

JACEK TRZEWIK*

**Z PROBLEMATYKI PRZENOSZENIA
PRAW I OBOWIĄZKÓW Z POZWOLEŃ
NA KORZYSTANIE ZE ŚRODOWISKA**

**A FEW REFLECTIONS ON THE TRANSFER
OF RIGHTS AND OBLIGATIONS RESULTING
FROM ENVIRONMENTAL PERMITS**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2015.004>

STRESZCZENIE

W artykule przedstawione zostały rozważania na temat przyjętych w obowiązującym prawodawstwie możliwości przejęcia praw i obowiązków z pozwoleń na korzystanie ze środowiska. Szczegółowe refleksje poświęcone zostały również ocenie skutków prawnych nowelizacji przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska dotyczących

* Doktor nauk prawnych, I Katedra Prawa Cywilnego, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

1/2015



sukcesji praw i obowiązków z pozwoleń emisyjnych. Przeprowadzona analiza pozwoliła w szczególności wskazać podstawowe wątpliwości dotyczące prawidłowości przyjętych w tym zakresie regulacji.

Słowa kluczowe

Pozwolenie na korzystanie ze środowiska; ochrona środowiska; przejęcie praw i obowiązków.

ABSTRACT

The paper presents the deliberations on the possibility of taking over the rights and obligations resulting from environmental permits, which are adopted in current legislation. Detailed reflections were devoted to the evaluation of legal consequences of the amendment to the Environmental Protection Act, i.e. the succession of rights and obligations resulting from emission permits. The practical analysis of current legislation allows to point out fundamental doubts about the accuracy and correctness of the regulations adopted in this area.

Keywords

Environmental permit; environmental protection; succession of rights and obligations.

1. WPROWADZENIE

Zgodnie z przyjętą przez polskiego prawodawcę koncepcją korzystania ze środowiska, w zakresie wykraczającym poza ramy korzystania powszechnego, może ono (choć nie musi) wymagać uzyskania stosownego pozwolenia, wydawanego przez właściwy organ ochrony środowiska i ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania (art. 4 ust. 2 u.p.o.ś.¹). Jako że będąca warunkiem dopuszczalnego zachowania pod-

¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej cyt.: u.p.o.ś.



miotu prawa konieczność uzyskania stosownej decyzji administracyjnej przyjmuje postać dość istotnej ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności, prawny obowiązek uzyskania pozwolenia może wynikać jedynie z ustawy.

Oczywiste jest przy tym, że kategoria pozwolenia na korzystanie ze środowiska jednocześnie w sposób nierozdzielny łączy się z prowadzeniem działalności gospodarczej skutkującej emisją², stanowiąc swoiste powiązanie zagadnień szeroko rozumianej gospodarki krajowej z problematyką ochrony środowiska. Stan przedsiębiorczości niewątpliwie determinuje bowiem zarówno poziom aktualnego rozwoju i zachowania społeczne na danym obszarze³, jak i oddziałuje na otaczające środowisko, przesądając o jego stanie i niejednokrotnie stanowiąc przyczynę jego dewastacji⁴.

Konsekwencją tego faktu jest znajdująca swe uzasadnienie w konieczności jak najpełniejszej realizacji konstytucyjnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP⁵) dopuszczalność ustanawiania prawnych ograniczeń prowadzonej działalności, w szczególności poprzez ograniczanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Potrzeba dalszego porządkowania tej właśnie płaszczyzny zagadnień, wzmożona dodatkowo obowiązkiem implementacji do polskiego systemu kolejnej grupy regulacji prawa środowiska Unii Europejskiej⁶, legła u podstaw zmian i uzupełnień do istniejących krajowych aktów prawnych wpro-

² Zgodnie z art. 3 pkt 4 i 36 u.p.o.ś. przez pojęcie emisji należy rozumieć wprowadzanie w wyniku działalności człowieka, bezpośrednio lub pośrednio, do powietrza, wody, gleby lub ziemi substancji (pierwiastków chemicznych oraz ich związków, mieszanin lub roztworów występujących w środowisku lub powstałych w wyniku działalności człowieka) lub energii (ciepła, hałasu, wibracji lub pól elektromagnetycznych).

³ Zob. M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012, s. 23.

⁴ Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 13–15.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej cyt.: Konstytucja RP.

⁶ Chodzi tu o implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych



wadzonych w drodze uchwalenia ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw⁷.

Przyjęte regulacje prawne miały w założeniu umożliwić polskiemu prawodawcy ograniczenie niekorzystnego oddziaływania instalacji przemysłowych na środowisko poprzez skuteczniejsze zapobieganie i ograniczanie emisji zanieczyszczeń. W tym celu nowelizacji poddane zostały przede wszystkim uregulowania dotyczące wydawania pozwoleń zintegrowanych (art. 1 pkt 44–56 u.z.u.p.o.ś.), zmodyfikowano szczegółowe wymagania dotyczące funkcjonowania instalacji przemysłowych (art. 1 pkt 17–26 u.z.u.p.o.ś.) oraz doregulowano system prawnej ochrony powierzchni ziemi (art. 1 pkt 11–14 u.z.u.p.o.ś.). Przy tej okazji, wpisując się w nurt starań legislacyjnych ostatnich lat⁸, i zapewne chcąc niejako zrekompensować, a przynajmniej w części zbilansować wprowadzony w związku z nowelizacją przepisów obciążający przedsiębiorców szereg dodatkowych obowiązków prawnych (mających nie tylko charakter sprawozdawczy, lecz związanych także z dalszymi obciążeniami finansowymi czy obowiązkiem prowadzenia dodatkowych badań i pomiarów), polski prawodawca zdecydował się na złagodzenie innej części obciążeń administracyjnych związanych ze środowiskowymi aspektami prowadzonej działalności gospodarczej. W wyniku tych zabiegów prawodawczych dość istotnemu przeobrażeniu uległa zwłaszcza procedura przenoszenia na inne podmioty praw i obowiązków wynikających z pozwoleń na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii.

Z uwagi na ograniczone ramy opracowania przedmiot dalszych rozważań stanowić będzie omówienie dopuszczalności i ewentualnej formy zmian podmiotowych pozwoleń na korzystanie ze środowiska, ograniczone do pozwoleń emisyjnych

(zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz.Urz. UE L 334 z 17.12.2010 r., s. 17 ze zm., dalej cyt: dyrektywa IED.

⁷ Dz.U. z 2014 r., poz. 1101, dalej cyt.: u.z.u.p.o.ś.

⁸ Więcej na ten temat zob. J. Trzewik, *Kilka refleksji na temat redukcji obciążeń administracyjnych w prawie ochrony środowiska*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 2, s. 69–88.



i jedynie w niezbędnym zakresie odnoszące się do pozwoleń wydawanych na gruncie pozostałych przepisów systemu prawa ochrony środowiska, wraz ze wskazaniem ich skutków prawnych i ewentualnych niedoskonałości.

