego prawa administracyjnego.

¹ Niniejszy artykuł uwzględnia stan prawny na dzień 1 listopada 2013 roku.

² Traktowanie grupy norm prawnych dotyczących ochrony środowiska jako osobnej gałęzi prawa budzi kontrowersje wśród przedstawicieli polskiej doktryny (zob. np. M. Górski, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 42–45). Podzielając jednak stanowisko, że rozwiązania prawne dotyczące ochrony środowiska tworzą w miarę spójny system regulacji, którego podstawowe narzędzia mają charakter administracyjnoprawny (zob. A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, wyd. 5, Warszawa 2010, s. 24), autorka uznaje, że prawo ochrony środowiska można uznać za odrębną gałąź prawa przynajmniej w znaczeniu poznawczym.

AKTY PRAWNE PRZEWIDUJĄCE MOŻLIWOŚĆ ZASTOSOWANIA ZABEZPIECZENIA ROSZCZEŃ

Zabezpieczenie roszczeń po raz pierwszy zostało wprowadzone do polskiego prawa ochrony środowiska ustawą z dnia 4 lutego 1994 roku Prawo geologiczne i górnicze³. Następnie możliwość zastosowania zabezpieczenia roszczeń pojawiła się w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 roku o odpadach⁴. Obecnie zabezpieczenie roszczeń występuje w sześciu aktach prawnych zaliczanych do polskiego prawa ochrony środowiska⁵. Są to: ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska⁶ (dalej: p.o.ś.), ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku Prawo geologiczne i górnicze⁷ (dalej: p.g.g.), ustawa z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach⁸ (dalej: u.o.) oraz ustawa z dnia 22 czerwca 2001 roku o organizmach genetycznie zmodyfikowanych⁹ (dalej: ustawa o GMO). Ponadto również ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym¹⁰ (dalej: ustawa o ZSEE) oraz ustawa z dnia 13 października 1995

³ Dz. U. z 1994 roku Nr 27, poz. 96. Zaklasyfikowanie przepisów dotyczących geologii i górnictwa do prawa ochrony środowiska budzi pewne wątpliwości. Jednak autorka uznaje taką klasyfikację za zasadną ze względu na fakt, że przepisy z zakresu geologii i górnictwa dotyczą nieodnawialnych elementów środowiska.

⁴ Dz. U. z 1997 roku Nr 96, poz. 592.

⁵ W niniejszym artykule analizie poddano przepisy, w których ustawodawca posługuje się określeniem „zabezpieczenie”, nawet jeżeli nie jest to „zabezpieczenie roszczeń”, a „zabezpieczenie finansowe” jak w przypadku ustawy o ZSEE, lub „zabezpieczenie majątkowe roszczeń” jak w przypadku Prawa łowieckiego.

⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 roku, poz. 1232. Zabezpieczenia roszczeń dotyczą *expressis verbis* następujące artykuły: 187, 188 ust. 3 pkt 2 i ust. 4, 190 ust. 5, 198, 200, 351 ust. 2 p.o.ś.

⁷ Dz. U. z 2011 roku Nr 163, poz. 981 z późn. zm. Zabezpieczenia roszczeń dotyczą *expressis verbis* następujące artykuły: 28, 36 ust. 5, 38 ust. 3, 43 ust. 2 pkt 7, 151 ust. 4 p.g.g. W niniejszym artykule autorka nie odnosi się do funduszu likwidacji zakładu górniczego uregulowanego w dziale VI rozdział 5 p.g.g. Pozostawienie funduszu likwidacji zakładu górniczego poza zakresem niniejszego artykułu związane jest z odmienną terminologią stosowaną przez ustawodawcę, a także faktem, że środki funduszu mogą być wykorzystane tylko „w celu pokrycia kosztów likwidacji zakładu górniczego lub jego oznaczonej części, a także zbędnych ze względów technicznych i technologicznych urządzeń, instalacji, obiektów lub wyrobisk górniczych tego zakładu”. Zatem środki te są przeznaczone na wykonanie konkretnych, w dużym stopniu z góry określonych, działań.

⁸ Dz. U. z 2013 roku, poz. 21. Zabezpieczenia roszczeń dotyczą *expressis verbis* przede wszystkim następujące artykuły: 125, 129 ust. 2 pkt 3, 130 ust. 2, 131, 150 ust. 2, 151 ust. 2, 152 ust. 3, 153, 239 u.o.

⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2007 roku Nr 36, poz. 233 z późn. zm. Zabezpieczenia roszczeń dotyczą *expressis verbis* następujące artykuły: 25, 26, 27, 36 ust. 1, 41 ust. 1, 51 ust. 1 ustawy o GMO.

¹⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 roku, poz. 1155. Zabezpieczenia finansowego

roku Prawo łowieckie¹¹ (dalej: Prawo łowieckie) zawierają przepisy dotyczące zabezpieczenia, które również zostaną wspomniane w niniejszym artykule, choć wykazują one znaczne różnice w stosunku do zabezpieczenia roszczeń przewidzianego w poprzednio wymienionych aktach prawnych.

Mając na względzie fakt, że szeroko rozumiane prawo ochrony środowiska obejmuje kilkaset aktów prawnych, można stwierdzić, że liczba tych, w których wprowadzono zabezpieczenie roszczeń, jest nikła. Co więcej, zabezpieczenie roszczeń nie pojawia się w niektórych aktach prawnych, w przypadku których możliwość zastosowania tego rodzaju rozwiązania wydawałaby się ważna. Brak jest zabezpieczenia roszczeń na przykład w znowelizowanej ustawie z dnia 13 września 1996 roku o czystości i porządku w gminach¹².

Dotychczas zabezpieczenie roszczeń nie zostało kompleksowo uregulowane w polskim prawie ochrony środowiska. Żaden z wymienionych powyżej aktów prawnych, w tym p.o.ś., nie zawiera przepisów całościowo regulujących kwestię zabezpieczenia roszczeń¹³. Każda ze wskazanych powyżej ustaw zawiera jedynie kilka przepisów, które w mniejszym lub większym zakresie określają istotę zabezpieczenia roszczeń, wskazują, w jakich przypadkach i w jaki sposób może być ono stosowane. Część z przepisów określa cel, na który można lub należy przeznaczyć wyegzekwowaną kwotę zabezpieczenia.

Niewątpliwie między zakresem regulacji zabezpieczenia roszczeń w poszczególnych aktach prawnych występują jednak zasadnicze różnice i rozbieżności. Można też odnieść wrażenie, że niektóre kwestie istotne z punktu widzenia praktyki zdają się nie być uregulowane w żadnym z wymienionych powyżej aktów prawnych.

dotyczą *expressis verbis* przede wszystkim następujące artykuły: 18–20, 64 ust. 4, 80 ust. 2 ustawy o ZSEE.

¹¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 roku, poz. 1226. Zabezpieczenia majątkowego roszczeń dotyczy *expressis verbis* art. 18 Prawa łowieckiego.

¹² Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 roku, poz. 391, z późn. zm. Trzeba jednak zauważyć, że zgodnie z art. 1a ustawy o czystości i porządku w gminach w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w niej stosuje się przepisy u.o. Jednak w obliczu faktu, że w obecnej u.o. nie przewidziano ogólnej możliwości ustanawiania zabezpieczenia roszczeń, wydaje się, że odwołanie zawarte w art. 1a nie może stanowić podstawy do nałożenia obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń w odniesieniu do działalności uregulowanej w ustawie o czystości i porządku w gminach.

¹³ Przepisy p.o.ś. dotyczące zabezpieczenia roszczeń nie stanowią wspólnej bazy regulacji zabezpieczenia roszczeń. Miałyby one odpowiednie zastosowanie na gruncie wskazanych powyżej ustaw tylko w przypadku, gdyby te ostatnie zawierały wyrażne odesłanie do p.o.ś. (tak jak obowiązujący do dnia 23 stycznia 2013 roku art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach, tekst jedn.: Dz. U. z 2010 roku Nr 185, poz. 1243 ze zmianami).

KOMPETENCJA DO NAŁOŻENIA OBOWIĄZKU USTANOWIENIA ZABEZPIECZENIA ROSZCZEŃ¹⁴

Zgodnie z zasadą praworządności, której emanacją jest m.in. konieczność działania organów administracji publicznej wyłącznie na podstawie przepisów prawa, kompetencja do zastosowania zabezpieczenia roszczeń została wyraźnie określona w każdym z aktów prawnych z zakresu prawa ochrony środowiska, w którym zabezpieczenie roszczeń występuje. Jednocześnie posługując się zasadą zupełności systemu prawa, w tym zupełności proceduralnej, trzeba dojść do wniosku, że nie jest możliwe zastosowanie zabezpieczenia roszczeń w przypadku innym niż wyraźnie wskazany w ustawie. Co prawda, istnieją pewne kontrowersje, co do zakresu możliwości zastosowania analogii w prawie administracyjnym, jednak zasadniczo przyjmuje się, że organ nie może nałożyć w drodze analogii obowiązku¹⁵. Zastosowanie zabezpieczenia roszczeń wiąże się z nałożeniem na jego adresata obowiązku (tj. obowiązku ustanowienia zabezpieczenia). W związku z tym nałożenie obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń w przypadku innym niż wyraźnie określony w przepisach, na podstawie analogii, należy uznać za wykluczone.

Uogólniając, można stwierdzić, że żaden z aktów, w których wprowadzono zabezpieczenie roszczeń, nie przyznaje organom administracji publicznej generalnej kompetencji do nakładania obowiązku ustanawiania zabezpieczenia roszczeń w zakresie wszystkich spraw rozstrzyganych na podstawie przepisów danej ustawy. Wedle obecnie obowiązujących przepisów z zakresu prawa ochrony środowiska, konieczność ustanowienia zabezpieczenia roszczeń jest powiązana z wydaniem decyzji administracyjnej, w której zezwala się na prowadzenie konkretnej działalności stanowiącej zagrożenie dla środowiska. Przy czym w dwóch przypadkach obowiązek ustanowienia zabezpieczenia wynika z samego prawa, a w trzech ustanowienie zabezpieczenia roszczeń jest konieczne jedynie w przypadku nałożenia takiego obowiązku przez organ (zabezpieczenie fakultatywne). Można w końcu zidentyfikować dwa przypadki, w których ustanowienie zabezpieczenia nie jest powiązane z wydaniem decyzji administracyjnej, a jest obowiązkowe i wynika bezpośrednio z przepisów prawa.

¹⁴ W ustawach, w których przewidziano możliwość zastosowania zabezpieczenia roszczeń, pojawia się sformułowanie „ustanowienie zabezpieczenia roszczeń”. Trzeba jednak zauważyć, że organ administracyjny sam nie ustanawia zabezpieczenia roszczeń, a co najwyżej nakłada obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń, które to zabezpieczenie jest ustanawiane przez adresata danego aktu administracyjnego. Używane przez ustawodawcę sformułowanie należy uznać za nieprecyzyjne.

