



Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Departament Gospodarki Odpadami

DGO-SGO.021.1.2023.MM
2477794.9344434.7782300
Warszawa, 16-03-2023

Dotyczy interpretacji przepisów art. 48a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹

W związku z występowaniem niejasności w interpretacji przepisów ustawy o odpadach w zakresie ustanawiania zabezpieczenia roszczeń, w szczególności wątpliwości co do okresu ważności ustanawianego zabezpieczenia roszczeń, Ministerstwo Klimatu i Środowiska przedstawia poniższe wyjaśnienia.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 48a ust. 1 ustawy o odpadach **posiadacz odpadów, na którym ciąży obowiązek do uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów², ma również obowiązek ustanowić zabezpieczenie roszczeń w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów wykonania zastępczego decyzji** nakazującej posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, o której mowa w art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach oraz **obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 5 ustawy o odpadach**. Obejmuje to również koszty usunięcia odpadów i ich zagospodarowania łącznie z odpadami stanowiącymi pozostałości z akcji gaśniczej lub usunięcia negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie³ w ramach prowadzonej działalności polegającej na zbieraniu lub przetwarzaniu odpadów. Jak wynika z art. 48a ust. 1a ustawy o odpadach jeżeli w przypadku, o którym mowa w art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach, posiadacz odpadów nie zwrócił poniesionych przez właściwy organ kosztów działań polegających na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi zgodnie z art. 26a ust. 6 ustawy o odpadach, środki z zabezpieczenia roszczeń przeznacza się na pokrycie tych kosztów.

Posiadacz odpadów jest obowiązany nie tylko do ustanowienia zabezpieczenia roszczeń, ale również jest obowiązany do **utrzymywania** ustanowionego zabezpieczenia roszczeń przez okres obowiązywania uzyskanego zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów i po zakończeniu obowiązywania tych zezwoleń, do czasu uzyskania ostatecznej decyzji o zwrocie zabezpieczenia roszczeń, o której mowa w art. 48a ust. 18 ustawy o odpadach (art. 48a ust. 11 ustawy o odpadach). Ustanawiane zabezpieczenie roszczeń może mieć formę depozytu, gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej (art. 48a ust. 4 ustawy o odpadach).

W tym miejscu należałoby wskazać art. 48a ust. 5 ustawy o odpadach, który określa, że „w gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisie ubezpieczeniowej stwierdza się, że w dowolnym czasie, do wydania ostatecznej decyzji o zwrocie gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej, o której mowa w art. 48a ust. 18 ustawy o odpadach, w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich

¹ Dz. U. z 2022 r., poz. 699 z późn. zm.

² Z wyłączeniem zarządzającego składowiskiem odpadów oraz z wyjątkiem posiadacza odpadów określonych w art. 48a ust. 2 ustawy o odpadach.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 2187

naprawie, powstałych w wyniku niewywiązania się przez podmiot z obowiązków określonych w niniejszej ustawie, w tym obowiązków wynikających z posiadanego zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, lub konieczności usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich magazynowania lub składowania, bank lub zakład ubezpieczeniowy uregulują zobowiązania na rzecz organu prowadzącego egzekucję tych obowiązków.”. Zawarcie w umowie z ubezpieczycielem lub gwarantem klauzuli o treści zgodnej z przytoczonym powyżej przepisem jest istotne bowiem określa jakie koszty mogą być pokryte z wykorzystaniem ustanowionego zabezpieczenia roszczeń w sytuacji niewywiązania się przez podmiot z obowiązków określonych w ustawie o odpadach, w tym również z obowiązków wynikających z posiadanego zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Natomiast w kontekście okresu ważności posiadanej polisy ubezpieczeniowej lub gwarancji należy stwierdzić, iż pomimo, że wskazana w tym przepisie klauzula mogłaby sugerować nieograniczony czasowo zakres odpowiedzialności gwaranta oraz ubezpieczyciela w związku z wystąpieniem zdarzeń w nim wskazanych, to wydaje się, że przepis ten należy odczytywać z uwzględnieniem nie tylko regulacji ustawy o odpadach, ale również przepisów regulujących gwarancje bankowe i ubezpieczeniowe oraz polisy ubezpieczeniowe.

