

**Anna Haładyj**, dr hab. nauk prawnych, prof. uczelni, radca prawny praktykujący w obszarze prawa ochrony środowiska, w tym zwłaszcza gospodarki odpadami. Autorka ponad 100 publikacji naukowych w językach polskim, angielskim i niemieckim, laureatka stypendium MNiSW dla wybitnego młodego naukowca zatrudnionego na uczelni, stypendystka Fundacji im. Nowickiego i Deutsche Bundesstiftung Umwelt; ORCID: 0000-0002-8827-3657.

**Oskar Bodanka**, absolwent Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II w Lublinie. W trakcie studiów koordynował działanie Sekcji Cywilnej KNiSP KUL. Doktorant Szkoły Doktorskiej KUL, dyscyplina – nauki prawne. Prawnik praktykujący w obszarach prawa prywatnego i publicznego prawa gospodarczego. Dotychczasowe doświadczenie zdobył, pracując w departamencie prawnym MSWiA, sądach, kancelariach oraz jako wolontariusz Poradni Prawnej Stowarzyszenia Ars Legis im. św. Iwo Helory w Lublinie i w Uniwersyteckiej Poradni Prawnej KUL; ORCID: 0000-0002-2304-0422.

Oboje autorzy wnieśli równy wkład w powstanie niniejszego artykułu.

ARTYKUŁY

# Status jednoosobowego przedsiębiorstwa w spadku a zezwolenia odpadowe – które wartości podlegają ochronie?

Anna Haładyj, Oskar Bodanka



## 1. Wprowadzenie

---

Sukcesja to instytucja wywodząca się z prawa prywatnego. Dopuszcza ona do następstwa praw poprzednika na mocy określonego zdarzenia prawnego, przy czym – zgodnie z zasadą *nemo plus iuris* – nabywca nie może uzyskać więcej praw niż przysługiwało poprzednikowi. Tym samym uzyskuje on to prawo ze wszystkimi ograniczeniami, które występowały u poprzednika. Nabycie może mieć charakter syngularny – na mocy jednego zdarzenia prawnego następcą uzyskuje jedno prawo indywidualne (czego przykład stanowią sprzedaż, zamiana czy darowizna) lub charakter uniwersalny – na mocy jednego zdarzenia prawnego podmiot uzyskuje całość praw stanowiących majątek lub wyodrębnioną część majątku innego podmiotu (np. dziedziczenie lub nabycie całości lub części spadku od spadkobiercy na podstawie umowy). Natomiast wątpliwości wywołuje możliwość odpowiedniego stosowania przepisów o sukcesji do praw i obowiązków wyłączonych z obrotu (*ius extra commercium*)<sup>1</sup>. Jako argument przeciwko sukcesji (syngularnej oraz uniwersalnej) wskazuje się klasyczny podział metody regulacji na cywilnoprawny (równorzędność podmiotów) charakter stosunku prawnego oraz administracyjnoprawny (nadrzędność jednego podmiotu nad drugim) charakter stosunku prawnego<sup>2</sup>. Jednocześnie należy zauważyć, że jurysprudencja wypracowała dopuszczalność sukcesji praw i obowiązków publicznoprawnych, której skutek jest identyczny jak w przypadku sukcesji prywatnoprawnej, różnica dotyczy jednak „procedury” przechodzenia praw<sup>3</sup>. Przykładowo, w przypadku

1 Tak SN w wyr. z dnia 8 maja 1998 r., (III RN 34/98, Lex nr 34019).

2 Zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2020, s. 23–30.

3 Zob. E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009 s. 191–192; wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2011 r., (II SA/Wr 658/10, Lex nr 994102).

cesji przedsiębiorstwa na rzecz innego podmiotu prawa i obowiązki publiczno-prawne mogą wygasnąć z mocy prawa, ponieważ sytuacja ta jest równoznaczna ze zrzeczeniem się praw i obowiązków przyznanych w decyzji administracyjnej. Jednocześnie przepisy szczególne mogą przewidywać zmianę podmiotową adresata decyzji. Dopuszczalna jest również sukcesja administracyjna w ramach sukcesji uniwersalnej z mocy prawa – np. w sytuacji łączenia się osób prawnych (art. 494 i n. k.s.h.). Z mocy art. 494 § 1 k.s.h. 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, a więc sukcesja administracyjna dochodzi do skutku z dniem połączenia<sup>4</sup>. Oznacza to, że sukcesja administracyjna może się dokonywać, choć na szczególnych zasadach.