¹⁵ Zob. A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, LEX/el., 2012.

Podstawowy przykład pierwszego rodzaju rozwiązania jest zawarty w p.o.ś. Zabezpieczenie roszczeń na podstawie p.o.ś. może, zgodnie z art. 187 p.o.ś., zostać ustanowione jedynie w pozwoleniach wymienionych w art. 181 ust. 1 pkt 1–4 p.o.ś., tj. w: pozwoleniu zintegrowanym, pozwoleniu na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, pozwoleniu wodnoprawnym na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz pozwoleniu na wytwarzanie odpadów. Zatem ustawodawca ograniczył możliwość nałożenia obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń tylko do przypadków wyraźnie wskazanych w p.o.ś. Nie jest możliwe, na podstawie p.o.ś., nałożenie obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń w przypadku korzystania ze środowiska, na które nie jest wymagane żadne z pozwoleń wymienionych powyżej. Nie jest zatem możliwe, na podstawie p.o.ś., nałożenie obowiązku ustanowienia zabezpieczenia przy okazji wydawania innej decyzji (np. decyzji o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania), ani w przypadku korzystania ze środowiska, na które nie trzeba uzyskać decyzji administracyjnej. Zatem ustawodawca skorelował możliwość nałożenia obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń tylko z tym rodzajem korzystania ze środowiska, które jest w najbardziej rygorystyczny sposób uregulowane w p.o.ś. Zgodnie z art. 187 ust. 1 p.o.ś. zabezpieczenie roszczeń „może być ustanowione”, a zatem nałożenie obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń jest fakultatywne.

Analogiczną konstrukcję można odnaleźć w ustawie o GMO – nałożenie obowiązku ustanowienia zabezpieczenia następuje jedynie w związku z wydaniem decyzji administracyjnych uregulowanych w ustawie o GMO, tj.: zgody na zamknięte użycie GMO zaliczane do III i IV kategorii (art. 25 ust. 1), zgody na zamierzone uwalnianie GMO do środowiska w celach innych niż wprowadzanie do obrotu (art. 36 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 1), zezwolenia na wprowadzenie do obrotu produktów GMO (art. 41 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 1) oraz zezwolenia na wywóz lub tranzyt produktów GMO (art. 51 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 1). Możliwość żądania zabezpieczenia roszczeń nie dotyczy natomiast zgody na zamknięte użycie GMO zaliczane do kategorii I i kategorii II (*a contrario* z art. 25 ust. 1). Nie została też przewidziana w ustawie o GMO ogólna kompetencja do nałożenia takiego obowiązku bez związku z konkretną działalnością regulowaną daną decyzją administracyjną. Nałożenie obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń na podstawie ustawy o GMO ma charakter fakultatywny. Co prawda w art. 25 ust. 1 ustawy o GMO ustawodawca posłużył się sformułowaniem „ustanawiane jest zabezpieczenie roszczeń”. Jednak taka konieczność powstaje jedynie w przypadku, gdy zaistnieją wskazane w ustawie o GMO okoliczności (o charakterze ocennym). Nie ma natomiast konieczności nałożenia obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń w każdej decyzji administracyjnej.

Także w p.g.g. ustanowienie zabezpieczenia powiązane zostało z wydaniem konkretnych decyzji administracyjnych, tj. koncesji na działalność regulowaną p.g.g. Pierwszym przykładem jest koncesja na podziemne składowanie odpadów. Zgodnie z art. 28 ust. 1 p.g.g., koncesji na podziemne składowanie odpadów udziela się pod warunkiem ustanowienia zabezpieczenia roszczeń. W tym przypadku ustanowienie zabezpieczenia roszczeń jest obligatoryjne, a obowiązek ten powstaje z mocy samego prawa. Jednak, zgodnie z art. 28 ust. 2 p.g.g., obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń może zostać nałożony też w „koncesji na działalność inną niż określona w ust. 1”. Jest to zabezpieczenie fakultatywne, bowiem o nałożeniu obowiązku jego ustanowienia decyduje organ. P.g.g. nie zawiera odrębnej definicji pojęcia „koncesja na działalność inną niż określona w ust. 1”. Można jednak przyjąć, że będzie to każda koncesja udzielana na pozostałe rodzaje działalności regulowane w p.g.g. Należy zatem odwołać się do treści art. 21 p.g.g., w którym wyliczono rodzaje działalności, których wykonywanie musi być poprzedzone uzyskaniem koncesji. Są to: poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin objętych własnością górnictw (art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 10 ust. 1), wydobywanie kopalin ze złóż (art. 21 ust. 1 pkt 2) oraz podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji (art. 21 ust. 1 pkt 3). W obecnie obowiązującej ustawie p.g.g. pojawia się ponadto pojęcie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz koncesji na wydobywanie węglowodorów ze złóż. Przepisy dotyczące tylko tych koncesji zostały zawarte w dziale III rozdziale 2 p.g.g., w którym nie przewidziano szczególnej podstawy prawnej do nałożenia obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń. Nie budzi jednak wątpliwości, że również w przypadku działalności regulowanej tymi koncesjami można nałożyć obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń. Koncesje te nie stanowią bowiem osobnej kategorii, a jedynie zostały wyodrębnione ze względu na szczególny przedmiot, którego dotyczy objęta nimi działalność – tj. węglowodory – oraz konieczność implementowania do prawa polskiego tzw. Dyrektywy Węglowodorowej¹⁶. Stanowisko o dopuszczalności nałożenia obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń znajduje oparcie też w treści art. 21 ust. 3 p.g.g. Zgodnie z tym przepisem do koncesjonowania działalności dotyczącej poszukiwania lub rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż stosuje się przepisy działu III rozdziału 1 p.g.g. (pt. „Zasady koncesjonowania”), z zastrzeżeniem przepisów działu III rozdziału 2 p.g.g. (pt. „Koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż węglowodorów

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE z dnia 30 maja 1994 roku w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów (Dz. Urz. WE L 164 z 30.06.1994, s. 3; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 2, s. 262).

oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż”). Oznacza to, że przepisy działu III rozdziału 2 p.g.g. stanowią *leges speciales* wobec przepisów działu III rozdziału 1 p.g.g. Ponieważ dział III rozdział 2 p.g.g. nie zawiera szczególnych przepisów wykluczających ustanowienie zabezpieczenia w związku z działalnością dotyczącą węglowodorów, zatem zastosowanie mają przepisy działu III rozdziału 1 p.g.g., w tym przepisy dotyczące możliwości nałożenia obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń. Potwierdzenie możliwości żądania ustanowienia zabezpieczenia roszczeń wynika też pośrednio z treści samego działu III rozdziału 2 p.g.g. Zgodnie bowiem z art. 43 ust. 1 p.g.g., tzw. koncesje węglowodorowe, co do zasady, udzielane są w trybie przetargu. W treści obwieszczenia o zamiarze udzielenia koncesji z urzędu w drodze przetargu podaje się m.in. warunki zabezpieczenia roszczeń – gdy zachodzi potrzeba jego ustanowienia. Poza trybem przetargowym, w odniesieniu do węglowodorów, przewidziano również tryb tzw. quasi-przetargowy (art. 46 p.g.g.) oraz tryb bezprzetargowy (art. 47–48 p.g.g.). W przypadku tych dwóch trybów ustawodawca nie wspomniał wprost o możliwości nałożenia obowiązku zabezpieczenia roszczeń. Nie stoi to jednak na przeszkodzie możliwości nałożenia takiego obowiązku na podstawie przepisów ogólnych zawartych w dziale III rozdziale 1 p.g.g. Nie jest natomiast możliwe żądanie ustanowienia zabezpieczenia roszczeń dla działalności, dla której, zgodnie z p.g.g., nie jest wymagane uzyskanie koncesji¹⁷.

W kontekście p.g.g. trzeba też zwrócić uwagę na specyficzną formułę, którą posłużył się ustawodawca. Otóż koncesji udziela się „pod warunkiem ustanowienia zabezpieczenia roszczeń”. Można by odnieść wrażenie, że jest to warunek, o jakim mowa w art. 162 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)¹⁸. Jest to jednak wrażenie błędne. Nałożenie obowiązku ustanowienia zabezpieczenia następuje bowiem (o czym poniżej) w postanowieniu wydanym przed udzieleniem koncesji, a, zgodnie z art. 28 ust. 5 p.g.g., udzielenie koncesji może nastąpić dopiero po przedstawieniu dowodu ustanowienia zabezpieczenia. Warunkowość ta ma zatem charakter pozorny. W istocie bowiem koncesja nie zostanie udzielona dopóki przedsiębiorca nie ustanowi zabezpieczenia, a ustanowienie zabezpieczenia nie stanowi warunku zastrzeżonego przy wydawaniu samej koncesji¹⁹.

¹⁷ Na przykład w odniesieniu do wydobywania piasków i żwirów uregulowanego w art. 4 ust. 1 p.g.g.

¹⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 roku, poz. 267.

¹⁹ A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego, komentarz Tom II, komentarz do art. 104–269*, LEX 2012, komentarz do art. 162 k.p.a.

Również w obecnie obowiązującej u.o. ustanowienie zabezpieczenia zostało powiązane z konkretną decyzją administracyjną, tj. decyzją zatwierdzającą instrukcję prowadzenia składowiska odpadów (art. 125 ust. 1 u.o.). Inaczej niż dotychczas, obecnie nie ma podstawy prawnej do nałożenia obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń w związku z innymi decyzjami administracyjnymi wydawanymi na podstawie u.o. w odniesieniu do gospodarowania odpadami, tj. zezwoleniem na przetwarzanie czy zezwoleniem na zbieranie odpadów. Ustanowienie zabezpieczenia roszczeń jest obligatoryjne.

Zupełnie odmienną od powyższych konstrukcję odnaleźć można w ustawie o ZSEE oraz w Prawie łowieckim. W przypadku tych aktów obowiązek ustanowienia zabezpieczenia nie pozostaje w związku z wydaniem decyzji administracyjnej dotyczącej danego rodzaju działalności, a powstaje *ex lege* w przypadku zaistnienia określonych okoliczności.

Zgodnie z art. 18 ustawy o ZSEE, obowiązek wniesienia zabezpieczenia finansowego dotyczy każdego wprowadzającego sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych w przypadku: niezawarcia umowy z organizacją odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego, wygaśnięcia lub rozwiązania umowy z organizacją odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego albo otwarcia likwidacji lub ogłoszenia upadłości organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Podobnie w Prawie łowieckim obowiązek ustanowienia zabezpieczenia majątkowego nie powstaje w związku z uzyskaniem decyzji administracyjnej, a z mocy prawa. Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 1 Prawa Łowieckiego przedsiębiorca podejmujący i wykonujący działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług turystycznych obejmujących polowania wykonywane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz polowania za granicą jest obowiązany ustanowić obowiązkowe zabezpieczenie majątkowe.