2. CHARAKTER PRAWNY POZWOLENIA NA KORZYSTANIE ZE ŚRODOWISKA

Należy zauważyć, że obowiązujące w polskiej rzeczywistości prawnej przepisy, które w jakimkolwiek stopniu, zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio mogą służyć celom ochrony środowiska, mają już pewną ugruntowaną i kompleksową strukturę całościową, składającą się z instytucji prawnych mających swą wewnętrzną budowę, uwzględniającą podstawowe cechy systemowe jak hierarchiczność, niesprzeczność i wewnętrzne uporządkowanie⁹. Jednym z elementów tak ukształtowanego systemu prawa ochrony środowiska¹⁰ jest z pewnością instytucja pozwoleń na korzystanie ze środowiska¹¹.

Polski ustawodawca uzależnił konieczność uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska od zaistnienia pewnych legalnych przesłanek¹². Jak bowiem wynika z art. 180 u.p.o.ś. eksploatacja instalacji¹³ powodująca wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, ścieków do wód lub do ziemi bądź wytwa-

⁹ Zob. P. Korzeniowski, [w:] *Prawo administracyjne materialne: pojęcia, instytucje, zasady*, red. B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2013, s. 577–579.

¹⁰ Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 18 i nast.

¹¹ Zob. *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa 2010, s. 64–68.

¹² Zob. M. Górski, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 214.

¹³ Rozumie się przez to użytkowanie instalacji lub urządzenia oraz utrzymywanie ich w sprawności (art. 3 pkt 3 u.p.o.ś.). Z kolei przez pojęcie instalacji należy rozumieć jako stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jedne-



rzanie odpadów jest dozwolona po uzyskaniu pozwolenia, jeżeli jest ono wymagane¹⁴. W razie spełnienia powyższych warunków właściwy organ ochrony środowiska może udzielić tzw. pozwolenia emisyjnego, czyli pozwolenia na korzystanie ze środowiska, zezwalającego na spowodowanie emisji z instalacji i określającego warunki tych emisji, w tym standardy emisyjne¹⁵. Jak zauważa doktryna, pełnią one „kluczową rolę w sferze kontroli i ograniczenia zakresu korzystania ze środowiska”¹⁶. Wśród pozwoleń emisyjnych wyróżnia się tzw. pozwolenia sektorowe, do których zalicza się pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz pozwolenie na wytwarzanie odpadów. Z kolei eksploatacja określonych rodzajów instalacji wymaga uzyskania szczególnego rodzaju pozwolenia emisyjnego¹⁷ – pozwolenia zintegrowanego¹⁸.

go zakładu, a także budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję (art. 3 pkt 6 u.p.o.ś.).

¹⁴ Instalacje niewymagające uzyskania pozwolenia zostały wymienione w rozporządzeniach Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r.: w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia, Dz.U. z 2010 r. Nr 130, poz. 880; w sprawie przypadków, w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia, Dz.U. z 2010 r. Nr 130, poz. 881.

¹⁵ Zob. *Leksykon prawa ochrony środowiska*, red. J. Jendrośka, Warszawa 2012, s. 124.

¹⁶ J. Boć, J. Rotko, *Organizacja i instrumenty prawnej ochrony powietrza w Polsce*, [w:] *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i Niemczech*, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 2006, s. 75.

¹⁷ Zob. J. Sommer, *Instytucja pozwoleń zintegrowanych w prawie polskim*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2003, nr 1, s. 2–18.

¹⁸ Zgodnie z art. 201 ust. 1 u.p.o.ś. pozwolenia zintegrowanego wymaga prowadzenia instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, z wyłączeniem instalacji lub ich części stosowanych wyłącznie do badania, rozwoju lub testowania nowych produktów lub procesów technologicznych. Rodzaje tych instalacji wskazane zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, Dz.U. z 2014 r., poz. 1169.



Pozwolenie na korzystanie ze środowiska wydaje w drodze decyzji administracyjnej organ ochrony środowiska zgodnie z właściwością wskazaną w przepisach kompetencyjnych (art. 378 u.p.o.ś.), w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁹ z uwzględnieniem przepisów szczególnych²⁰ ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy Prawo wodne²¹ oraz ustawy o odpadach²². Jest ono wydawane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat, z wyjątkiem pozwolenia zintegrowanego, które jest wydawane na czas nieoznaczony. Na wniosek prowadzącego instalację pozwolenie zintegrowane może być jednak wydane na czas oznaczony (art. 188 ust. 1 u.p.o.ś.).

Zgodnie z wynikającą z art. 184 ust. 1 u.p.o.ś. ogólną zasadą pozwolenie wydaje się na wniosek prowadzącego instalację²³. W rozumieniu przepisów prowadzącym instalację jest także podmiot uprawniony na podstawie określonego tytułu prawnego do władania oznaczoną częścią instalacji (art. 183a u.p.o.ś.). Uprawnionymi do złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na korzystanie ze środowiska są również prowadzący oznaczone części instalacji, którzy występują ze wspólnym wnioskiem o udzielenie pozwolenia, wskazując jeden z tych podmiotów jako głównego prowadzącego lub określając szczegółowo zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów za eksploatację instalacji (art. 183b u.p.o.ś.). Ponadto, pozwolenie może być wydane także na wniosek podmiotu, który stał się prowadzącym instalację lub jej oznaczoną część (art. 189 u.p.o.ś.). Podmiotowy zakres postępowania w sprawie wydania

¹⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej cyt.: k.p.a.

²⁰ Zob. A. Haładyj, *Pozwolenia na korzystanie ze środowiska*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010, s. 271.

²¹ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm., dalej cyt.: u.p.w.

²² Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. z 2013 r., poz. 21 ze zm., dalej cyt.: u.o.

²³ Wymogi formalne wniosku oraz niezbędne załączniki wskazane zostały w art. 184 ust. 2–5 u.p.o.ś. Ponadto na wniosek prowadzącego instalację organ ochrony środowiska może objąć jednym pozwoleniem instalacje położone na terenie właściwości miejscowej organu (art. 181 ust. 1a u.p.o.ś.).



pozwolenia na korzystanie ze środowiska ustawodawca uzupełnił założeniem wskazującym, iż wniosek o wydanie stosownej decyzji może również złożyć podmiot podejmujący realizację nowej instalacji (art. 191a u.p.o.ś.). Dodatkowo organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego może, na wniosek prowadzącego instalację lub z urzędu za jego zgodą, wydać nowe pozwolenie zintegrowane w celu ujednolicenia tekstu obowiązującego pozwolenia, z uwzględnieniem wszystkich zmian wprowadzonych do tego pozwolenia od dnia jego wydania (art. 217 ust. 1 u.p.o.ś.).

Przepisy u.p.o.ś. wskazują równocześnie przesłanki obli-gujące organ ochrony środowiska do odmowy wydania pozwolenia emisyjnego, a także sytuacje, gdy jest on uprawniony lub zobligowany do cofnięcia (ograniczenia) pozwolenia bez odszkodowania (za odszkodowaniem). Dodatkowo prawodawca określił również przesłanki wygaśnięcia pozwolenia na korzystanie ze środowiska, uwzględniając wśród nich także sytuację podmiotowej bezprzedmiotowości decyzji, gdy podmiot (adresat pozwolenia) przestał być prowadzącym instalację w rozumieniu ustawy²⁴. Organ właściwy do wydania pozwolenia, orzekając o wygaśnięciu pozwolenia *ex tunc*, stwierdza zatem utratę jej ważności i w konsekwencji eliminuje z obrotu prawnego²⁵.