Jak wynika z art. 48a ust. 7 ustawy o odpadach właściwy organ określa formę i wysokość zabezpieczenia w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Powyższe oznacza, że właściwy organ administracji w postanowieniu tym określa tylko formę zabezpieczenia, a nie określa podmiotu, który będzie udzielał gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej. W przypadku tych instrumentów nie określa się na tym etapie kto, jaka instytucja, będzie udzielała zabezpieczenia roszczeń w określonej w postanowieniu formie. Postanowienie to nie jest więc wiążące co do określenia podmiotu, który ma udzielić zabezpieczenia roszczeń, a jedynie co do formy zabezpieczenia roszczeń i jego wysokości. Wskazywać więc to może, iż w trakcie okresu wskazanego w art. 48a ust. 11 ustawy o odpadach kilka podmiotów kolejno może zobowiązać się do działań wskazanych w art. 48a ust. 5 ustawy o odpadach w przypadku zaistnienia podstaw odpowiedzialności.

Ustanowienie zabezpieczenie roszczeń przez konkretny podmiot następuje dopiero po wydaniu postanowienia określającego wysokość i formę zabezpieczenia roszczeń przez organ wydający zezwolenie. Zgodnie bowiem z art. 48a ust. 9 ustawy o odpadach zabezpieczenie roszczeń w formie gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej jest składane do tego organu, a w przypadku decyzji wydawanych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska - do wojewody właściwego ze względu na miejsce prowadzenia działalności. Z art. 48a ust. 10 ustawy o odpadach wynika także, że posiadacz odpadów jest obowiązany złożyć oryginały gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej organowi, o którym mowa w art. 48a ust. 9 ustawy o odpadach, w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia ostatecznego postanowienia, o którym mowa w art. 48a ust. 7 lub 8 ustawy o odpadach. Posiadacz odpadów może zatem ostatecznie dokonać wyboru instytucji bankowej lub ubezpieczeniowej, z którą zawrze umowę w sprawie gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia dotyczącej zabezpieczenia roszczeń w formie i wysokości wskazanej w postanowieniu dopiero po wydaniu tego postanowienia. Organ wydający postanowienie nie ma więc wpływu na wybór podmiotu, który udziela zabezpieczenia roszczeń, choć musi on oczywiście spełniać wymagania ustawowe wskazane w art. 48a ust. 6 ustawy o odpadach, a sama gwarancja i polisa muszą być zgodne z ustawą o odpadach. Wydaje się, że przepis ten nie wyklucza także, że posiadacz odpadów może zmienić swój wybór i przedłożyć oryginał gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej organowi od innego podmiotu niż pierwotnie udzielającego zabezpieczenia, gdyż jak wskazano postanowienie jest wiążące tylko co do formy, a nie co do podmiotu, który udziela zabezpieczenia roszczeń. Tym samym wydaje się że na przeszkodzie temu nie stoi art. 48a

ust. 11 ustawy o odpadach, który jedynie reguluje, że posiadacz odpadów jest obowiązany **utrzymywać ustanowione zabezpieczenie roszczeń** przez okres obowiązywania zezwolenia na zbieranie/przetwarzanie odpadów i po zakończeniu obowiązywania tych zezwoleń, do czasu uzyskania ostatecznej decyzji o zwrocie zabezpieczenia roszczeń.

Biorąc pod uwagę wskazane przepisy **nie można przyjąć, iż ustawa określa konkretny okres na jaki ma być udzielone zabezpieczenie roszczeń przez gwaranta lub ubezpieczyciela w formie gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej, a wskazuje jedynie, iż posiadacz odpadów jest obowiązany utrzymywać ustanowione zabezpieczenie roszczeń przez okres obowiązywania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów i po zakończeniu obowiązywania tych zezwoleń, do czasu uzyskania ostatecznej decyzji o zwrocie zabezpieczenia roszczeń.**