PRZESŁANKI FAKULTATYWNEGO NAŁOŻENIA OBOWIĄZKU USTANOWIENIA ZABEZPIECZENIA ROSZCZEŃ

Zasadniczo fakultatywne nałożenie obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń jest możliwe, jeżeli występują szczególne okoliczności wskazane w przepisach. Odmienne, co logiczne, przedstawia się sytuacja w przypadku obowiązku zabezpieczenia roszczeń nakładanego na podstawie upoważnienia obligatoryjnego – nie jest ono obwarowane koniecznością ziszczenia się dodatkowych warunków.

W p.o.ś. określona została jedna przesłanka ustanowienia fakultatywnego zabezpieczenia roszczeń. Otóż, zgodnie z art. 187 ust. 1 p.o.ś., obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń może być nałożony, jeżeli „przemawia za tym szczególnie ważny interes społeczny związany z ochroną środowiska, a w szczególności z zagrożeniem pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach”. Ustawodawca posłużył się w tym miejscu klauzulą generalną „szczególnie ważnego interesu społecznego związanego z ochroną środowiska”. Zwrot ten nie został zdefiniowany w p.o.ś. Poszukując znaczenia całej klauzuli, trzeba zwrócić uwagę na jej poszczególne elementy. Punktem wyjścia do analizy tego zwrotu jest pojęcie „interes społeczny”. Jego znaczenia można poszukiwać, przede wszystkim przeciwstawiając je pojęciu „interes indywidualny”, „interes jednostkowy”. Wydaje się więc, że chodzi o interes większej grupy, interes społeczeństwa. Interes ten musi być „szczególnie ważny”. Chodzi zatem o interes wyjątkowo doniosły. Ponadto interes ten powinien być „związany z ochroną środowiska”. Pojęcie „ochrona środowiska” zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 13 p.o.ś. jako „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom; c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego”. Definicja pojęcia „ochrona środowiska” ma charakter otwarty. Z ochroną środowiska musi być związany szczególnie ważny interes społeczny. Ustawodawca przykładowo, na co wskazuje użycie zwrotu „w szczególności”, wskazuje, że może chodzić o szczególnie ważny interes związany z zagrożeniem pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach. Nie wystarczy samo zagrożenie pogorszenia środowiska. Dopiero zagrożenie pogorszenia środowiska w znacznych rozmiarach może zostać uwzględnione. Należy podkreślić, że w każdym przypadku to „interes społeczny” będzie stanowił bezpośrednią przesłankę ustanowienia zabezpieczenia. Samo zagrożenie pogorszenia środowiska w znacznych rozmiarach nie jest samodzielną przesłanką nałożenia obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń. Dopiero szczególnie ważny interes społeczny z tym zagrożeniem powiązany będzie stanowił podstawę do zastosowania zabezpieczenia.

Sposób, w jaki została określona w p.o.ś. przesłanka zastosowania fakultatywnego zabezpieczenia roszczeń, nie jest całkowicie klarowny. Jednak w ustawie p.o.ś. przewidziano mechanizm, który mógł ułatwić organom zidentyfikowanie przypadków, w których ustanowienie zabezpieczenia jest wskazane. Otóż zgodnie z art. 187 ust. 5 p.o.ś., minister właściwy do spraw środowiska może określić, w drodze rozporządzenia, rodzaje instalacji, dla których zabezpieczenie,

o którym mowa w art. 187 ust. 1 p.o.ś., powinno zostać ustanowione. Określając rodzaje instalacji, minister powinien uwzględnić rodzaj i skalę działalności prowadzonej w instalacjach oraz związane z tym prawdopodobieństwo wystąpienia i rozmiary potencjalnych szkód w środowisku oraz kierować się potrzebą zapewnienia pokrycia kosztów działań naprawczych w przypadku wystąpienia szkody w środowisku. Co prawda, na podstawie tego upoważnienia ustawowego nie zostało do tej pory wydane rozporządzenie wykonawcze. Jednak nie można wykluczyć odwołania się przez organy ochrony środowiska do kryteriów wskazanych w art. 187 ust. 5 p.o.ś. podczas oceny, czy w danym przypadku powinien być nałożony obowiązek ustanowienia zabezpieczenia. Można też zwrócić uwagę na fakt, że jedna z przesłanek wskazanych w art. 187 ust. 5 p.o.ś. jest tożsama z przesłanką, którą należało wziąć pod uwagę, zgodnie z art. 201 ust. 3 p.o.ś., w toku opracowania rozporządzenia określającego rodzaje instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości²⁰. Otóż w art. 201 ust. 3 p.o.ś. też wskazuje się na konieczność uwzględniania rodzaju i skali działalności prowadzonej w instalacjach. Być może zatem można założyć, że nałożenie obowiązku ustanowienia zabezpieczenia powinno być przynajmniej rozważane w przypadku instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego.

Można dalej wskazać na wątpliwość dotyczącą przesłanki warunkującej możliwość zastosowania zabezpieczenia na podstawie p.o.ś., a wynikającą z brzmienia art. 188 ust. 3 p.o.ś. W tym przepisie wyliczono elementy, które mogą być zawarte w pozwoleniu „o ile przemawiają za tym szczególne względy ochrony środowiska”. Wśród dopuszczalnych elementów, które mogą być umieszczone w pozwoleniu wymieniono „wielkość i formę zabezpieczenia roszczeń”. Powstaje zatem pytanie o relację sformułowania „o ile przemawiają za tym szczególne względy ochrony środowiska” do przesłanki określonej w art. 187 ust. 1 p.o.ś. Wydaje się jednak, że art. 188 ust. 3 p.o.ś. trzeba traktować jedynie pomocniczo, zwłaszcza, że w przepisie tym ustawodawca wymienił kilka elementów, które mogą być uwzględnione w pozwoleniu i do wszystkich tych elementów odnosi się określenie „o ile przemawiają za tym szczególne względy ochrony środowiska”.

W ustawie o GMO wyraźnie widać nawiązanie do przesłanki wymienionej w ustawie p.o.ś. Jednak uwzględniono też specyfikę GMO i ich możliwe oddzia-

²⁰ Obecnie jest to rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 roku w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz. U. z 2002 roku Nr 122, poz. 1055).

ływanie na zdrowie ludzi. Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o GMO, nałożenie obowiązku ustanowienia zabezpieczenia jest bowiem możliwe, „jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes społeczny związany z potrzebą ochrony zdrowia ludzi i środowiska, a w szczególności z zagrożeniem pogorszenia stanu środowiska”. Zatem uwagi poczynione powyżej mają w dużej mierze zastosowanie.

Nałożenie obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń na podstawie upoważnienia fakultatywnego przewidzianego w p.g.g. następuje na podstawie odmiennego wachlarza przesłanek niż w przypadku p.o.ś. i ustawy o GMO. Otóż organ może ustanowić takie zabezpieczenie, jeżeli „przemawia za tym szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes publiczny, związany w szczególności z ochroną środowiska lub gospodarką kraju”. W tym przypadku ustawodawca również posłużył się klauzulami generalnymi, ale bardziej powszechnymi. Ustawodawca nie ograniczył się tylko do przesłanek związanych z ochroną środowiska. Co więcej, ochrona środowiska w tym przypadku została wskazana tylko przykładowo, jako egzemplifikacja przesłanki „szczególnie ważnego interesu publicznego”. Obok niej pojawia się „gospodarka kraju”, a więc okoliczność związana z ekonomicznym aspektem działalności regulowanej p.g.g. Wydaje się, że takie podejście jest słuszne, ponieważ na ochronę kopalin należy patrzeć nie tylko z perspektywy środowiska naturalnego.

RODZAJ ZABEZPIECZANYCH ROSZCZEŃ

Kluczowym zagadnieniem pojawiającym się w związku z analizą konstrukcji zabezpieczenia roszczeń jest odpowiedź na pytanie, co właściwie ma zostać zabezpieczone w wyniku ustanowienia zabezpieczenia. Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest oczywista, a przepisy nie są w tym zakresie jednoznaczne. Wydaje się, że w większości przypadków zabezpieczenie ma dotyczyć roszczeń organu administracji w związku z poniesionymi przez ten organ kosztami wykonania pewnych działań. Jednak w dwóch przypadkach chodzi raczej o roszczenia osób trzecich.

Zgodnie z art. 187 ust. 1 p.o.ś. zabezpieczenie dotyczy „roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie”. Dokonując wykładni gramatycznej omawianego fragmentu art. 187 ust. 1 p.o.ś., można dojść do wniosku, że zabezpieczeniu podlegają roszczenia dwojakiego rodzaju: roszczenia z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz roszczenia z tytułu wystąpienia szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 roku o zapobieganiu szkodom

w środowisku i ich naprawie²¹ (dalej: u.s.). Ustawodawca nie uściślił jednak w p.o.ś. wyrażnie, o jakiego typu roszczenia chodzi – czy mają to być jedynie roszczenia cywilne, czy też jedynie roszczenia mające podstawę w prawie administracyjnym. Ustawodawca nie sprecyzował też, czyje roszczenia mogą być zabezpieczone w ten sposób – czy chodzi tylko o roszczenia podmiotów prywatnych, czy też o roszczenia organów administracji. Wskazówkę w tym zakresie można znaleźć w art. 187 ust. 4 p.o.ś., w którym wyrażnie mówi się o „uregulowaniu zobowiązania na rzecz organu wydającego pozwolenie”.

Próbując zrozumieć, jakie roszczenia są roszczeniami „z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku”, można napotkać pewne trudności. Zwrot ten, co prawda, pojawia się w p.o.ś., ale nie został w tym akcie prawnym zdefiniowany. Próżno też szukać jego znaczenia w innych aktach z zakresu ochrony środowiska, w których się on pojawia. Pojęcie „negatywne skutki w środowisku” jest nieostre, a wobec braku definicji, potencjalnie bardzo szerokie. Może to skutkować z jednej strony możliwością zaspokojenia z zabezpieczania szerokiego spektrum roszczeń, ale może mieć też skutek zgoła przeciwny. W myśl zasady *in dubio pro libertate* brak szczegółowych przepisów powinien prowadzić do wąskiej wykładni tego przepisu. W przeciwnym bowiem razie zagrożona byłaby wolność podmiotu korzystającego ze środowiska. Nie sposób przy wykładni tego przepisu pominąć treść art. 187 ust. 4 p.o.ś. Zgodnie z nim instytucje udzielające zabezpieczenia w formie gwarancji bankowej lub polisy ubezpieczeniowej mają się zobowiązać, iż uregulują zobowiązania na rzecz organu wydającego pozwolenie w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku w wyniku niewywiązywania się przez podmiot z obowiązków określonych w pozwoleniu, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1–4 p.o.ś. Ten sposób zawężenia treści oczekiwanego zobowiązania instytucji udzielającej zabezpieczenia musi stanowić wskazówkę przy wykładni art. 187 ust. 1 p.o.ś. Prowadzi to do wniosku, że przedmiotem zabezpieczenia są tylko takie roszczenia z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku, które powstały w wyniku niewywiązywania się przez podmiot z obowiązków określonych w pozwoleniach emisyjnych.