M. Miemiec uznaje, że następstwo prawne (sukcesja) w prawie administracyjnym polega na wstąpieniu danego podmiotu w prawa i obowiązki innego podmiotu. Mamy z nim do czynienia, gdy „jeden adresat działań administracji przejmuje prawa i obowiązki o charakterze administracyjnym drugiego”<sup>5</sup>. W piśmiennictwie podkreśla się, że omawiana instytucja w prawie administracyjnym dopuszczona jest wyjątkowo i musi bezsprzecznie wynikać z przepisów prawa<sup>6</sup>, a brak kodyfikacji przepisów ogólnych prawa administracyjnego uniemożliwia odwołanie do zasad regulujących następstwo praw i obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym. Jednocześnie w doktrynie podkreśla się, że wprowadzenie stosunek materialnoprawny ma charakter osobisty, co oznacza, że publiczne prawa i obowiązki pozostają trwale związane z tą osobą, dla której zostały ustanowione<sup>7</sup>, jednak analiza orzecznictwa pozwala na uznanie, że od zasady, iż w stosunkach publicznoprawnych nie ma następstwa prawnego, istnieją wyjątki<sup>8</sup>. Ustalenie to potwierdzają także wypowiedzi prawodawcy, który w kilku przypadkach wprost wprowadza możliwość przeniesienia na innego adresata ustaleń płynących z decyzji administracyjnych (zob. np.: art. 63 ust. 5 ustawy

---

4 Zob. wyr. WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2014 r., (VI SA/Wa 3143/13, Lex nr 1816357).

5 M. Miemiec, *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1990, nr 26, s. 27.

6 Zob. I. Sierpowska, *Śmierć w ujęciu prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 135 i przywołana tam literatura przedmiotu.

7 Zob. B. Walawski, *Pozwolenia i koncesje w prawie polskim*, Wilno 1939, s. 50 i n.

8 Zob. wyr. SN z dnia 9 grudnia 2004 r., (II CK 132/04, Lex nr 163303); zob. też J. Jakubowicz, *Ewolucja stanowiska ustawodawcy w zakresie następstwa prawnego w prawie publicznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 4 (rok LXXVI), *passim*.

z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>9</sup>, art. 40 ustawy – Prawo budowlane<sup>10</sup>, art. 72a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>11</sup> czy art. 36 ust. 1 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze<sup>12</sup>). Co do zasady jednak skutkiem osobistego charakteru stosunków administracyjnoprawnych, poza założeniem (względny) o ich nieprzenoszalności, jest także wygaśnięcie takich stosunków po śmierci adresata aktu, co rodzi szczególne problemy na gruncie sukcesji uniwersalnej regulowanej przepisami prawa cywilnego. W przypadku sukcesji pod tytułem ogólnym majątek zmarłego, który obejmować może przedsiębiorstwo prowadzone jako jednoosobowa działalność gospodarcza, przeniesiony zostaje na podstawie jednego zdarzenia prawnego na określoną osobę (osoby): spadkobierców. Wówczas prawa majątkowe wchodzące w skład majątku podlegającego sukcesji uniwersalnej przechodzą na następcę. Rodzi to pytanie o możliwość przejścia w ramach sukcesji uniwersalnej także decyzji administracyjnych, czyli następstwa prawnego na gruncie prawa administracyjnego. Częściowo rozwiązanie tego problemu daje ustawa o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwa osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw z dnia 5 lipca 2018 r.<sup>13</sup>. Podstawowym celem tej regulacji jest zapewnienie przedsiębiorcom będącym osobami fizycznymi warunków do zachowania ciągłości funkcjonowania przedsiębiorstwa po ich śmierci, przy uwzględnieniu, że przedsiębiorstwo należy

9 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, 1846.).

10 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351; z 2022 r. poz. 88.). Więcej na temat przeniesieniu decyzji o warunkach zabudowy oraz pozwolenia na budowę *inter vivos* zob. K. Szynalska, P. Jarzyński, J. Czajkowska, *Przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy* [w:] *Inwestycje budowlane w praktyce*, red. P. Jarzyński, Warszawa 2022, s. 52 i n.