W następstwie przyjęcia względem pozwoleń na korzystanie ze środowiska formy decyzji administracyjnej konieczne jest jednak równoczesne uznanie obowiązywania generalnej zasady związania strony postępowania wydaną decyzją (zasada trwałości decyzji administracyjnej²⁶). Jako akt jednostronny, indywi-

²⁴ Zob. J. Trzewik, [w:] *Organizacja ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, Lublin 2011, s. 170.

²⁵ Więcej zob. T. Kielkowski, *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 356 i nast.

²⁶ Wyrażona w art. 16 k.p.a. zasada trwałości decyzji administracyjnej, stanowiąc, że decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne, powoduje, iż nie mogą być one w praktyce zmieniane lub uchylane dowolnie, lecz tylko w trybie i w przypadkach wprost przewidzianych w przepisach szczególnych. Zob. A. Matan, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego: Komentarz. Tom I*, red. G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, Warszawa 2010, s. 168.



dualny, zewnętrzny i konkretny, decyzja jest zawsze skierowana do wyraźnie określonego adresata będącego stroną postępowania administracyjnego i rozstrzyga o jego sytuacji prawnej. Już sama bowiem natura aktu administracyjnego wskazuje na element władczego, jednostronnego określenia praw i obowiązków zindywidualizowanego adresata działań organu władzy publicznej oraz element ścisłego oznaczenia sytuacji, w której się on znalazł²⁷. Skoro więc o treści aktu administracyjnego przesądza wyłącznie organ administracji, to adresat decyzji nie może sam, bez zgody organu, modyfikować jej treści. W konsekwencji przejście praw z decyzji administracyjnej na inny podmiot nie jest możliwe, o ile możliwość taka nie została przewidziana odrębnymi przepisami przewidującymi udział organu administracji w przeniesieniu decyzji. Jeżeli zatem „przejście praw i obowiązków z decyzji administracyjnej jest jedynie wyjątkiem od generalnej zasady, mającym na celu ułatwienie obrotu prawnego oraz działalności inwestycyjnej”²⁸, to zasada ta winna być również urzeczywistniana w odniesieniu do pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

3. SUKCESJA PRAW I OBOWIĄZKÓW Z POZWOLEŃ NA KORZYSTANIE ZE ŚRODOWISKA

Zasada trwałości decyzji administracyjnych nie może być jednak postrzegana jako zasada bezwzględna. Obok przewidzianej przepisami procedury administracyjnej instytucji zmiany treści decyzji administracyjnej (art. 154 i 155 k.p.a.)²⁹, wskazać można także na niektóre przepisy szczególne dopuszczające

²⁷ Zob. S. Dudzik, *Zbycie przedsiębiorstwa a sukcesja praw i obowiązków wynikających z aktów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 7–8, s. 39.

²⁸ J. Wszolek, *Sukcesja administracyjnoprawna w procesie inwestycyjnym – wybrane zagadnienia praktyczne*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 22, s. 1249.

²⁹ Jak wynika z orzecznictwa zmiana adresata decyzji nie może się jednak odbyć w ramach procedury zmiany treści decyzji. Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2007 r., sygn. VII SA/WA 367/07, Legalis; wyrok NSA



możliwość przeniesienia praw i obowiązków wynikających z decyzji administracyjnej z jej adresata na odrębny podmiot prawa. W tej sytuacji ustanowienie wyjątków od zasady trwałości decyzji administracyjnej odbywa się bądź poprzez wprowadzenie specjalnej reguły wtórnej zmiany, statuującej kompetencję organu administrującego do przeniesienia prawa wynikającego z decyzji administracyjnej z jednego podmiotu na drugi podmiot za pomocą nowej decyzji, bądź w drodze wskazania okoliczności faktycznych, których zaistnienie samo przez się powoduje, że podmiotem prawa staje się ktoś inny niż dotąd³⁰. Ponadto, w zależności od warunków, w których następuje przeniesienie decyzji na inny podmiot prawa, wyróżnić należy w tym zakresie przede wszystkim sukcesję oraz kontynuację. W każdym razie przykłady obu sytuacji odnaleźć można również w regulacjach prawnych zaliczanych do systemu prawa ochrony środowiska.

Dokonując oceny charakteru prawnego modyfikacji podmiotowych decyzji administracyjnych podstawowe znaczenie trzeba przyznać zmianom przyjmującym postać sukcesji. Jest ona formą nabycia pochodnego pewnych uprawnień, równoznaczną ze wstąpieniem jednego podmiotu w sytuację prawną (lub jej wycinek) innego podmiotu (następstwo prawne). W zależności od zakresu następstwa prawnego doktrynalne podziały dokonują wyróżnienia sukcesji pod tytułem ogólnym (sukcesja uniwersalna) oraz pod tytułem szczególnym (sukcesja syngularna).

W przypadku sukcesji uniwersalnej następcą prawny wstępuje w ogół praw i obowiązków poprzednika na podstawie jednego zdarzenia prawnego. Taki rodzaj nabycia stanowi wyjątek w polskim prawie i może do niego dojść jedynie w sytuacji wyraźnie wskazanej w przepisach³¹.

Przykładem tego typu następstwa prawnego, obejmującego również pozwolenia, zezwolenia i koncesje z zakresu ochrony środowiska, jest przede wszystkim sukcesja uniwersalna

z dnia 4 stycznia 2011 r., sygn. I OSK 339/10, Legalis; wyrok NSA z dnia 23 września 2010 r., sygn. II GSK 789/09, Legalis.

³⁰ Zob. T. Kiełkowski, *Nabycie prawa...*, s. 377–378.

³¹ Zob. A. Kawałko, H. Witczak, *Prawo cywilne*, Warszawa 2008, s. 66.



następująca w chwili łączenia i podziału spółek prawa handlowego. Jak wskazuje art. 494 § 1 i 2 k.s.h.³², spółka przejmująca albo spółka nowo zawiązana wstępuje z dniem połączenia we wszystkie prawa i obowiązki spółki przejmowanej albo spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki. W efekcie na spółkę przejmującą albo spółkę nowo zawiązaną przechodzą z dniem połączenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej albo którejkolwiek ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej³³. Z kolei art. 531 § 1 i 2 k.s.h. stanowi, że spółki przejmujące lub spółki nowo zawiązane powstałe w związku z podziałem wstępują z dniem podziału bądź z dniem wydzielenia w określone w planie podziału prawa i obowiązki spółki dzielonej. Tym samym na spółkę przejmującą lub spółkę nowo zawiązaną powstałą w związku z podziałem przechodzą z dniem podziału bądź z dniem wydzielenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, pozostające w związku z przydzielonymi jej w planie podziału składnikami majątku spółki dzielonej, a które zostały przyznane spółce dzielonej, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej. Wydaje się zatem, że w powyższych sytuacjach zasada sukcesji uniwersalnej określona została w sposób jednoznaczny. Nie ogranicza się ona tylko do praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego (sukcesja cywilnoprawna), lecz obejmuje również sukcesję administracyjnoprawną, wskutek której na sukcesora przechodzą także pozwolenia na korzystanie ze środowiska³⁴.