Druga grupa roszczeń, która może być zabezpieczona zgodnie z art. 187 ust. 1 p.o.ś., to roszczenia z tytułu wystąpienia szkód w środowisku w rozumieniu u.s. Zrozumienie tego przypadku wydaje się nastroczać mniej trudności. Jednak, czy rzeczywiście tak jest? Dokonując wykładni wspomnianego zwrotu, można oprzeć się na definicji „szkody w środowisku” zawartej w art. 6 pkt 11 u.s. Jednak zwrot „roszczenia z tytułu wystąpienia szkód w środowisku” w u.s. się nie pojawia. Analizując znaczenie tego zwrotu na tle u.s., można uznać,

²¹ Dz. U. z 2007 roku Nr 75, poz. 493, z późn. zm.

że będą to roszczenia związane z podjęciem działań wskazanych w art. 9 ust. 2 u.s., tj. działania w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego skontrolowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczeń lub innych szkodliwych czynników, a także tzw. działania naprawcze. Natomiast skoro zwrot „roszczenia z tytułu wystąpienia szkód w środowisku” odnosi się jedynie do „szkód w środowisku”, a nie dotyczy „bezpośredniego zagrożenia szkoda w środowisku”, można uznać, że koszty działań zapobiegawczych nie będą mogły zostać zaspokojone z ustanowionego zabezpieczenia. Na podstawie u.s. można zatem dojść do wniosku, że zakresem zabezpieczenia będą objęte przede wszystkim roszczenia organu ochrony środowiska o zwrot kosztów z tytułu działań przeprowadzonych przez organ ochrony środowiska (art. 23 ust. 1 u.s.).

Trzeba zauważyć, że użyte w p.o.ś. pojęcie „roszczenia z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku” zdaje się mieć szerszy zakres znaczeniowy niż pojęcie „roszczenia z tytułu wystąpienia szkód w środowisku” w rozumieniu u.s. Nie ulega bowiem wątpliwości, że o ile każda „szkoda w środowisku” będzie stanowić szeroko rozumiany „negatywny skutek w środowisku”, to nie każdy negatywny skutek w środowisku będzie zakwalifikowany jako szkoda w środowisku. Wydaje się, że relacja między tymi dwoma grupami roszczeń nie została przemysłana przez ustawodawcę, zwłaszcza, że rozróżnienie to nie jest stosowane konsekwentnie – przykładowo w art. 187 ust. 4 p.o.ś. już się nie pojawia.

Identycznie jak w art. 187 ust. 1 p.o.ś., ustawodawca określił rodzaj zabezpieczanych roszczeń w u.o. Zgodnie z art. 125 ust. 1 u.o. zabezpieczenie ma dotyczyć „roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie”. Zatem powyższe uwagi pozostają aktualne również na tle u.o. Przy czym, na podstawie art. 125 ust. 4 u.o., można bardziej jednoznacznie przyjąć, że chodzi jedynie o roszczenia organu, który wydał decyzję zatwierdzającą instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. Oprócz ogólnego wskazania powyższych roszczeń, w art. 150 ust. 2 u.o. ustawodawca wprowadził wyjątkowe rozwiązanie, zgodnie z którym środki finansowe z ustanowionego zabezpieczenia roszczeń można przeznaczyć na pokrycie kosztów związanych ze sporządzeniem ekspertyzy dotyczącej zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części oraz nowej instrukcji prowadzenia składowiska odpadów, a także na pokrycie kosztów związanych z zamknięciem składowiska odpadów lub jego wydzielonej części w przypadku, gdy decyzję o zamknięciu składowiska odpadów lub jego wydzielonej części, instrukcję prowadzenia składowiska odpadów oraz decyzję zatwierdzającą instrukcję

wykonuje właściwy wójt, burmistrz lub prezydent miasta, ponieważ zarządzającego składowiskiem odpadów nie można zidentyfikować lub egzekucja okazała się bezskuteczna. Jest to jedyny przypadek w polskim prawie ochrony środowiska, w którym ustawodawca tak wyraźnie wskazał przeznaczenie środków finansowych objętych zabezpieczeniem²².

Regulację częściowo zbieżną z powyższą można odnaleźć w ustawie o GMO. Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o GMO zabezpieczenie ma dotyczyć „roszczeń z tytułu możliwości wyrządzenia szkody”. Ustawodawca nie precyzuje, o jaką konkretnie szkodę chodzi. Potencjalnie więc zakres zabezpieczonych roszczeń jest szeroki. Jednak pewne ograniczenia można wywieść z art. 25 ust. 5 ustawy o GMO. Zgodnie z tym przepisem „gwarancja bankowa lub polisa ubezpieczeniowa powinna stwierdzać, że w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku w wyniku niewywiązywania się przez podmiot z obowiązków określonych w zgodzie, o których mowa w rozdziale 3, bank lub firma ubezpieczeniowa uregułuje zobowiązania na rzecz organu wydającego zgodę”. Z przywołanego przepisu można by wywieść wniosek, że zabezpieczenie ustanawiane na podstawie ustawy o GMO dotyczy wyłącznie roszczeń związanych z negatywnymi skutkami w środowisku w wyniku niewywiązania się przez podmiot z obowiązków określonych w zgodzie (lub innych decyzjach wydanych na podstawie ustawy o GMO). Co więcej, chodziłoby jedynie o zobowiązania na rzecz organu wydającego zgodę. Konstrukcja ta zdaje się częściowo nawiązywać do rozwiązania przyjętego w ustawie p.o.ś.

W p.g.g. rodzaj zabezpieczanych roszczeń został określony bez ograniczenia do środowiskowego aspektu działalności. Zgodnie z art. 28 p.g.g. zarówno zabezpieczenie obligatoryjne, jak i zabezpieczenie fakultatywne dotyczy „roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania danej działalności”. Określając zakres roszczeń tak szeroko, ustawodawca nie wskazał nawet, o czyje roszczenia może chodzić. Wobec braku jakiegokolwiek zawężenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego roszczeń, można by dojść do wniosku, że chodzi o wszelkie roszczenia, które mogą powstać wskutek wykonywania takiej działalności. Wskazówki co do zakresu roszczeń objętych zabezpieczeniem można jednak znaleźć w dziale VIII p.g.g. pt. „Odpowiedzialność za szkody”. Zgodnie z art. 151 ust. 4 p.g.g. z zabezpieczenia może być pokryty koszt wykonania zastępczego, jeżeli przedsiębiorca uchyła się od wykonania ugody lub wyroku nakazującego naprawę szkód wyrządzonych ruchem zakładu górniczego. Zatem zabezpieczenie powinno (co najmniej) służyć zaspokojeniu roszczeń cywilnych osób trzecich związanych

²² W tym zakresie zabezpieczenie przewidziane w u.o. zbliża się do funduszu likwidacji zakładu górniczego przewidzianego w p.g.g.

z naprawą szkód wyrządzonych ruchem zakładu górniczego, a konkretnie roszczenia o zwrot kosztu wykonania zastępczego. Wobec braku wyraźnej podstawy prawnej nie jest oczywiste, czy zabezpieczenie przewidziane w p.g.g. może dotyczyć roszczeń organu administracji.

Podobnie jak w przypadku p.g.g. również w Prawie łowieckim zabezpieczane są roszczenia cywilne. Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 Prawa łowieckiego zabezpieczenie majątkowe dotyczy roszczeń osób trzecich z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez przedsiębiorcę. W tym przypadku nie ma zatem wątpliwości co do zakresu przedmiotowego i podmiotowego zabezpieczanych roszczeń. Są to roszczenia cywilne osób trzecich.

Odmienne niż w wyżej omówionych przypadkach jest przeznaczenie zabezpieczenia finansowego ustanawianego na podstawie ustawy o ZSEE. Nie chodzi tu bowiem o zabezpieczenie niesprecyzowanych roszczeń. Ustawodawca wprost określił, że zabezpieczenie jest przeznaczone na sfinansowanie zbierania, przetwarzania, odzysku, w tym recyklingu, i unieszkodliwiania zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych, powstałego z tego samego rodzaju sprzętu, określonego w załączniku nr 1 do ustawy o ZSEE, który został wprowadzony przez wprowadzającego sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych. Jest to jednak tylko skrót myślowy. Na wprowadzającym sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych ciąży obowiązek osiągnięcia wymaganych poziomów zbierania, odzysku lub recyklingu zużytego sprzętu. Niewykonanie tych obowiązków sankcjonowane jest koniecznością uiszczenia opłaty produktowej. Zaspokojenie z zabezpieczenia finansowego następuje, jeżeli opłata produktowa jest należna, a nie zostanie wniesiona przez wprowadzającego sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych. Oznacza to, że zabezpieczenie finansowe wnoszone na podstawie ustawy o ZSEE w istocie nie ma na celu zabezpieczenia przed możliwymi roszczeniami związanymi z daną działalnością, a jedynie zastąpienie opłaty produktowej. Okoliczność ta stanowi zasadniczą przesłankę świadczącą o odmienności tego zabezpieczenia.

SPOSÓB NAŁOŻENIA OBOWIĄZKU USTANOWIENIA ZABEZPIECZENIA ROSZCZEŃ

Sposób nałożenia obowiązku ustanawiania zabezpieczenia roszczeń nie jest jednolity w polskim prawie ochrony środowiska. W dwóch przypadkach obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń jest nakładany bezpośrednio w decyzji regulującej dany aspekt korzystania ze środowiska, a w jednym następuje to na mocy odrębnego aktu administracyjnego – postanowienia.

W pozostałych przypadkach obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń powstaje *ex lege*, a zatem nie jest nakładany mocą aktu administracyjnego.

Pierwsze z wymienionych rozwiązań znajduje zastosowanie w przypadku zabezpieczenia ustanawianego na podstawie p.o.ś. oraz ustawy o GMO. Obowiązek ustanowienia zabezpieczenia jest formułowany bezpośrednio w decyzji administracyjnej zezwalającej na dany rodzaj działalności. Zatem dzieje się to odpowiednio w pozwoleniach emisyjnych, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1–4 p.o.ś. oraz w decyzjach, o których mowa w art. 25 ust. 1, art. 36 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 51 ust. 1 ustawy o GMO.