11 Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, 1260, 1261, 1783, 1846.); zob. też K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587347092/613981/gruszecki-krzysztof-komentarz-do-ustawy-o-udostepnianiu-informacji-o-srodowisku-i-jego-ochronie...?cm=URELATIONS> (dostęp: 3 października 2022 r.).

12 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, 1261, 1504.); zob. też G. Klimek, *Komentarz do artykułu 36 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze* [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 197–203.

13 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej (poz. 1629; t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 170.).

postrzegać jako dobro prawne, mające nie tylko wartość majątkową i gospodarczą, lecz także społeczną<sup>14</sup>. Finalnie, jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, „celem ustawy jest stworzenie ram prawnych dla płynnej kontynuacji działalności wykonywanej wcześniej przez zmarłego przedsiębiorcę – osobę fizyczną po jej śmierci, do czasu ustalenia następców prawnych przedsiębiorcy i rozstrzygnięcia o dalszych losach przedsiębiorstwa. Ustawa reguluje w związku z tym zasady tymczasowego zarządzania przedsiębiorstwem po śmierci przedsiębiorcy, który wykonywał we własnym imieniu działalność gospodarczą na podstawie wpisu do CEIDG, oraz kontynuowania działalności gospodarczej wykonywanej z wykorzystaniem tego przedsiębiorstwa” – w okresie od chwili śmierci przedsiębiorcy do dnia wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego albo wygaśnięcia uprawnienia do powołania zarządcy sukcesyjnego. Przytoczony fragment uzasadnienia oznacza, że prawodawca dostrzega społeczną, gospodarczą i finansową wartość związaną z ciągłością prowadzenia działalności gospodarczej, ustanawiając ochronę przedsiębiorstwa „w spadku”, co motywuje zarówno bezpieczeństwem prawnym kontrahentów, pracowników czy innych osób trzecich, których relacje zawodowe powiązane były z przedsiębiorcą, jak i spadkobierców, którzy nabywając przedsiębiorstwo po czasochłonnym i długotrwałym procesie sądowym, mogą mieć problem z odbudowaniem jego renomy, utrzymaniem lub odzyskaniem klientów, współpracowników i pracowników. Oznacza to, że ciągłość prowadzenia działalności gospodarczej po śmierci przedsiębiorcy stanowi wartość, której prawodawca nadaje preferencje w systemie wartości tworzących aksjologiczne podstawy systemu prawa. Jest to zjawisko obecne także poza granicami Polski – wiele współczesnych państw wspiera rozwój *family business*, tworząc uwarunkowania prawne do zrealizowania planowej sukcesji, zwłaszcza w przypadku podmiotów gospodarczych kwalifikowanych prawnie i gospodarczo jako mali lub mikroprzedsiębiorcy<sup>15</sup>. Jednocześnie jednak nie jest to – rzecz oczywista – jedyna wartość podlegająca ochronie w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej z perspektywy prawa publicznego gospodarczego *per se*, ale także z perspektywy innych działów prawa. Do innych wartości, których ochrona

---

14 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, druk sejmowy nr 2293, Sejm VIII kadencji, s. 8.

15 Zob. J. Dobkowski, *Przejście na spadkobiercę uprawnień przedsiębiorcy w przedmiocie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych*, „Civitas et Lex” 2015, nr 4, s. 34.

ustanawiana jest zgodnie z wytycznymi płynącymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>16</sup>, należy m.in. ochrona środowiska<sup>17</sup>, ograniczająca wolność prowadzenia działalności gospodarczej, obejmująca *inter alia* obowiązek uzyskania zezwolenia lub pozwolenia na prowadzenie działalności, która wpływa na środowisko. Oznacza to ryzyko zaistnienia kolizji chronionych przez prawodawcę wartości – dla potrzeb niniejszego opracowania dokonujemy wyboru ograniczenia wolności działalności gospodarczej, które stanowi konieczność uzyskania zezwolenia (zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców<sup>18</sup>), a za przykład takiego zezwolenia jako przedmiot analiz wybieramy zagadnienie tzw. zezwolenia odpadowego, tj. zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów<sup>19</sup>. Wobec tak zdefiniowanej kolizji dwu wartości (wartości, którą stanowi konieczność uzyskania zezwolenia warunkującego prowadzenie działalności, udzielanego przedsiębiorcy po spełnieniu określonych kryteriów, w tym osobistych, oraz wartości, którą stanowi sukcesja zezwoleń i innych decyzji przewidziana przepisami ustawy o zarządzie sukcesyjnym) stawiamy tezę o konieczności nadania pierwszeństwa wartościom służącym ochronie środowiska, jako warunkującym prowadzenie działalności gospodarczej, wobec innych wartości chronionych przez prawodawcę.