O szczególnym rodzaju sukcesji można przy tym mówić przy podziale spółek następującym poprzez przeniesienie części majątku spółki dzielonej na istniejącą spółkę lub na spółkę nowo

³² Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm., dalej cyt.: k.s.h.

³³ Przykładowo zastosowanie art. 494 § 2 k.s.h. zostało wyłączone w odniesieniu do pozwolenia wodnoprawnego dotyczącego eksploatacji instalacji. Zob. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. II OSK 674/06, Lex nr 322449.

³⁴ Zob. A. Szumański, *Nowe polskie prawo spółek handlowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2001, nr 100, s. 11.



związaną (tzw. podział przez wydzielenie – art. 529 § 1 pkt 4 k.s.h.). W tym bowiem wypadku znajduje zastosowanie sukcesja uniwersalna częściowa, tj. następstwo prawne generalne dotyczące praw i obowiązków związanych z przenoszonymi składnikami majątku (określonymi w planie podziału)³⁵, w ramach której – mimo podobieństwa do konstrukcji sukcesji syngularnej w drodze nabycia lub zbycia prawa lub rzeczy – przejście prawa lub rzeczy na spółkę wydzielaną następuje z mocy prawa³⁶.

Jakkolwiek art. 618 k.s.h. wskazuje, że przepisy art. 494 § 2 i art. 531 § 2 stosuje się tylko do koncesji, zezwoleń oraz ulg przyznanych po dniu wejścia w życie ustawy (po 1 stycznia 2001 r.), chyba że przepisy dotychczasowe przewidywały przejście takich uprawnień na spółkę przejmującą lub na spółkę nowo związaną, to jednak z uwagi na terminowy charakter pozwoleń na korzystanie ze środowiska nie ma on obecnie większego znaczenia praktycznego.

Skutek sukcesji uniwersalnej, obejmującej również decyzje administracyjne z zakresu ochrony środowiska, następuje również w razie komercjalizacji, a więc przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę. Zgodnie bowiem z przyjętą regulacją, jeżeli przepisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji³⁷ nie stanowią inaczej, spółka ta wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było przedsiębiorstwo państwowe, bez względu na charakter prawny tych stosunków (art. 1 ust. 1 *in fine* u.k.p.). W konsekwencji, jeśli niezwłocznie po sporządzeniu aktu komercjalizacji zarząd lub osoba upoważniona w tym akcie przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa zgłosi do sądu rejestrowego właściwego dla siedziby spółki wnioszek o wpisanie spółki do rejestru przedsiębiorców (art. 10 ust. 1 u.k.p.), to wraz z dniem komercjalizacji³⁸ – jeżeli przepisy usta-

³⁵ Zob. A. Mariański, W. Nykiel, *Podział spółki kapitałowej przez wydzielenie – konsekwencje podatkowe*, „Monitor Podatkowy” 2007, nr 9, s. 18.

³⁶ Zob. postanowienie SN z dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. II CSK 356/11, Lex nr 1218528.

³⁷ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 216 ze zm., dalej cyt.: u.k.p.

³⁸ Jest nim pierwszy dzień miesiąca przypadającego po wpisaniu spółki do rejestru przedsiębiorców. Z tym dniem następuje skutek wykreślenia przed-



wy nie stanowią inaczej – spółka, do której zostało wniesione przedsiębiorstwo, wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było przedsiębiorstwo państwowe, bez względu na charakter prawny tych stosunków (art. 20c ust. 3 u.k.p.).

Należy przyjąć, że analogiczne do sukcesji uniwersalnej skutki wystąpić mogą także w części przypadków łączenia i podziału odrębnych od spółek kapitałowych osób prawnych. Klasyycznym przykładem tego typu następstwa pod tytułem ogólnym jest z pewnością przypadek łączenia się spółdzielni (art. 96 u.p.s.³⁹), jak i ich podziału (art. 108 § 1 u.p.s.), kiedy to do sukcesji uniwersalnej dochodzi w ramach przejętego substratu majątkowego⁴⁰. Jest to szczególnie widoczne w kontekście art. 101 u.p.s. wskazującego, że wskutek połączenia majątek spółdzielni przejętej przechodzi na spółdzielnię przejmującą, a wierzyciele i dłużnicy pierwszej stają się wierzycielami i dłużnikami drugiej, jak również art. 111 u.p.s., zgodnie z którym wskutek podziału spółdzielni na powstającą spółdzielnię przechodzą z chwilą jej zarejestrowania wynikające z planu podziału składniki majątkowe oraz prawa i zobowiązania. W tym też zakresie wierzyciele i dłużnicy dotychczasowej spółdzielni stają się wierzycielami i dłużnikami powstającej spółdzielni. W konsekwencji można zatem uznać, że z ukształtowania sytuacji majątkowej nowych podmiotów, wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego, wynika konstrukcja sukcesji uniwersalnej⁴¹.

Ponadto o następstwie prawnym pod tytułem ogólnym można mówić także w przypadku łączenia się fundacji z inną fundacją (innymi fundacjami)⁴². Jak się zdaje, przesądza o tym

się przedsiębiorstwa państwowego z rejestru (art. 10 ust. 2 u.k.p.).

³⁹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 1443 ze zm., dalej cyt.: u.p.s.

⁴⁰ Zob. wyrok SN z dnia 1 kwietnia 1998 r., sygn. I CKN 572/97, Lex nr 34210.

⁴¹ Zob. M. Pyziak-Szafinicka, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna. Tom 1*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 873.

⁴² Chociaż ustawodawca nie przewidział wprost możliwości łączenia fundacji z innymi rodzajami podmiotów prawnych (zob. H. Cioch, *Fundacje w ujęciu prawa polskiego*, Lublin 1995, s. 128), to *de lege ferenda* należałoby rozważyć dopuszczalność połączenia fundacji chociażby ze stowarzyszeniem



wprost brzmienie art. 5 ust. 1 *in fine* u.f.⁴³, przewidując, że statut może zawierać również inne postanowienia, w szczególności dotyczące dopuszczalności i warunków połączenia fundacji z inną fundacją. Wobec przyjętej konstrukcji następstwa prawnego należy przyjąć, że także i w tej sytuacji na następcę prawnego fundacji przechodzą poszczególne pozwolenia emisyjne.

We wskazanych powyżej sytuacjach następstwa prawnego pod tytułem ogólnym można przyjąć, że obok sukcesji cywilnoprawnej występuje również sukcesja administracyjna, dopuszczająca możliwość wstąpienia podmiotu w prawa i obowiązki jego poprzednika. Argumentem ostatecznie przesądzającym o słuszności tej tezy jest brzmienie art. 193 ust. 5 u.p.o.ś., wyłączającego dopuszczalność wygaśnięcia pozwolenia nie tylko w razie przeniesienia go na inny podmiot, ale również w przypadku przejęcia praw i obowiązków z pozwolenia na podstawie przepisów szczególnych, w tym w wyniku łączenia, podziału lub przekształcenia spółek handlowych oraz komercjalizacji przedsiębiorstwa.