Pojęcie utrzymywania ustanowionego zabezpieczenia roszczeń oraz ustanowienia zabezpieczenia roszczeń na określony okres nie są tożsame. Przykładowo, posiadacz odpadów co roku może zmieniać ubezpieczyciela czy gwaranta, pod warunkiem, że ubezpieczenie czy gwarancja będą udzielane na okres roku przez każdego ubezpieczyciela czy gwaranta z zachowaniem ciągłości zabezpieczenia roszczeń. W takim wypadku posiadacz odpadów zapewnia utrzymywanie ustanowionego zabezpieczenia roszczeń przez okres obowiązywania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów i po zakończeniu obowiązywania tych zezwoleń, do czasu uzyskania ostatecznej decyzji o zwrocie zabezpieczenia roszczeń, co nie oznacza, że musi to być zabezpieczenie udzielone przez jeden bank czy ubezpieczyciela na cały okres wskazany w art. 48a ust. 11 ustawy o odpadach. Przeciwna wykładnia oznaczałaby nawiązanie stosunku ubezpieczenia czy gwarancji na bliżej nieokreślony okres. Ubezpieczyciel czy gwarant nie wiedziałby na jaki okres zawiera umowę ubezpieczenia czy gwarancji w związku z udzielonym zabezpieczeniem roszczeń. Wskazany przepis nie określa bowiem zdefiniowanego z góry okresu, na który miałyby być udzielane zabezpieczenie roszczeń, gdyż na przykład w przypadku pozwoleń zintegrowanych decyzje te są udzielane na czas nieokreślony, a nawet w przypadku zezwolenia na zbieranie lub zezwolenia na przetwarzanie, które są udzielane na okres maksymalnie dziesięciu lat, ich wygaśnięcie nie powodowałoby zakończenie stosunku gwarancji lub ubezpieczenia, gdyż zabezpieczenie roszczeń ma być utrzymywane do czasu wydania decyzji o zwrocie zabezpieczenia roszczeń, w stosunku, do której przepisy nie określają maksymalnego czasu jej wydania. Wykładnia zakładająca, iż zabezpieczenie roszczeń mogłoby być udzielone tylko na cały okres wskazany w art. 48a ust. 11 ustawy o odpadach, naruszałaby swobodę zawierania umów. Nie dałaby się także pogodzić z przepisami regulującymi umowę ubezpieczenia, z których wyraźnie wynika, iż ochrona ubezpieczeniowa może wygasnąć przed terminem wskazanym w umowie.

Dodatkowo należałoby wskazać, iż zgodnie z art. 48a ust. 15 ustawy o odpadach w razie stwierdzenia, że posiadacz odpadów, wbrew obowiązкови, o którym mowa w art. 48a ust. 11 ustawy o odpadach, nie utrzymuje ustanowionego zabezpieczenia roszczeń, właściwy organ cofa decyzję zezwalającą na zbieranie/przetwarzanie odpadów, a w przypadku zakończenia obowiązywania zezwolenia, niezwłocznie wszczyna egzekucję wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 47 ust. 5 ustawy o odpadach, zgodnie z ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przyjąć więc należy, iż samoistną okolicznością uzasadniającą cofnięcie decyzji jest fakt wygaśnięcia zabezpieczenia roszczeń udzielonego w formie gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej i to z jakiegokolwiek powodu. W szczególności tym powodem może być wypowiedzenie umowy ubezpieczenia przez ubezpieczyciela, ale także upływ okresu ubezpieczenia. Doprowadzenie więc przez posiadacza odpadów do takiej sytuacji, iż nie utrzymuje on ustanowionego zabezpieczenia roszczeń, stanowi podstawę do cofnięcia decyzji zezwalającej na zbieranie/przetwarzanie odpadów. Wskazać także należy, iż przepis

ten nakłada na organ właściwy obowiązek ciągłej kontroli, czy dany podmiot utrzymuje ustanowione zabezpieczenie roszczeń. W przypadku gdy posiadacz odpadów złożył roczną polisę i nie przedłożył nowej polisy przed upływem tego okresu organ właściwy niezwłocznie powinien zareagować wszczynając postępowanie w sprawie cofnięcia decyzji ze względu na nieutrzymywanie zabezpieczenia roszczeń.

Reasumując należy przyjąć, że z art. 48a ustawy o odpadach nie wynika, aby gwarancja oraz polisa ubezpieczeniowa musiały być udzielone na cały okres obowiązywania zezwolenia na zbieranie/przetwarzanie odpadów i po zakończeniu obowiązywania tych zezwoleń, do czasu uzyskania ostatecznej decyzji o zwrocie zabezpieczenia roszczeń. Z powołanych przepisów wynika jedynie, że posiadacz odpadów ma obowiązek zapewnienia, że w okresie tym będzie utrzymywane ustanowione zabezpieczenie roszczeń, co może nastąpić również poprzez odnawianie gwarancji lub umów ubezpieczenia z zachowaniem ich ciągłości przez ten okres przez jednego lub wielu ubezpieczycieli lub gwarantów. Natomiast obowiązek utrzymywania zabezpieczenia roszczeń przez posiadacza odpadów kończy się w dniu uzyskania ostatecznej decyzji o zwrocie zabezpieczenia roszczeń, o którym mowa w art. 48a ust. 18 ustawy o odpadach.

\$IMIE_NAZWISKO_PODPISUJACEGO

Dyrektor

Departament Gospodarki Odpadami

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

/ – podpisany cyfrowo/