Odmienny sposób nakładania obowiązku ustanowienia zabezpieczenia przewidziano w p.g.g. Zgodnie z art. 28 ust. 4 p.g.g. o potrzebie ustanowienia zabezpieczenia „fakultatywnego” rozstrzyga organ w odrębnym postanowieniu, na które przysługuje zażalenie. Mając na względzie fakt, że zgodnie z art. 28 ust. 5 p.g.g. udzielenie koncesji może nastąpić dopiero po przedstawieniu dowodu ustanowienia zabezpieczenia, można uznać, że najpierw powinno zostać wydane postanowienie w sprawie potrzeby ustanowienia zabezpieczenia, następnie zabezpieczenie powinno zostać ustanowione przez przedsiębiorcę, a dowód jego ustanowienia przedstawiony organowi koncesyjnemu. Dopiero w ostatniej kolejności może być udzielona koncesja. Bez zrealizowania obowiązku ustanowienia zabezpieczenia nie jest możliwe udzielenie koncesji. Można mieć wątpliwości, czy sekwencja ta ma zastosowanie w przypadku koncesji węglowodorowych stosownie do ogólnej wskazówki zawartej w art. 21 ust. 3 p.g.g. Otóż zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 7 p.g.g. już w obwieszczeniu powiadamiającym o zamiarze udzielenia koncesji z urzędu w drodze przetargu organ koncesyjny określa warunki zabezpieczenia roszczeń, gdy zachodzi potrzeba jego ustanowienia. W rozdziale dotyczącym koncesji węglowodorowych nie wspomina się o osobnym postanowieniu nakładającym obowiązek ustanowienia zabezpieczenia. Ustanowienie zabezpieczenia nie jest też wprost warunkiem udzielenia koncesji węglowodorowej. Zgodnie bowiem z art. 45 ust. 1 p.g.g. organ koncesyjny udziela koncesji zwycięzcy przetargu i niezwłocznie po jej udzieleniu zawiera z nim umowę o ustanowienie użytkowania górniczego. Jedyną przesłanką zawarcia umowy jest wygranie przetargu. Nie jest zatem klarowne, w którym momencie miałoby zostać wydane postanowienie dotyczące zabezpieczenia i jaki podmiot byłby jego adresatem. Wątpliwość powstaje zwłaszcza w kontekście art. 44 ust. 2 p.g.g. W przepisie tym wyraźnie wskazano, że organ koncesyjny przed ogłoszeniem obwieszczenia o przetargu kolejno: uzyskuje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz dokonuje uzgodnień lub uzyskuje opinie niezbędne do udzielenia koncesji. Natomiast zgodnie z art. 45 ust. 3 p.g.g., ten, kto uzyskał koncesję węglowodorową w wyniku przetargu, z mocy ustawy wstępuje w pra-

wa i obowiązki strony postępowań zakończonych decyzją oraz postanowieniami, o których mowa w art. 44 ust. 2 pkt 1 i 2 p.g.g. W przepisach tych nie ma mowy o wydaniu postanowienia o nałożeniu obowiązku ustanowienia zabezpieczenia. Być może zastosowanie wprost takiego mechanizmu w odniesieniu do zabezpieczenia roszczeń rozwiąłoby powyższe wątpliwości.

Obowiązek ustanowienia zabezpieczenia wynika z samego prawa w przypadku obligatoryjnego zabezpieczenia ustanawianego na podstawie p.g.g. (art. 28 ust. 1 p.g.g.)²³ oraz zabezpieczenia ustanawianego na podstawie u.o., ustawy o ZSEE oraz Prawa łowieckiego.

FORMA ZABEZPIECZENIA ROSZCZEŃ

Zasadniczo o formie zabezpieczenia decyduje organ administracji. Nie pozostawiono wolnego wyboru podmiotom, które zabezpieczenie mają ustanowić. Inaczej jest tylko w przypadku zabezpieczenia ustanawianego na podstawie ustawy o ZSEE i Prawa łowieckiego, gdzie wybór należy wyłącznie do przedsiębiorcy. W odniesieniu do dopuszczalnych form zabezpieczenia roszczeń, wśród analizowanych przepisów można dostrzec dwojaką tendencję – w większości przypadków ustawodawca wylicza dopuszczalne formy zabezpieczenia i jest to katalog zamknięty, a tylko w jednym kwestię tę pozostawia otwartą.

O formie zabezpieczenia ustanawianego na podstawie p.o.ś., zgodnie z art. 188 ust. 3 pkt 2 p.o.ś., decyduje organ administracji w pozwoleniu emisyjnym. Zgodnie z art. 187 ust. 2 p.o.ś. zabezpieczenie „może mieć formę depozytu, gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej”. Wykładnia gramatyczna przytoczonego przepisu prowadzi do wniosku, że jest to lista zamknięta. Ustawodawca dopuścił jedynie te cztery formy zabezpieczenia. Warunki ustanawiania trzech spośród czterech dopuszczalnych form zabezpieczenia zostały dodatkowo doprecyzowane w p.o.ś. Dotyczy to: depozytu, gwarancji bankowej oraz polisy ubezpieczeniowej. Zgodnie z art. 187 ust. 3 p.o.ś., zabezpieczenie w formie depozytu jest wpłacane na odrębny rachunek bankowy wskazany przez organ wydający pozwolenie. Natomiast zabezpieczenie w formie gwarancji bankowej oraz zabezpieczenie w formie polisy ubezpieczeniowej jest składane do organu wydającego pozwolenie. Ustawodawca określił też, jaka treść powinna być zawarta w dokumencie gwarancji bankowej oraz polisy ubezpieczeniowej. Otóż, jak wspomniano wyżej, dokumenty te powinny stwierdzać, że

²³ Wprawdzie obowiązek ustanowienia zabezpieczenia wynika bezpośrednio z prawa, to jednak o formie, zakresie oraz sposobie zabezpieczenia rozstrzyga organ koncesyjny w drodze postanowienia.

„w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku w wyniku niewywiązania się przez podmiot z obowiązków określonych w pozwoleniu, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1–4, bank lub firma ubezpieczeniowa uregułuje zobowiązania na rzecz organu wydającego pozwolenie”. Brak jest nawiązania do roszczeń z tytułu szkód w środowisku. Jednak wydaje się, że zwrot „w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku w wyniku niewywiązania się z obowiązków określonych w pozwoleniu, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1–4 p.o.s.” powinien być odczytywany szeroko jako obejmujący także szkody w środowisku w rozumieniu u.s. W przeciwnym razie powstawałaby bowiem wątpliwość, czy wobec faktu ograniczenia treści zobowiązania, które ma być zawarte w gwarancji bankowej oraz w polisie ubezpieczeniowej, należy przyjąć, że te formy zabezpieczenia nie mogą być ustanowione w celu zabezpieczenia roszczeń z tytułu szkód w środowisku w rozumieniu u.s. Wydaje się, że takie rozumienie byłoby absurdalne i prowadziłoby do nieuzasadnionego ograniczenia form zabezpieczenia, choć wyraźne uregulowanie tej kwestii byłoby pożądane. W omawianych przepisach doprecyzowujących ustawodawca pominął zupełnie gwarancję ubezpieczeniową.

Również w u.o. formę zabezpieczenia zatwierdza organ administracji w decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów (art. 130 ust. 2 u.o.). Jednak w przypadku u.o. nieco większa rola w tym procesie przypada wnioskodawcy, ponieważ, zgodnie z art. 129 ust. 2 pkt 3 u.o., we wniosku o wydanie decyzji wnioskodawca umieszcza informację o proponowanej formie i wysokości zabezpieczenia roszczeń. Zatem wnioskodawca ma możliwość zasugerowania odpowiadającego mu rozwiązania. W u.o. wprost wyliczono dopuszczalne formy zabezpieczenia. Zgodnie z art. 125 ust. 2 u.o. są to: depozyt, gwarancja bankowa, gwarancja ubezpieczeniowa oraz polisa ubezpieczeniowa. Listę tę należy uznać za zamkniętą. Za p.o.s. powtórzono w u.o., że zabezpieczenie w formie depozytu jest wpłacane na odrębny rachunek bankowy wskazany przez organ wydający decyzję zatwierdzającą instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. Natomiast dowody ustanowienia pozostałych zabezpieczeń są składane do organu wydającego decyzję. Różnica w stosunku do p.o.s. polega na tym, że ustawodawca nie pominął w tym miejscu gwarancji ubezpieczeniowej. Zgodnie z art. 125 ust. 4 u.o. „gwarancja bankowa, gwarancja ubezpieczeniowa lub polisa ubezpieczeniowa powinna stwierdzać, że w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku, bank lub firma ubezpieczeniowa uregułuje zobowiązania w przypadku, o którym mowa w art. 131 ust. 4, na rzecz organu, o którym mowa w art. 129 ust. 1”. W przeciwieństwie do p.o.s., w u.o. ustawodawca wprost przywołał także roszczenia z tytułu szkód w środowisku.

W ustawie o GMO, podobnie jak w p.o.ś., o wyborze formy zabezpieczenia decyduje organ w wydawanej decyzji. Katalog dopuszczalnych form zabezpieczenia w ustawie o GMO jest również zamknięty. Są to: depozyt, gwarancja bankowa lub polisa ubezpieczeniowa. Zatem nie jest dopuszczalne zabezpieczenie roszczeń za pomocą gwarancji ubezpieczeniowej. Przy czym, tak jak w przypadku p.o.ś., oraz u.o. doprecyzowano, że zabezpieczenie w formie depozytu jest wpłacane na odrębny rachunek bankowy wskazany przez organ wydający zgodę lub inną decyzję, a zabezpieczenie w formie gwarancji bankowej lub polisy ubezpieczeniowej jest składane do organu wydającego decyzję. Co do treści gwarancji bankowej i polisy ubezpieczeniowej ustawodawca oparł się na wzorze z p.o.ś. i powtórzył w art. 25 ust. 5 ustawy o GMO treść art. 187 ust. 4 p.o.ś., wskazując na roszczenia związane z wystąpieniem negatywnych skutków w środowisku. Nie jest to spójne z otwartym zakresem roszczeń zabezpieczanych na podstawie ustawy o GMO.

Również zgodnie z p.g.g. o wyborze formy zabezpieczenia decyduje organ administracji (art. 28 ust. 4 p.g.g.). Inaczej ukształtowane jednak zostały przepisy dotyczące dopuszczalnych form zabezpieczenia. Ustawodawca zastosował w p.g.g. katalog otwarty. W art. 28 ust. 3 p.g.g. jako dopuszczalne formy zabezpieczenia wskazano: ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy, gwarancję bankową albo poręczenie bankowe. Jest to jedynie wyliczenie przykładowe, na co wskazuje użycie zwrotu „w szczególności” poprzedzającego wyliczenie dopuszczalnych form zabezpieczenia. Organ może zatem wskazać też inną formę zabezpieczenia, która zdaniem organu, będzie bardziej adekwatna do zaistniałej sytuacji. Nie można na przykład wykluczyć możliwości nakazania ustanowienia zabezpieczenia w formie depozytu bankowego, który w p.g.g. nie został wskazany wyraźnie.