## 2. Ciągłość prowadzenia działalności gospodarczej jako wartość publicznego prawa gospodarczego

---

Szczególną wartością chronioną przez przepisy publicznego prawa gospodarczego jest interes przedsiębiorcy. Interes ten wynika z wartości, jaką jest wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Wartość ta ma umocowanie

- 16 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.
- 17 Zob. A. Brzezińska-Rawa, *Ochrona wartości wysoko cenionych w działalności gospodarczej [w:] Węzłowe problemy oddziaływania państwa na konkurencyjność i innowacyjność gospodarki z perspektywy różnych dziedzin prawa*, red. A. Brzezińska-Rawa, D. Sylwestrzak, Toruń 2015, s. 12.
- 18 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162, 2105; z 2022 r. poz. 24, 974, 1570.).
- 19 Pamiętając jednocześnie, że zgodnie z art. 41 ust. 5 u.o., działalność wymagająca uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów może być, na wniosek posiadacza odpadów, objęta jednym zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

konstytucyjne – w literaturze podkreśla się, że jest ona aksjologicznie powiązana z przyrodzoną godnością człowieka (art. 20, 22, i 31 ust. 3 Konstytucji)<sup>20</sup>. Ponadto z prowadzeniem działalności gospodarczej powiązane są również wartości takie jak: własność, ochrona własności, wolność gospodarcza, bezpieczeństwo obrotu (ochrona wszystkich uczestników rynku), zaufanie do przedsiębiorcy, bezpieczeństwo publiczne. Natomiast w sytuacji śmierci przedsiębiorcy jednoosobowego, który we własnym imieniu wykonywał działalność gospodarczą na podstawie wpisu do CEIDG, zasadniczym prawnym instrumentem ochrony interesu przedsiębiorcy stała się ustawa z dnia 5 czerwca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw. Wykładnia celowościowa przepisów ustawy o zarządzie sukcesyjnym prowadzi do wniosku, że wartością, która podlega ochronie i legła u podstaw utworzenia instytucji prawnej zarządu sukcesyjnego, jest ciągłość działalności gospodarczej. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przywołano pogląd M. Szczepkowskiej, zgodnie z którym „firmy rodzinne lepiej radzą sobie w trakcie kryzysu gospodarczego i charakteryzują się «większą przeżywalnością» dzięki m.in. silniejszej motywacji jej pracowników. Właściciele utożsamiają się ze swoim przedsiębiorstwem, podejmując zdwojone wysiłki, aby odnieść sukces i zapobiec niepowodzeniu”<sup>21</sup>. Wobec tego z interesem przedsiębiorcy jednoosobowego został skorelowany interes spadkobierców, a także osób trzecich – kontrahentów. Pogląd o istnieniu wartości, którą stanowi ciągłość działalności gospodarczej, wzmacnia też wykładnia systemowa instytucji zawartych w innych aktach prawnych, do których należy zwłaszcza zasada ciągłości firmy z art. 43<sup>7</sup> § 1 k.c. – gdy działalność gospodarcza osoby fizycznej jest kontynuowana przez inną osobę fizyczną będącą jej następcą prawnym oraz zasada ciągłości – i kontynuacji działalności z art. 5 ustawy o rachunkowości<sup>22</sup>, przewidującego procedurę zachowania ciągłości polityki rachunkowości działalności gospodarczej w niezmnieszonej istotnie zakresie. Kryteria weryfikacyjne ciągłości działalności gospodarczej z perspektywy ustawy o rachunkowości stanowią poziom przychodów, wielkość zatrudnienia i wysokość majątku

20 Zob. M. Zdyb, *Podstawowe zasady (standardy) ładu gospodarczego w świetle ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 13 (dodatek), s. 1008–1009.

21 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, druk sejmowy nr 2293, Sejm VIII kadencji, s. 3.

22 Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, 2105, 2106; z 2022 r. poz. 1488.).

przedsiębiorstwa<sup>23</sup>. Innymi słowy, ciągłość działalności gospodarczej oznacza prowadzenie działalności w niezmienionym istotnie kształcie, w tym utrzymanie jej na dotychczasowym poziomie, niezależnie od tego, czy działalność tę prowadzi przedsiębiorca, zarządca sukcesyjny czy jego spadkobiercy.