Pomimo że sukcesja następuje niejako automatycznie, z mocy samego prawa, to jednak praktyczna doniosłość tego następstwa prawnego uzależniona jest od spełnienia pewnych dodatkowych, sformalizowanych obowiązków. Zagwarantowanie pewności swojej sytuacji prawnej przez następcę prawnego wymaga bowiem od niego wystąpienia z wnioskiem o wydanie w trybie art. 217 k.p.a. zaświadczenia potwierdzającego, że dane pozwolenie związane jest określonym składnikiem majątku i przysługuje jej w ramach prowadzonej działalności, jak również dokonania aktualizacji ewentualnych danych identyfikujących go we wszystkich organach właściwych w zakresie przejętych praw i obowiązków.

W doktrynie prawa cywilnego za szczególny przykład sukcesji uniwersalnej uznaje się również nabycie przedsiębiorstwa. O zastosowaniu w tym zakresie konstrukcji następstwa pod ty-

(zob. H. Cioch, *O potrzebie dokonania zmian w polskim prawie fundacyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1999, nr 5, s. 71).

⁴³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, tj. Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm., dalej cyt.: u.f.



tułem ogólnym zdaje się świadczyć brzmienie przepisów, które wskazują, że czynność prawna mająca za przedmiot przedsiębiorstwo obejmuje wszystko, co wchodzi w skład przedsiębiorstwa, chyba że co innego wynika z treści czynności prawnej albo z przepisów szczególnych (art. 55² k.c.⁴⁴). Skłania to ku twierdzeniu, że w zakresie przedsiębiorstwa następcą wstępuje w ogół praw poprzednika i przystępuje do ogółu jego zobowiązań. Również wprowadzenie przepisu regulującego w sposób generalny przystąpienie nabywcy do związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa długów przedsiębiorcy, niewątpliwie przybliżyło konstrukcję nabycia przedsiębiorstwa do modelu sukcesji uniwersalnej. Należy przy tym zauważyć, że przedmiotowa definicja przedsiębiorstwa określona została w art. 55¹ k.c. i pośród tworzących zorganizowany zespół materialnych i niematerialnych składników wchodzących w jego skład, a przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej obejmuje ona również koncesje, licencje i zezwolenia.

Z drugiej strony, zarówno w doktrynie, jak i w orzecnictwie prezentowane są jednak pewne wątpliwości dotyczące słuszności klasyfikowania przeniesienia praw związanych z przedsiębiorstwem na inny podmiot w kategoriach sukcesji uniwersalnej. Wskazuje się bowiem, że nie ma jurydycznej odrębności majątku przedsiębiorstwa, charakterystycznej dla spadku, istnieje zatem możliwość zbycia przedsiębiorstwa w drodze kilku kolejnych czynności prawnych. Dodatkowo zaznacza się również, że zbycie przedsiębiorstwa nie oznacza wstąpienia w całą sytuację prawną poprzednika, zwłaszcza ze względu na uregulowanie odpowiedzialności za długi⁴⁵ oraz fakt, iż przedmiotem czynności prawnej jest jednak tylko przedsiębiorstwo w ujęciu przedmiotowym, a nie cały majątek przedsiębiorcy⁴⁶. Ponadto zaś, przyjmując istnienie samodzielnego przedmiotu obrotu prawnego w postaci przedsiębiorstwa, przedmiotem na-

⁴⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tj. Dz.U z 2014 r., poz. 121 ze zm., dalej cyt.: k.c.

⁴⁵ Zob. uchwała SN z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. III CZP 45/08, Lex nr 393765.

⁴⁶ Zob. J. Widło, *Rozporządzenie przedsiębiorstwem*, Kraków 2002, s. 169.



bycia jest jedno prawo, a zatem nie może być mowy o sukcesji uniwersalnej⁴⁷. Może to suponować wniosek, że „najbardziej uzasadnione jest uznanie zbycia przedsiębiorstwa za szereg sukcesji singularnych, co oznacza konieczność przeprowadzenia odrębnej oceny prawnej każdej z nich”⁴⁸.

W kontekście nabycia przez następcę prawnego praw i obowiązków z pozwoleń emisyjnych, z orzecznictwa wynika, że „zbycie przedsiębiorstwa jest przypadkiem jedynie sukcesji cywilnoprawnej, a więc obejmuje jedynie te składniki przedsiębiorstwa, które są regulowane prawem cywilnym. Nie jest natomiast przypadkiem sukcesji w zakresie stosunków administracyjnych [...] zaś wskazanie przez ustawodawcę, że coś wchodzi w skład przedsiębiorstwa nie przesądza o zbywalności takiego składnika. Natomiast art. 55² k.c., który stanowi, że czynność prawna mająca za przedmiot przedsiębiorstwo obejmuje wszystkie jego składniki, należy rozumieć w ten sposób, że chodzi o wszystkie jego składniki, które są przenoszalne w drodze czynności cywilnoprawnej. Prawa o charakterze administracyjnym [...] nie należą do tej kategorii. Ustawodawca chcąc, by prawa i obowiązki o charakterze administracyjnym przechodziły na nabywcę, musi zatem wyraźnie przewidzieć taką możliwość [...] tak jak to ma miejsce np. w przypadku łączenia i podziału spółek prawa handlowego”⁴⁹.

W zakresie dopuszczalności przeniesienia praw i obowiązków z pozwoleń emisyjnych skutki prawne zbycia przedsiębiorstwa należy zatem uznać za tożsame ze zbyciem instalacji, z której eksploatacją wiązał się obowiązek uzyskania pozwolenia. Przyjmuje ono postać następstwa prawnego pod tytułem szczególnym (sukcesji syngularnej)⁵⁰. Oznacza ona nabycie indywidualnie oznaczonego prawa lub praw podmiotowych, a za-

⁴⁷ Zob. M. Pyziak-Szafnicka, [w:] *System Prawa Prywatnego...*, s. 875.

⁴⁸ Tak wyraźnie uzasadnienie powołanej już uchwały SN z dnia 25 czerwca 2008 r. Podobnie zob. wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2007 r., sygn. V CSK 3/07, Lex nr 271526.

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 października 2008 r., sygn. VI SA/Wa 1034/08, Lex nr 521329.

⁵⁰ Zob. uchwała SN z dnia 18 sierpnia 1992 r., sygn. III CZP 104/92, Lex nr 59.



tem sytuację, gdy na następcę przechodzą jedynie wybrane prawa lub obowiązki przypadające jego poprzednikowi. Możliwość wstąpienia w oznaczone prawa lub obowiązki musi być jednak oceniana z punktu widzenia ewentualnej dopuszczalności ich przenoszenia, regulowanej przepisami szczególnymi.