Kwestia wyboru formy zabezpieczenia została odmiennie ukształtowana w ustawie o ZSEE. Decyzja w tym zakresie należy do wprowadzającego sprzęt²⁴. Katalog dopuszczalnych form zabezpieczenia w ustawie o ZSEE jest zamknięty. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o ZSEE są to: depozyt, umowa ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej oraz gwarancja bankowa. Przy czym depozyt ma być wpłacony na odrębny rachunek NFOŚiGW, a polisa lub inny dokument potwierdzający zawarcie umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej oraz gwarancja bankowa mają być złożone do NFOŚiGW. Ponadto ustawodawca zastrzegł, że w przypadku wnoszenia zabezpieczenia finansowego w formie umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej lub gwarancji bankowej, gwarantem może być wyłącznie instytucja finansowa upoważniona do gwarantowania

²⁴ Tak też A. Dzierżanowski, *Przewodnik po ustawie o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym oraz dyrektywie 2002/96/WE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego*, ECDK 2009, s. 112.

długu celnego. Umowa ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej oraz gwarancja bankowa powinny stwierdzać, że w razie niewykonywania obowiązku zbierania, przetwarzania, odzysku, w tym recyklingu, i unieszkodliwiania zużytego sprzętu zakład ubezpieczeń albo bank uregułuje zobowiązania na rzecz NFOŚiGW. Co ciekawe, w ustawie o ZSEE znalazło się upoważnienie do wydania rozporządzenia, w którym miały być określone m.in. wzory formularzy zabezpieczenia finansowego w formie umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej oraz gwarancji bankowej. Minister Finansów wydał stosowne rozporządzenie w 2006 roku²⁵. Jego treść może być też pomocna przy ustanawianiu zabezpieczenia na podstawie przepisów innych niż ustawa o ZSEE. Drugie upoważnienie zawarte w ustawie o ZSEE dotyczyło samego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Na jej podstawie również zostało wydane stosowne rozporządzenie²⁶.

Tak jak w ustawie o ZSEE również w Prawie łowieckim wybór formy zabezpieczenia majątkowego należy do przedsiębiorcy. Katalog dopuszczalnych form ubezpieczenia jest zamknięty. Są to: umowa ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem działalności, umowa gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej albo blokada środków finansowych na rachunku bankowym. Szczegółowe zasady dotyczące poszczególnych form zabezpieczenia określono w Prawie łowieckim oraz aktach wykonawczych do niego²⁷.

WYSOKOŚĆ ZABEZPIECZENIA ROSZCZEŃ

Wysokość zabezpieczenia roszczeń jest zasadniczo określana przez organ administracji. W żadnym z analizowanych aktów prawnych wysokość zabezpieczenia roszczeń nie została określona wprost. Jest to o tyle zrozumiałe, że każdy

²⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad współpracy pomiędzy instytucjami finansowymi a Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska i Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wzorów formularzy zabezpieczenia finansowego (Dz. U. z 2006 roku Nr 95, poz. 662).

²⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2006 r. w sprawie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wprowadzającego sprzęt za niewykonanie obowiązku zbierania, przetwarzania, odzysku, w tym recyklingu, i unieszkodliwiania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (Dz. U. z 2006 roku Nr 46, poz. 332).

²⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2005 roku w sprawie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy wykonującego działalność gospodarczą w zakresie łowiectwa (Dz. U. Nr 32 poz. 283) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2005 roku w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z wykonywaną przez przedsiębiorcę działalnością gospodarczą w zakresie łowiectwa (Dz. U. Nr 32 poz. 282).

rodzaj działalności może się wiązać z potencjalnymi roszczeniami w różnej wysokości. Zatem określenie z góry wysokości zabezpieczenia jest niemożliwe, bowiem jego wysokość zależy od konkretnego przypadku i skali zagrożenia związanego z danym rodzajem działalności. Jednak w większości z analizowanych aktów prawnych nie zostały nawet zawarte kryteria, na podstawie których organ ma określić wysokość zabezpieczenia roszczeń. Inaczej jest tylko w dwóch przypadkach, w których wysokość zabezpieczenia wyliczana jest przez przedsiębiorcę na podstawie precyzyjnych wytycznych.

Rozwiązanie pierwszego rodzaju występuje w p.o.ś. Wysokość zabezpieczenia ustala organ administracji w pozwoleniu emisyjnym, lecz brak jest szczególnych wskazówek w tym zakresie. Zgodnie z art. 187 ust. 6 p.o.ś., metoda określania wysokości zabezpieczenia może zostać ustalona we wspomnianym wyżej rozporządzeniu wykonawczym. Dotychczas rozporządzenie to nie zostało jednak wydane. Być może w braku szczegółowych wskazówek co do metod określania wysokości zabezpieczenia roszczeń należy się dopatrywać jednej z przyczyn braku jego popularności. Niemniej upoważnienie do wydania rozporządzenia może być o tyle przydatne, że wskazuje elementy, które powinny być uwzględnione w toku przyjmowania metod określania wysokości zabezpieczenia roszczeń. Należy zatem uwzględnić prawdopodobieństwo wystąpienia i rozmiary potencjalnych szkód w środowisku oraz kierować się potrzebą zapewnienia pokrycia kosztów działań naprawczych w przypadku wystąpienia szkody w środowisku. Natomiast sama metoda określania wysokości zabezpieczenia powinna być ustalona w zależności od rodzaju prowadzonej przez podmiot korzystający ze środowiska działalności, wielkości produkcji i parametrów technicznych instalacji.

Również w p.g.g., u.o. oraz ustawie o GMO wysokość zabezpieczenia określana jest przez organ administracji w, odpowiednio, postanowieniu, decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów oraz w decyzjach wydawanych na podstawie ustawy o GMO²⁸. Przy czym warto wskazać, że zgodnie z u.o. wysokość zabezpieczenia ma być zaproponowana przez podmiot ubiegający się o wydanie decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. Zatem wnioskodawca może w ten sposób pośrednio wpłynąć na wysokość ustalonego zabezpieczenia. Żadna ze wspomnianych ustaw nie zawiera szczególnych wytycznych co do wysokości zabezpieczenia.

²⁸ Choć trzeba zwrócić uwagę, że nie jest to absolutnie jasne w odniesieniu do p.g.g. Zgodnie z art. 28 ust. 4 p.g.g. organ rozstrzyga o „formie, zakresie oraz sposobie zabezpieczenia”. Wydaje się, że przez „zakres” miał ustawodawca na myśli właśnie jego wysokość.

W przeciwieństwie do wymienionych powyżej aktów prawnych, w ustawie o ZSEE oraz Prawie łowieckim ustawodawca nie przewidział żadnego rodzaju ingerencji organu administracji przy określaniu wysokości zabezpieczenia. Przedsiębiorca sam dokonuje kalkulacji wysokości zabezpieczenia, a następnie je ustanawia. W ustawie o ZSEE wysokość zabezpieczenia oblicza się jako iloczyn stawki opłaty produktowej dotyczącej recyklingu zużytego sprzętu oraz masy sprzętu. Również w Prawie łowieckim i aktach wykonawczych wydanych na jego podstawie wysokość zabezpieczenia majątkowego została określona dość precyzyjnie. W art. 18 ust. 3 pkt 3 Prawa łowieckiego wskazano wysokość środków finansowych podlegających blokadzie na rachunku bankowym. Natomiast w przywołanych wyżej rozporządzeniach wykonawczych wydanych na podstawie art. 18 ust. 4 i 5 Prawa łowieckiego określono minimalną sumę gwarancyjną ubezpieczenia OC w odniesieniu do jednego zdarzenia oraz minimalną wysokość sumy gwarancji bankowej oraz ubezpieczeniowej.

USTANOWIENIE ZABEZPIECZENIA ROSZCZEŃ A MOŻLIWOŚĆ PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI²⁹

W większości z analizowanych aktów prawnych relacja między ustanowieniem zabezpieczenia roszczeń a możliwością prowadzenia działalności nie jest zupełnie jasna. Nie ulega jednak wątpliwości, że w wielu przypadkach ustanowienie zabezpieczenia warunkuje uzyskanie odpowiedniej decyzji albo możliwość prowadzenia działalności.

Najdalej idące rozwiązanie w tym zakresie można znaleźć w p.g.g. Otóż zgodnie z art. 28 ust. 5 p.g.g. „w przypadkach ustanowienia zabezpieczenia udzielenie koncesji może nastąpić dopiero po przedstawieniu dowodu jego ustanowienia”. Jeżeli zatem obowiązek ustanowienia zabezpieczenia został nałożony, koncesja może być udzielona dopiero, jeżeli zobowiązany przedstawi dowód wywiązania się z nałożonego obowiązku. W związku z tym w praktyce nie powstanie sytuacja, w której przedsiębiorca uzyska koncesję, a tym bardziej będzie prowadzić działalność określoną w p.g.g., bez uprzedniego ustanowienia zabezpieczenia. Dodatkowo co roku, w terminie do końca stycznia, przedsiębiorca musi przedkładać organowi koncesyjnemu aktualny dowód istnienia zabezpieczenia. Nieprzedłożenie takiego dowodu należy uznać za naruszenie wymagań ustawy, które, po uprzednim bezskutecznym wezwaniu do niezwłocznego

²⁹ Na potrzeby niniejszego artykułu pojęcie „działalność” rozumiane jest szeroko i obejmuje różne formy aktywności, w odniesieniu do których ustanawia się zabezpieczenie.

usunięcia naruszeń, może skutkować cofnięciem koncesji lub ograniczeniem jej zakresu bez odszkodowania (art. 37 p.g.g.).

Inaczej zagadnienie to rozwiązano w p.o.ś. Zgodnie z art. 188 ust. 4 p.o.ś., eksploatacja instalacji jest dozwolona po wniesieniu zabezpieczenia, o ile zostało ono ustanowione. Oznacza to, że nie jest możliwe rozpoczęcie eksploatacji instalacji, dopóki nie zostanie wniesione zabezpieczenie. Pozwolenie emisyjne jest zatem ważne i od momentu uzyskania przymiotu ostateczności wywołuje skutki prawne, także przed wniesieniem zabezpieczenia. Jednak adresat pozwolenia emisyjnego nie może eksploatować instalacji, dopóki nie wniesie zabezpieczenia. Powstaje pytanie o skutek sytuacji, w której zabezpieczenie nie zostanie w ogóle wniesione przez adresata pozwolenia emisyjnego. Zwłaszcza, że z przepisów p.o.ś. nie wynika możliwość określenia przez organ terminu, w którym zabezpieczenie ma zostać ustanowione. Jest oczywiste, że adresat pozwolenia emisyjnego nie będzie mógł prowadzić eksploatacji instalacji objętej pozwoleniem, ale czy możliwe będzie cofnięcie pozwolenia lub ograniczenie zakresu pozwolenia przez organ ochrony środowiska? Zgodnie z art. 195 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. pozwolenie może zostać cofnięte lub ograniczone bez odszkodowania m.in., jeżeli eksploatacja instalacji jest prowadzona z naruszeniem warunków pozwolenia, innych przepisów p.o.ś. lub u.o. Zatem gdyby podmiot korzystający ze środowiska rozpoczął eksploatację instalacji mimo niewniesienia zabezpieczenia, to naruszałby w ten sposób co najmniej inne przepisy p.o.ś. Takie zachowanie stanowiłoby podstawę do cofnięcia pozwolenia lub ograniczenia bez odszkodowania, a także mogłoby skutkować odpowiedzialnością wykroczeniową (art. 351 ust. 2 p.o.ś.). Natomiast nie ma podstawy prawnej do cofnięcia lub ograniczenia bez odszkodowania pozwolenia emisyjnego w przypadku, gdy adresat pozwolenia emisyjnego nie wniósł zabezpieczenia, ale nie prowadzi eksploatacji instalacji.