Uznajemy, że z chwilą uchwalenia ustawy o zarządzie sukcesyjnym i powołaniem instytucji zarządu sukcesyjnego prawodawca dał wyraz potrzebie ochrony wartości, którą stanowi ciągłość prowadzenia działalności gospodarczej, w przypadku przedsiębiorcy jednoosobowego wykraczająca poza zdarzenie prawne, które stanowi jego śmierć. Wniosek taki wyprowadzamy na podstawie reguł wykładni autentycznej, bazując przede wszystkim na badaniu treści uzasadnienia do projektu ustawy. Jednocześnie jednak wywody dotyczące ochrony wartości, którą stanowi ciągłość prowadzenia działalności gospodarczej, zderzyć należy z przepisami określającymi warunki prowadzenia działalności objętej zezwoleniem.

### 3. Zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej

---

Zezwolenie stanowi rozpowszechniony akt reglamentacji administracyjnej. Jest to „zwykły” instrument, z którego korzysta ustawodawca zgodnie z wymogami proporcjonalności wynikającymi z przywoływanego powyżej art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jego uzyskanie daje przedsiębiorcy prawną możliwość wykonywania działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu<sup>24</sup>. W orzecznictwie podkreśla się, że zezwolenie jest „decyzją administracyjną, aktem publicznoprawnym, jego przedmiotem jest udzielenie uprawnień publicznoprawnych, regulowanych przepisami prawa publicznego, ukierunkowanymi na ochronę interesu publicznego”<sup>25</sup>. Oczywiście każda forma reglamentacji w polskich warunkach ustrojowych stanowi wyjątek od reguły, którą jest wolna działalność gospodarcza<sup>26</sup>, dlatego też każde zezwolenie wymaga podstawy ustawowej, a wszelkie związane

---

23 Zob. A. Helin, *Ustawa o rachunkowości. Komentarz do artykułu 5*, Legalis 2017, nb. 8.

24 Zob. J. Gola, *Komentarz do artykułu 41 ustawy Prawo przedsiębiorców* [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. L. Bielecki, K. Horubski, K. Kokocińska, E. Komierzyńska-Orlińska, A. Żywicka, J. Gola, Warszawa 2019, s. 178.

25 Wyr. NSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2007 r., (II OSK 350/06, Lex nr 344615).

26 Zob. P. Tracz, *Komentarz do artykułu 41 ustawy – Prawo przedsiębiorców* [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, s. 265–266.

z nim nakazy i zakazy należy interpretować ściśle, z wyłączeniem możliwości wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń wobec przedsiębiorcy, w drodze analogii czy domniemania obowiązków. Związany charakter decyzji wydawanych w sprawach zezwoleń podkreślono w regulacji prawa przedsiębiorców<sup>27</sup>, zgodnie z którą organ zezwalający udziela zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej przedsiębiorcy spełniającemu wymagane prawem warunki uzyskania zezwolenia.

Funkcją zezwoleń jest dokonanie przez organ uprzedniej kontroli tego, czy przedsiębiorca przystępujący do wykonywania działalności związanej z koniecznością zachowania pewnych ustawowych wymogów w rzeczywistości je spełnia<sup>28</sup>. Co do zasady decyzja w sprawie zezwolenia ma charakter związany, tj. jej treść jest uwarunkowana spełnieniem ustawowo określonych przesłanek, które nie pozostawiają organowi wyboru rozstrzygnięcia ani swobodnej oceny stanu faktycznego<sup>29</sup>. W przeciwieństwie do koncesji każdy, kto spełnia ustawowe wymogi, z zasady ma prawo otrzymać zezwolenie<sup>30</sup>. Dopuszczenie do działalności reglamentowanej w tej formie stanowi zatem publiczne prawo podmiotowe zainteresowanego przedsiębiorcy.