Przykładem takiej regulacji jest właśnie prawo ochrony środowiska. Zgodnie z dotychczasowym (obowiązującym przed 5 września 2014 r.) brzmieniem przepisów u.p.o.ś., możliwość przeniesienia praw i obowiązków z pozwoleń emisyjnych obwarowana była koniecznością złożenia przez podmiot zainteresowany nabyciem tytułu prawnego do instalacji lub jej oznaczonej części wniosku o przeniesienie praw (obowiązków) objętych pozwoleniem. Prócz tego, dodatkowo winien on wykazać, że daje rękojmię prawidłowego wykonywania obowiązków określonych pozwoleniem emisyjnym. W razie dotrzymania powyższych wymogów przeniesienie pozwolenia następowało w drodze decyzji administracyjnej, pod warunkiem rozwiązującym, gdyby zainteresowany nie nabył tytułu prawnego do instalacji oraz z zastrzeżeniem terminu wygaśnięcia tej decyzji, o ile wnioskodawca nie uzyskał tego tytułu w ciągu roku od dnia jej wydania⁵¹. Następca prawny nie nabywał więc automatycznie praw i obowiązków z wszelkich pozwoleń regulowanych przepisami Prawa ochrony środowiska, chyba że taką możliwość przewidywał istniejący przepis szczególny. Z kolei brak takiego przejścia wymaganych uprawnień oznaczało formalne wyłączenie możliwości prowadzenia działalności w określonym zakresie wymagającym uzyskania pozwolenia⁵². Z kolei, zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 189 ust. 1 i 2 u.p.o.ś., podmiot, który staje się prowadzącym instalację lub jej oznaczoną część, przejmuje prawa i obowiązki wynikające z pozwoleń dotyczących tej instalacji lub jej oznaczonej części, przy czym występuje on niezwłocznie

⁵¹ Zob. A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 262.

⁵² Zob. D. Wałkowski, [w:] *Prawo ochrony środowiska w transakcjach fuzji i przejęć oraz nabycia nieruchomości*, red. D. Wałkowski, I. Zielińska-Barłózek, LexisNexis 2014, s. 343.



z wnioskiem o zmianę pozwoleń w zakresie oznaczenia prowadzącego instalację.

Obok wskazanych przykładów zastosowania przez polskiego prawodawcę konstrukcji następstwa prawnego w zakresie nabywania praw i obowiązków z pozwoleń emisyjnych, nie sposób pominąć przekształcenia jako alternatywnej formy ich nabycia. W tym przypadku nie można bowiem mówić o sukcesji. Występuje ona bowiem jedynie wtedy, gdy jeden podmiot wstępuje w sytuację prawą innego oznaczonego podmiotu. Z kolei przekształcenie polega na kontynuacji działalności przy zmienionej jedynie ze względu na chęć dostosowania do prowadzonej aktualnie działalności i zmieniających się warunków ekonomicznych formie prawnej podmiotu. A zatem przy przekształcaniu formy prawnej podmiotu zachowana zostaje tożsamość podmiotowa, bowiem podmiot przekształcany i przekształcony to ten sam podmiot, który zmienił jedynie formę organizacyjną, w której działa.

Nabycie praw i obowiązków w drodze przekształcenia odnosić należy przede wszystkim do spółek handlowych. Zgodnie z art. 551§1 k.s.h. spółka jawna, spółka partnerska, spółka komandytowa, spółka komandytowo-akcyjna, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna (spółka przekształcana) mogą zostać przekształcone w inną spółkę handlową (spółkę przekształconą). W tej sytuacji prawodawca przewidział zasadę ograniczonej kontynuacji stosunków administracyjnoprawnych, będącej swoistym warunkiem ograniczającym skutki przejścia praw i obowiązków w tej sferze. Na zasadzie art. 553§1 k.s.h. spółce przekształconej przysługują bowiem wszystkie prawa i obowiązki spółki przekształcanej. Dodatkowo zaś wyraźny skutek sukcesji administracyjnej przewiduje art. 553§2 k.s.h., wskazując, że spółka przekształcona pozostaje podmiotem w szczególności zezwoleń, koncesji oraz ulg, które zostały przyznane spółce przed jej przekształceniem, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji albo ulgi stanowi inaczej.

Podobnie rzecz przedstawia się w przypadku pozostałych przekształceń regulowanych przepisami k.s.h., a więc w razie przekształcenia spółki cywilnej w spółkę handlową inną, niż



spółka jawna (art. 551§2 k.s.h.), oraz przekształcenia przedsiębiorcy jednoosobowego w spółkę kapitałową (art. 584¹ k.s.h.). W pierwszym przypadku następuje przeistoczenie stosunku prawnego spółki ze spółki cywilnej w spółkę handlową. W drugim zaś przekształcenie powoduje powstanie nowego podmiotu obok dotychczasowego. Przepisy dotyczące tych transformacji zawierają jednak odpowiednie uregulowania przewidujące ogólną sukcesję administracyjnoprawną.

I tak – z uwagi na wynikającą z art. 551§3 k.s.h. konieczność odpowiedniego stosowania do przekształcenia spółki cywilnej w spółkę handlową przepisów dotyczących przekształcania spółki jawnej w inną spółkę handlową, z zastrzeżeniem dokonywania oceny skutków przekształcenia na podstawie art. 26§5 k.s.h. – spółce przekształconej przysługują wszystkie prawa i obowiązki stanowiące majątek wspólny wspólników, a nakaz odpowiedniego stosowania art. 553§2 i 3 należy rozumieć tak, że zezwolenia, koncesje lub ulgi przyznane dotychczas indywidualnie wspólnikom przechodzą z mocy prawa na spółkę. Podobnie, w razie przekształcenia jednoosobowej działalności gospodarczej w spółkę kapitałową art. 584²§2 k.s.h. przewiduje, że spółka przekształcona pozostaje podmiotem w szczególności zezwoleń, koncesji oraz ulg, które zostały przyznane przedsiębiorcy przed jego przekształceniem, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji albo ulgi stanowi inaczej.

Wydaje się przy tym, że jeżeli z przepisów szczególnych ani treści udzielonego pozwolenia nie wynika nic innego, w powyższych sytuacjach przekształceń opartych na przepisach k.s.h. nie ma dodatkowo potrzeby występowania z odrębnym wnioskiem o przeniesienie praw i obowiązków wynikających z pozwolenia na korzystanie ze środowiska. Wola zapewnienia pewności sytuacji prawnej podmiotu przekształconego uzasadniać może jednak wystąpienie do organu, który wydał pozwolenie na korzystanie ze środowiska związane z prowadzeniem tego przedsiębiorstwa, o wydanie na podstawie art. 217 k.p.a. zaświadczenia stwierdzającego, że na mocy odpowiednio art. 553§2 k.s.h., art. 551§3 k.s.h. w zw. z art. 26§5 k.s.h.



oraz art. 584²§2 k.s.h podmiotem pozwolenia na korzystanie ze środowiska jest spółka przekształcona⁵³.

4. SKUTKI PRAWNE ZMIAN LEGISLACYJNYCH W ZAKRESIE PRZENOSZENIA PRAW I OBOWIĄZKÓW Z POZWOLEŃ NA KORZYSTANIE ZE ŚRODOWISKA

Na tle przedstawionych form dopuszczalnych zmian podmiotowych w zakresie przejścia praw i obowiązków z pozwoleń emisyjnych na odrębny od dotychczasowego adresata podmiot prawa pewnych podstawowych uwag wymagają również odnoszące się do tej problematyki przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska w ich brzmieniu ustalonym przepisami u.z.u.p.o.ś.