Także w Prawie łowieckim, podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług turystycznych obejmujących polowania wykonywane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz polowania za granicą jest warunkowane ustanowieniem zabezpieczenia majątkowego. Przy czym naruszenie warunków wymaganych do prowadzenia działalności, skutkuje, po bezskutecznym uprzednim wezwaniu do usunięcia naruszeń w wyznaczonym terminie, wydaniem decyzji o zakazie wykonywania działalności przez okres 3 lat.

Również ustanowienie zabezpieczenia wymaganego zgodnie z ustawą o ZSEE warunkuje możliwość prowadzenia działalności w zakresie wprowadzania sprzętu przeznaczonego dla gospodarstw domowych. Zgodnie z art. 50 ust. 2 u.o., przed rozpoczęciem działalności w zakresie wprowadzania sprzętu przedsiębiorca jest zobowiązany złożyć wniosek o wpis do rejestru. Działalność może prowadzić tylko podmiot wpisany do rejestru. Z kolei zgodnie z art. 18

ust. 5 ustawy o ZSEE wprowadzający sprzęt, który nie jest wpisany do rejestru, wnosi zabezpieczenie przed złożeniem wniosku o wpis do rejestru. Do wniosku należy załączyć dokument potwierdzający wniesienie zabezpieczenia finansowego. Marszałek województwa odmówi wpisu do rejestru, jeżeli wprowadzający sprzęt nie wniósł zabezpieczenia finansowego w wymaganej wysokości. Zatem nie jest możliwe prowadzenie działalności w zakresie wprowadzania sprzętu bez uprzedniego ustanowienia zabezpieczenia finansowego, a następnie uzyskania wpisu do rejestru prowadzonego przez marszałka województwa. Ponadto możliwe jest wykreślenie z rejestru przedsiębiorcy już wpisanego, jeżeli nie ustanowi on zabezpieczenia na następny rok.

Natomiast w u.o. nie określono wprost, że eksploatacja składowiska odpadów jest dozwolona jedynie po wniesieniu zabezpieczenia. Zgodnie z art. 131 ust. 1 u.o., zarządzający składowiskiem odpadów jest obowiązany do ustanowienia zabezpieczenia roszczeń nie później niż 3 miesiące od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca instrukcję prowadzenia składowiska odpadów stała się ostateczna. Ponieważ działalność polegająca na prowadzeniu składowiska odpadów może być prowadzona już od momentu, gdy decyzja zatwierdzająca instrukcję prowadzenia składowiska odpadów stanie się ostateczna, a zabezpieczenie należy ustanowić w terminie o 3 miesiące późniejszym, nie wydaje się, aby w u.o. przewidziano ścisłą korelację między ustanowieniem zabezpieczenia a możliwością prowadzenia działalności polegającej na prowadzeniu składowiska odpadów. Choć trzeba w tym kontekście zwrócić uwagę na fakt, że na zarządzającego składowiskiem został jednocześnie nałożony obowiązek utrzymywania ustanowionego zabezpieczenia przez cały okres zarządzania przez niego składowiskiem odpadów. Nie przesądza to jednak jednoznacznie o braku możliwości prowadzenia działalności przed ustanowieniem zabezpieczenia.

W ustawie o GMO brak jest przepisów wyraźnie określających relację między ustanowieniem zabezpieczenia a możliwością prowadzenia działalności objętej daną decyzją wydawaną na podstawie tego aktu prawnego.

SPOSÓB ZASPOKOJENIA ROSZCZEŃ Z USTANOWIONEGO ZABEZPIECZENIA

W większości analizowanych przypadków zaspokojenie roszczeń z ustanowionego zabezpieczenia jest dopuszczalne, jeżeli przedsiębiorca nie usunął negatywnych skutków spowodowanych przez prowadzoną działalność. Formalnie zaspokojenie następuje dopiero po uprzednim wydaniu aktu administracyjnego przez właściwy organ.

Zgodnie z art. 198 ust. 2 p.o.ś., w razie stwierdzenia, iż nie usunięto w wyznaczonym terminie negatywnych skutków w środowisku powstałych w wyniku prowadzonej działalności, organ właściwy do wydania pozwolenia orzeka o przeznaczeniu na ten cel zabezpieczenia w wysokości niezbędnej do usunięcia tych skutków³⁰. Należy podkreślić brak synchronizacji tego przepisu z art. 187 ust. 1 p.o.ś. co do zakresu zabezpieczanych roszczeń – w art. 198 ust. 2 p.o.ś. nie wspomina się o szkodach w środowisku w rozumieniu u.s. Znowu należy chyba jednak przyjąć, że jest to prawdopodobnie niedopatrzenie ustawodawcy, które można usunąć jedynie za pomocą szerokiej wykładni pojęcia „negatywne skutki w środowisku”, prowadzącej do objęcia jego zakresem także pojęcia „szkody w środowisku” w rozumieniu u.s. Zaspokojenie może nastąpić jedynie na podstawie uprzedniego orzeczenia organu. Wydaje się, że wydanie takiego orzeczenia powinno być poprzedzone wezwaniem podmiotu do usunięcia negatywnych skutków w środowisku w oznaczonym terminie. Ustawodawca nie wskazał, jaką formę powinno mieć orzeczenie o przeznaczeniu zabezpieczenia. Jednak wydaje się, że powinna to być decyzja, bowiem jest to rozstrzygnięcie materialne, od którego powinna przysługiwać możliwość odwołania się.

Analogiczny mechanizm przewidziano też w ustawie o GMO. Zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o GMO, w razie stwierdzenia, iż nie usunięto w wyznaczonym terminie negatywnych skutków powstałych w środowisku w wyniku zamkniętego użycia GMO, minister orzeka o przeznaczeniu na ten cel zabezpieczenia w wysokości niezbędnej do usunięcia tych skutków. Oczywiście, mechanizm ten ma zastosowanie do innych przypadków zabezpieczenia ustanowionego na podstawie ustawy o GMO. Wydaje się, że organ powinien najpierw wezwać podmiot do usunięcia negatywnych skutków powstałych w środowisku, a dopiero następnie zadecydować o zaspokojeniu z zabezpieczenia. Ustawodawca nie doprecyzował natomiast, w jakiej formie powinno nastąpić orzeczenie o przeznaczeniu zabezpieczenia na usunięcie skutków. Również w tym przypadku należałoby zasugerować decyzję administracyjną.

W zbliżony, choć bardziej precyzyjny, sposób uregulowano zaspokojenie z zabezpieczenia ustanawianego na podstawie u.o. Zgodnie z art. 131 ust. 4 u.o., w przypadku wystąpienia negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu u.s., właściwy organ orzeka, w drodze decyzji, o przeznaczeniu środków z zabezpieczenia roszczeń na usunięcie tych skutków, o ile działań tych nie wykonał na własny koszt zarządzający składowiskiem odpadów. Również w tym przypadku sugerowane jest uprzednie wezwanie do usunięcia negatywnych skutków lub szkód w środowisku.

³⁰ O przeznaczeniu zabezpieczenia na usunięcie szkód orzeka się też w razie ogłoszenia likwidacji lub upadłości podmiotu korzystającego ze środowiska (art. 200 w zw. z art. 198 ust. 2 p.o.ś.).

Mechanizm przewidziany w ustawie o ZSEE jest formalnie zbliżony do powyższego: zgodnie z art. 20 ust. 2 o przeznaczeniu środków pochodzących z zabezpieczenia finansowego na poczet pokrycia opłaty produktowej orzeka, w drodze decyzji, Główny Inspektor Ochrony Środowiska w razie stwierdzenia, że wprowadzający sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych nie osiągnął wymaganych poziomów zbierania, odzysku lub recyklingu zużytego sprzętu oraz nie wniósł opłaty produktowej.

Zabezpieczenie ustanowione zgodnie z p.g.g. może być przeznaczone na pokrycie kosztu wykonania zastępczego, jeżeli przedsiębiorca uchyla się od wykonania ugody lub wyroku nakazującego naprawę szkód wyrządzonych ruchem zakładu górniczego. W p.g.g. nie przewidziano w ogóle mechanizmu orzekania o pokryciu kosztu wykonania zastępczego z zabezpieczenia. Podobnie w Prawie łowieckim nie określono specjalnych zasad zaspokojenia roszczeń z ustanowionego zabezpieczenia.

ZWROT ZABEZPIECZENIA ROSZCZEŃ

Co do zasady zwrot zabezpieczenia roszczeń następuje w przypadku utraty mocy decyzji administracyjnej, na podstawie której prowadzono dany rodzaj działalności, jeżeli nie ma konieczności zaspokojenia roszczeń z zabezpieczenia. O zwrocie orzeka organ administracji. Przy czym pojęcie „zwrot zabezpieczenia” ma charakter umowny. W zależności bowiem od formy zabezpieczenia, w rzeczywistości nastąpi zwrot zabezpieczenia przez organ (tak przy depozycie), albo, w przypadku większości form zabezpieczenia, jedynie dojdzie do zwolnienia podmiotu z obowiązku utrzymywania zabezpieczenia. Można dalej zidentyfikować dwa przypadki, w których kwestia zwrotu zabezpieczenia nie została uregulowana.

Zgodnie z art. 198 ust. 1 p.o.ś., organ właściwy do wydania pozwolenia orzeka, na wniosek prowadzącego instalację, o zwrocie ustanowionego zabezpieczenia, po wydaniu decyzji o wygaśnięciu, cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia, jeżeli prowadzący instalację usunął negatywne skutki w środowisku powstałe w wyniku prowadzonej działalności lub skutki takie nie wystąpiły³¹. Jak widać, podstawową przesłanką zwrotu zabezpieczenia jest wydanie decyzji o wygaśnięciu, cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia. Jest to przesłanka formalna. Oznacza to, że dopóki na podstawie danego pozwolenia prowadzona jest

³¹ Na mocy art. 200 p.o.ś. przepis ten stosuje się odpowiednio w przypadku ogłoszenia likwidacji lub upadłości podmiotu korzystającego ze środowiska.

działalność i pozwolenie to pozostaje w obrocie prawnym, zwrot zabezpieczenia nie jest w zasadzie możliwy (z wyjątkiem sytuacji ograniczenia pozwolenia, kiedy dochodziłoby prawdopodobnie do częściowego zwrotu zabezpieczenia, mimo obowiązywania pozwolenia w pozostałym zakresie). Oprócz wspomnianej przesłanki formalnej musi wystąpić przesłanka materialna polegająca na braku negatywnych skutków w środowisku, a w przypadku ich zaistnienia – na ich uprzednim usunięciu przez prowadzącego instalację. Znowu należy wskazać na brak synchronizacji art. 198 ust. 1 p.o.ś. z art. 187 ust. 1 p.o.ś. co do zakresu zabezpieczanych roszczeń, bowiem pominięto szkody w środowisku w rozumieniu u.s., zmuszając ponownie do karkołomnej wykładni kolejnego przepisu. Orzeczenie o zwrocie zabezpieczenia następuje tylko na wniosek prowadzącego instalację. Brak wyraźnej możliwości orzekania przez organ z urzędu w tej kwestii wydaje się zbędnym ograniczeniem. W p.o.ś. nie wskazano formy, w jakiej orzeka się o zwrocie zabezpieczenia. Przy uwzględnieniu ogólnych przepisów k.p.a. właściwa byłaby forma decyzji administracyjnej, przy czym powinna to być decyzja odrębna od decyzji o wygaśnięciu, cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia.

Zwrotu zabezpieczenia ustanawianego na podstawie u.o. zarządzający składowiskiem odpadów może się domagać po uzyskaniu decyzji o wygaśnięciu decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. Decyzja o wygaśnięciu decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów wydawana jest na wniosek zarządzającego składowiskiem odpadów, po zakończeniu fazy poeksploatacyjnej składowiska. Możliwość złożenia wniosku o zwrot zabezpieczenia powstaje po uzyskaniu decyzji o wygaśnięciu. Ustawodawca nie wymaga wprost, aby decyzja ta uzyskała przymiot ostateczności. Należy jednak przyjąć, że zwrot powinien nastąpić po tym, jak decyzja o wygaśnięciu stanie się ostateczna. W u.o., podobnie jak w p.o.ś., nie wskazano, w jakiej formie organ rozstrzyga o zwrocie zabezpieczenia. Ponownie można zasugerować stosowanie w tym przypadku formy decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 153 u.o. zwrotu zabezpieczenia można się domagać również w przypadku, gdy doszło do zmiany zarządzającego składowiskiem odpadów po uzyskaniu przez nowego zarządzającego składowiskiem tytułu prawnego do dysponowania całą nieruchomością, na której jest zlokalizowane składowisko odpadów, wraz ze wszystkimi instalacjami i urządzeniami związanymi z prowadzeniem tego składowiska.

W zbliżony sposób ukształtowano zasady zwrotu zabezpieczenia ustanawianego na podstawie ustawy o GMO. O uchyleniu ustanowionego zabezpieczenia orzeka minister, na wniosek użytkownika GMO, po wydaniu decyzji o cofnięciu zgody lub po wygaśnięciu zgody, jeżeli użytkownik GMO usunął negatywne skutki w środowisku powstałe w wyniku prowadzonej działalności lub skutki takie nie wystąpiły (art. 26 ust. 1 ustawy o GMO). Przepis ten będzie

miał odpowiednie zastosowanie do zabezpieczenia ustanowionego w pozostałych decyzjach wydawanych na podstawie ustawy o GMO. Choć ustawodawca nie określił formy, w jakiej orzeka się o zwrocie, ponownie można sugerować formę decyzji administracyjnej.

Podobny mechanizm przewidziano w ustawie o ZSEE. Zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy o ZSEE zwrot zabezpieczenia finansowego następuje w drodze decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w razie wskazania przez wprowadzającego sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych w sprawozdaniu o osiągniętych poziomach zbierania, odzysku i recyklingu zużytego sprzętu, że osiągnął wymagane poziomy zbierania, odzysku i recyklingu zużytego sprzętu. Dodatkowo w ustawie o ZSEE przewidziano mechanizm częściowego zwrotu wniesionego zabezpieczenia finansowego w wysokości wynikającej z różnicy pomiędzy środkami należnymi z zabezpieczenia finansowego a należną opłatą produktową.

P.g.g. oraz Prawo łowieckie w ogóle nie zawierają przepisów dotyczących zwrotu zabezpieczenia. Jest to poważne niedopatrzenie, zwłaszcza w przypadku p.g.g. Stosując wykładnię funkcjonalną, można twierdzić, że zwrot zabezpieczenia powinien nastąpić wraz z cofnięciem koncesji, ograniczeniem jej zakresu, wygaśnięciem lub utratą jej mocy. Jednak ze względu na fakt, że zabezpieczenie ustanawiane jest w postanowieniu, a nie w samej koncesji, to korelacja ta nie jest oczywista. W przypadku wygaśnięcia koncesji, współzależność ta została nawet wyraźnie wykluczona przez ustawodawcę. Zgodnie bowiem z art. 38 ust. 3 p.g.g., wygaśnięcie koncesji nie powoduje wygaśnięcia obowiązku zabezpieczenia. Termin wygaśnięcia obowiązku zabezpieczenia określa decyzja o stwierdzeniu wygaśnięcia koncesji wydawana na podstawie art. 38 ust. 2 p.g.g. Wyraźnie widać, że moment wygaśnięcia koncesji i wygaśnięcia obowiązku zabezpieczenia nie są tożsame. Fakt, że taka szczególna regulacja nie została przewidziana w odniesieniu do cofnięcia koncesji, ograniczenia jej zakresu lub utraty jej mocy mógłby przemawiać za uznaniem, że w tych przypadkach korelacja jednak zachodzi, ale nie jest to oczywiste. W przypadku Prawa łowieckiego można by przyjąć, że zwrot zabezpieczenia majątkowego następuje wraz z trwałym zaprzestaniem wykonywania działalności, choć kwestia ta nie została uregulowana wprost.

PODSUMOWANIE

Jak wynika z powyższych rozważań, zabezpieczenie roszczeń jest uregulowane w sposób zróżnicowany w poszczególnych aktach prawnych z zakresu prawa ochrony środowiska. Na podstawie przeanalizowanych rozwiązań trudno jest

jednoznacznie wskazać model preferowany przez ustawodawcę. Zabezpieczenie roszczeń było raczej wprowadzane do poszczególnych aktów prawnych bez z góry założonej koncepcji. Obecnie trudno jest uznać, że zabezpieczenie roszczeń stanowi spójną i jednolitą instytucję prawną prawa ochrony środowiska.

Nie wyklucza to jednak wskazania cech konstrukcyjnych zabezpieczenia roszczeń w polskim prawie ochrony środowiska, a zatem takich cech, które pojawiają się w wielu lub w większości przypadków. Zazwyczaj nałożenie obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń jest powiązane z faktem podejmowania konkretnego rodzaju działalności, który może stanowić zagrożenie dla środowiska. Konieczność ustanowienia zabezpieczenia najczęściej pojawia się wraz z uzyskiwaniem decyzji administracyjnej zezwalającej na taką działalność. Często o nałożeniu obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń rozstrzyga organ administracji publicznej regulujący daną sferę działalności. Dokonując tego rozstrzygnięcia, organ opiera się na przesłankach o charakterze klauzul generalnych. Obowiązek ustanowienia zabezpieczenia jest nakładany bezpośrednio w decyzji administracyjnej zezwalającej na dany rodzaj działalności lub w osobnym postanowieniu. Przedmiotem zabezpieczenia są przede wszystkim roszczenia organów z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku. W większości przypadków zakres dopuszczalnych form zabezpieczenia został określony przez ustawodawcę i stanowi katalog zamknięty, a wyboru formy zabezpieczenia dokonuje organ administracji. Wysokość zabezpieczenia roszczeń nie jest określona z góry – to organ ma określić jego kwotę. Ustanowienie zabezpieczenia roszczeń często warunkuje możliwość prowadzenia danego rodzaju działalności. O przeznaczeniu zabezpieczenia na zaspokojenie roszczeń orzeka organ administracji w przypadku nieusunięcia przez przedsiębiorcę negatywnych skutków spowodowanych przez prowadzoną działalność. Zwrot zabezpieczenia roszczeń następuje w przypadku utraty mocy decyzji zezwalającej na dany rodzaj działalności, jeżeli nie ma konieczności zaspokojenia roszczeń z zabezpieczenia. Powyższy model można zidentyfikować (choć z różnymi odstępstwami) w p.o.ś., ustawie o GMO, p.g.g. oraz u.o.

Częściowo odmienna od powyższego modelu jest konstrukcja zabezpieczenia ustanawianego na podstawie ustawy o ZSEE oraz Prawa łowieckiego. W obu tych przypadkach obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń wynika z mocy prawa i nie jest powiązany z wydaniem decyzji administracyjnej zezwalającej na daną działalność ani nie jest nakładany czy dookreślany aktem administracyjnym. Dodatkowo, w przypadku ustawy o ZSEE rozbieżność dotyczy także przeznaczenia zabezpieczenia – zabezpieczenie nie jest przeznaczone na zaspokojenie roszczeń, a raczej na konkretny cel. Zatem nie można wykluczyć, że co najmniej zabezpieczenie finansowe, o którym mowa w ustawie o ZSEE,

należałoby uznać za wykazujące cechy silnie różnicujące od zabezpieczenia roszczeń występującego w pozostałych aktach z zakresu prawa ochrony środowiska.

Znaczące rozbieżności pomiędzy poszczególnymi przepisami z pewnością nie sprzyjają stosowaniu zabezpieczenia roszczeń w praktyce. Wydaje się, że godne polecenia byłoby wprowadzenie, np. w p.o.ś., jednego modelu instytucji zabezpieczenia, do którego co najwyżej odsyłałyby przepisy ustaw szczególnych.

FINANCIAL ASSURANCE IN POLISH ENVIRONMENTAL LAW

There is a special legal mechanism in Polish environmental law for covering possible future claims. The general idea behind this mechanism is to secure claims which might arise as a result of activities that may potentially negatively impact the environment. This article assesses whether the mechanism constitutes a homogeneous legal institution throughout Polish environmental law. To this end the author analyzes and compares the respective regulations contained in the various laws on the environment. Detailed analysis of the laws providing for the financial assurance mechanism reveals that the mechanism is not consistently regulated and that at least two main models exist, with variations occurring on specific points. Moreover, in many cases there is confusion on fundamental issues such as the kind of claims which are assured.