Jak wynika z uzasadnienia projektu u.z.u.p.o.ś., wprowadzone zmiany miały na celu uproszczenie dotychczasowej procedury przenoszenia praw i obowiązków wynikających z pozwoleń dotyczących instalacji przy jej nabywaniu, prowadząc w efekcie do zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla organów oraz dla nabywców instalacji, którzy w myśl dotychczasowych przepisów obowiązani byli do występowania z wnioskiem o takie przeniesienie przed nabyciem tytułu prawnego do instalacji. Przepis ten utrudniał jego wykorzystanie, powodując szereg praktycznych problemów jak chociażby ten, że podmioty często dowiadywały się o nim po zakończeniu transakcji, co oznaczało, że nabywca nie mógł eksploatować instalacji, gdyż musiał złożyć wniosek o wydanie nowego pozwolenia i czekać na wydanie decyzji⁵⁴.

W związku z nowym brzmieniem art. 189 ust. 1 i 2 u.p.o.ś., z chwilą nabycia instalacji lub jej oznaczonej części, dotyczące jej prawa i obowiązki są z mocy prawa automatycznie przeniesione na podmiot prowadzący instalację lub jej oznaczoną część.

⁵³ Zob. J. Jerzy, *Przenoszenie pozwoleń na korzystanie ze środowiska na inny podmiot w trybie ustawy Kodeks spółek handlowych*, Lex nr 144265.

⁵⁴ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2162.



Winien on jednak niezwłocznie wystąpić z wnioskiem o zmianę pozwoleń w zakresie oznaczenia prowadzącego instalację. Powyższa regulacja przyjmuje zatem charakter sukcesji syngularnej, której skutki prawne wynikają jednak wprost z ustawy. Przejście praw i obowiązków związanych z instalacją następuje bowiem niezależnie od złożenia wniosku o zmianę pozwolenia.

Tak ukształtowana sukcesja syngularna dotyczyć może jedynie decyzji, która w dalszym ciągu pozostaje w obrocie prawnym. W konsekwencji na następcę prawnego nie mogą być zatem przeniesione prawa i obowiązki z decyzji, która wygasła, została cofnięta czy uchylona. Co więcej, zgodnie z art. 27 u.z.u.p.o.ś. z dniem wejścia w życie nowelizacji przepisów wygasają wydane dotychczas na podstawie art. 189 i art. 190 ust. 3 p.o.ś. decyzje, które nie wywołały skutków prawnych w związku z nieuzyskaniem tytułu prawnego do instalacji lub jej oznaczonej części.

Znowelizowane przepisy dotyczące automatycznej sukcesji praw i obowiązków z decyzji regulujących kwestię wprowadzania do środowiska substancji lub energii z pewnością znajdą zastosowanie w przypadku wymienionych w u.p.o.ś. pozwoleń emisyjnych, a więc pozwoleń sektorowych: na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, na wytwarzanie odpadów, a na podstawie art. 181 ust. 3 u.p.o.ś. także pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, jak również pozwoleń zintegrowanych. Choć w doktrynie w wątpliwość podano próbę rozszerzenia dopuszczalności ich zastosowania także względem pozostałych pozwoleń emisyjnych, wydawanych na podstawie odrębnych przepisów zaliczane do systemu prawa ochrony środowiska⁵⁵, to uwzględniając jednak fakt, iż zawarte w u.p.o.ś. postanowienia dotyczące pozwoleń mają stanowić część ogólną dla wszystkich regulacji prawnych dotyczących reglamentacji w drodze decyzji administracyjnej prowadzenia emisji do środowiska, niezależnie od przedmiotu tej emisji i elementu środowiska, który jest jej poddany⁵⁶, w konsekwencji skłonić się można ku dopuszczalności odpowiednie-

⁵⁵ Zob. D. Wałkowski, [w:] *Prawo ochrony środowiska...*, s. 372 i nast.

⁵⁶ Zob. M. Górski, [w:] *Prawo ochrony środowiska...*, s. 212–213.



go stosowania rzeczonych przepisów. W efekcie, jeżeli przepis szczególnie w sposób wyraźny nie wyłącza takiej możliwości, należałoby przyjąć możliwość pomocniczego zastosowania, w drodze ostrożnej analogii, przepisów art. 189 u.p.o.ś. także w przypadku przenoszenia praw i obowiązków z decyzji wydawanych na podstawie przepisów szczególnie względem u.p.o.ś.⁵⁷

Wydaje się przy tym, że w przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji sukcesji brak jest możliwości przejścia jedynie części uprawnień z pozwolenia na korzystanie ze środowiska⁵⁸. Podmiot nabywający tytuł prawny do instalacji wstępuje bowiem z mocy prawa we wszystkie prawa i obowiązki związane z instalacją. Nie można jednakże wyłączyć możliwości faktycznego wykonywania jedynie części przejętych z decyzji uprawnień.

Należy zatem uznać, że przyjęty kształt przepisu co do zasady odpowiada podstawowym wymogom prawidłowej i logicznej w skutkach legislacji. Przede wszystkim zaś sprzyja on uproszczeniu istniejących dotychczas formalizmów, skróceniu okresu oczekiwania na sfinalizowanie transakcji rynkowych i ogranicza wynikające z przepisów obciążenia administracyjne przedsiębiorców. Z drugiej jednak strony, mimo rzeczywistych korzyści płynących z wprowadzonych zmian, również i w tym wypadku wskazać można jednak pewne zastrzeżenia i wątpliwości co do zupełności przyjętych regulacji.

Należy bowiem pamiętać, że rzeczywistość prawna ukształtowana w drodze sukcesji praw i obowiązków z pozwolenia na korzystanie ze środowiska może powodować sytuację prawną niezgodną z innymi przepisami prawa ochrony środowiska.

⁵⁷ Wydaje się, że może mieć to miejsce chociażby w części sytuacji przewidzianych przepisami ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm., dalej cyt.: u.p.w., w szczególności przewidzianej dyspozycją art. 134 ust. 1, 2 i 3 u.p.w. możliwości przenoszenia niektórych pozwoleń wodnoprawnych, jak również tych wskazanych przepisami ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.U. z 2011 r. Nr 122, poz. 695 ze zm., dalej cyt.: u.s.h.u.e., w tym zwłaszcza określonej w art. 47 ust. 5 u.s.h.u.e. i art. 48 ust. 1 u.s.h.u.e. dopuszczalności sukcesji praw i obowiązków dotyczących instalacji objętej systemem.

⁵⁸ Zob. J. Wszolek, *Sukcesja administracyjnoprawna...*, s. 1259.



Może to dotyczyć w szczególności sytuacji, kiedy to w drodze przeniesienia praw i obowiązków z instalacji, jeden podmiot stanie się dysponentem tytułu prawnego do większej liczby instalacji położonych na określonym obszarze, co potencjalnie skutkować może przekroczeniem określonych standardów jakości środowiska. Jak się wydaje, taki stan faktyczny, wobec automatycznego przejścia praw i obowiązków z pozwolenia na korzystanie ze środowiska, aktualizować może nie tyle konieczność odmowy wydania pozwolenia (art. 186 u.p.o.ś.), co jego cofnięcia lub ograniczenia bez odszkodowania w razie naruszenia istotnych warunków korzystania ze środowiska, których niemożliwość realizacji powinna stanowić podstawę do cofnięcia lub uchylecia pozwolenia (art. 195 ust. 1 pkt 1 u.p.o.ś.), z zastrzeżeniem art. 195 ust. 2 przewidującym wymóg uprzedniego wezwania prowadzącego instalację do usunięcia naruszeń w oznaczonym terminie.

W doktrynie wskazuje się ponadto, że na tle znowelizowanych przepisów dość problematyczna jest także kwestia skutków prawnych nabycia tytułu prawnego jedynie względem oznaczonej części instalacji od prowadzącego instalację. Możliwość takiego rozporządzenia częścią instalacji dopuszcza bowiem art. 183a u.p.o.ś. W szczególności niemożliwe okazać się może „ustalenie, czy w takiej sytuacji nastąpi »rozszczenie« pozwolenia na dwa podmioty”⁵⁹. Prócz szerokiej możliwości orzeczniczych, które mogłyby rozstrzygnąć tę kwestię, pomocne okazać się mogą regulacje art. 183b ust. 2 u.p.o.ś., wskazujące na możliwość wystąpienia przez dotychczasowego adresata pozwolenia wraz z prowadzącym oznaczone części instalacji z wnioskiem o zmianę decyzji i wyznaczenie jednego z podmiotów jako głównego prowadzącego lub określając szczegółowo zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów za eksploatację instalacji.

Wśród negatywnych skutków przyjętych regulacji najistotniejsza wydaje się możliwość naruszenia ustalonego stosunku administracyjnoprawnego przez same podmioty występujące w obrocie gospodarczym. Będąca prostą konsekwencją

⁵⁹ D. Wałkowski, [w:] *Prawo ochrony środowiska...*, s. 373.



przyjętej regulacji faktyczna dopuszczalność dowolnej zmiany adresata pozwolenia na korzystanie ze środowiska, bez udziału organu administracji, zdecydowanie osłabia czy wręcz pozbawia organ możliwości kontroli przestrzegania obowiązków wynikających z pozwoleń. Wprawdzie prowadzący instalację, który przejął prawa i obowiązki z pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska od jego poprzednika, zobowiązany jest do niezwłocznego złożenia wniosku o zmianę dotyczących instalacji pozwoleń w zakresie oznaczenia prowadzącego instalację, jednakże brak przewidzianej ustawowo sankcji za naruszenie tego obowiązku, wobec faktycznego przejścia praw i obowiązków z pozwolenia z mocy prawa, niezależnie od potwierdzenia tego faktu w drodze odrębnej decyzji administracyjnej czy wydania decyzji zmieniającej adresata pozwolenia, powoduje, że wniosek ten – pomimo odrębnego założenia prawodawcy – przybiera bardziej charakter fakultatywny niż obligatoryjny. Konsekwencją tego faktu może być brak aktualnej wiedzy na temat faktycznego podmiotu eksploatującego instalację, czyli w praktyce podmiotu obciążonego przede wszystkim obowiązkami z zakresu ochrony środowiska. Dodatkowo, w toku sukcesji pozwolenia organ ochrony środowiska właściwy do wydania pozwolenia pozbawiony został – tak jak to było dotychczas – możliwości badania, czy następca prawny daje on rękojmię prawidłowej realizacji tychże obowiązków.

5. PODSUMOWANIE

Przedstawiona powyżej analiza przepisów ukazuje szerokie możliwości zmian podmiotowych skutkujących przejściem praw i obowiązków z adresata pozwolenia na korzystanie ze środowiska na odrębny podmiot prawa. Widoczna jest w szczególności wielość form i skutków prawnych takich zmian podmiotowych, w zależności od tego, czy mamy do czynienia z następstwem, czy kontynuacją prawną prowadzonej działalności.



Szczególne znaczenie dla tej problematyki należy przyznać przewidzianej znowelizowanymi przepisami u.p.o.ś. dopuszczalności sukcesji praw i obowiązków z instalacji. W rezultacie przyjętych zmian w razie dokonania stosownej transakcji rynkowej obejmującej instalację lub jej oznaczoną część każdorazowo nastąpi automatyczne przejęcie związanych z nią praw i obowiązków przez nowy podmiot prowadzący instalację. Co istotne, skuteczność sukcesji jest niezależna od złożenia wniosku o zmianę pozwolenia w zakresie oznaczenia podmiotu prowadzącego instalację. Prowadzi to do wniosku, że pomimo zrozumiałej chęci ułatwienia prowadzenia działalności poprzez obniżenie obciążeń administracyjnych, ciągłe zmiany pośród przepisów systemu prawa ochrony środowiska w dalszym ciągu prowadzić mogą do odmiennych od zakładanych przez prawodawcę skutków prawnych.

BIBLIOGRAFIA

- Boć J., Rotko J., *Organizacja i instrumenty prawnej ochrony powietrza w Polsce*, [w:] *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i Niemczech*, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 2006.
- Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Cioch H., *Fundacje w ujęciu prawa polskiego*, Lublin 1995.
- Cioch H., *O potrzebie dokonania zmian w polskim prawie fundacyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1999, nr 5.
- Dudzik S., *Zbycie przedsiębiorstwa a sukcesja praw i obowiązków wynikających z aktów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 7–8.
- Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010.
- Etel M., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012.
- Institucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa 2010.



- Jerzy J., *Przenoszenie pozwoleń na korzystanie ze środowiska na inny podmiot w trybie ustawy Kodeks spółek handlowych*, Lex nr 144265.
- Kawałko A., Witczak H., *Prawo cywilne*, Warszawa 2008.
- Kiełkowski T., *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012.
- Kodeks postępowania administracyjnego: Komentarz. Tom I*, red. G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, Warszawa 2010.
- Leksykon prawa ochrony środowiska*, red. J. Jendrośka, Warszawa 2012.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Mariański A., Nykiel W., *Podział spółki kapitałowej przez wydzielenie – konsekwencje podatkowe*, „Monitor Podatkowy” 2007, nr 9.
- Organizacja ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, Lublin 2011.
- Prawo administracyjne materialne: pojęcia, instytucje, zasady*, red. B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2013.
- Prawo ochrony środowiska w transakcjach fuzji i przejęć oraz nabycia nieruchomości*, red. D. Wałkowski, I. Zielińska-Barłózek, LexisNexis 2014.
- Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014.
- Sommer J., *Instytucja pozwoleń zintegrowanych w prawie polskim*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2003, nr 1.
- System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna. Tom 1*, red. M. Safjan, Warszawa 2012.
- Szumański A., *Nowe polskie prawo spółek handlowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2001, nr 100.
- Trzewik J., *Kilka refleksji na temat redukcji obciążeń administracyjnych w prawie ochrony środowiska*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 2.
- Widło J., *Rozporządzenie przedsiębiorstwem*, Kraków 2002.
- Wszolek J., *Sukcesja administracyjnoprawna w procesie inwestycyjnym – wybrane zagadnienia praktyczne*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 22.

Kontakt e-mail:

trzewik@kul.lublin.pl