W literaturze zwraca się często uwagę, że otrzymanie zezwolenia jest prawem wnioskodawcy. Wielu autorów podkreśla też, że obowiązek uzyskania zezwolenia wprowadza się najczęściej ze względów przedmiotowych. Chodzi bowiem o zapewnienie, by czynności składające się na działalność gospodarczą były wykonywane w sposób niezagrażający dobrom prawnie chronionym<sup>31</sup>, co oznacza, że może mieć ono charakter aktu rzeczowego (o czym piszemy poniżej). Przesłanki dotyczące udzielania zezwoleń rzadziej wiążą się z określeniem bezpośrednio wymagań podmiotowych, chociaż często ograniczenia przedmiotowe skutkują również utrudnieniem dostępu do określonej działalności dla niektórych osób<sup>32</sup>. W literaturze podkreśla się, że warunki wykonywania działalności, które nawiązują do cech podmiotowych, w większym stopniu

---

27 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 162 z późn. zm.).

28 Zob. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 213.

29 Zob. J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Warszawa 2014, s. 32.

30 Zob. *ibidem*.

31 Zob. D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000, *passim*.

32 Zob. J. Sznajder, *Swoboda działalności gospodarczej* [w:] *Prawo gospodarcze. Kompendium*, red. J. Olszewski, Warszawa 2013, s. 11; tak również C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 369.

zagrożają zasadzie równości i zasadzie wolności gospodarczej<sup>33</sup>, ale nie można nie dostrzec, że ich *ratio legis* wynika w znacznej mierze z konieczności zagwarantowania ochrony innym przedmiotom ochrony, *ergo* istnieją wartości nakładające potrzebę o jej ograniczenia<sup>34</sup>. Na tym tle warto podkreślić, że zezwolenie uznawane jest co do zasady za akt osobowy, co odróżnia je od aktów rzeczowych oraz aktów pośrednich (osobowo-rzeczowych). Akt administracyjny osobowy ma na celu ukształtowanie sytuacji prawnej określonej osoby w oderwaniu od elementów rzeczowych. Dochodzi tutaj do ukształtowania za pomocą tego aktu uprawnień (praw i obowiązków) o charakterze *stricte* osobistym, czyli takich, które są związane z posiadaniem przez podmiot cech szczególnych, w tym szczególnych kwalifikacji lub umiejętności<sup>35</sup>. Akty osobiste są typowe dla prawa administracyjnego i – jak pisze S. Kasznica – publiczne prawa i obowiązki pozostają trwale związane z tą osobą, dla której zostały ustanowione. W zasadzie są nieprzenoszalne i nie ma co do nich następstwa prawnego. Zmiana osoby pociąga za sobą zmianę stosunku<sup>36</sup>, istotą tego aktu jest bowiem jednostronne określenie, przez kompetentny organ administracyjny, praw oraz obowiązków zindywidualizowanego adresata w konkretnej sytuacji i na podstawie konkretnego stanu prawnego<sup>37</sup>. Zatem „osobisty charakter będą miały takie decyzje, o których wydaniu decydować będą nie tylko osobiste przymioty (umiejętności) danej osoby, ale i kwalifikacje, **mimo że w jakimś stopniu są one związane z wykonywaną przez przedsiębiorcę działalnością gospodarczą, bo umożliwiają jej podjęcie i prowadzenie**”<sup>38</sup> [podkreślenie – O.B.,

33 Zob. *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 224–225.

34 Zob. B. Krzyczkowski, *Pozwolenia i zezwolenia z zakresu prawa ochrony środowiska – uwagi terminologiczne*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2008, nr 3, s. 19.

35 Zob. A. Matan, *Akt administracyjny „osobowo-rzeczowy”*. *Zagadnienie następstwa prawnego*, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2008, s. 113.

36 Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 135.

37 Zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 183.

38 S. Babiarez, *Komentarz do artykułu 36 ustawy o zarządzie sukcesyjnym [w:] Zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem osoby fizycznej. Komentarz*, red. S. Babiarez, M. Jaśniewicz, [https://sip.lex.pl/#/commentary/587862450/659890/babiarez-stefan-red-zarząd-sukcesyjny-przedsiębiorstwem-osoby-fizycznej-komentarz?keyword=%22mia%C5%82y%20takie%20decyzje,%20o%20kt%C3%B3rych%20wydaniu%20decydowa%C4%87%20b%C4%99d%C4%85%20nie%20tylko%20osobiste%20przymioty%20\(umiej%C4%99t-no%C5%9Bci\)%20danej%20osoby,%20ale%20i%20kwalifikacje%22&cm=SFIRST](https://sip.lex.pl/#/commentary/587862450/659890/babiarez-stefan-red-zarząd-sukcesyjny-przedsiębiorstwem-osoby-fizycznej-komentarz?keyword=%22mia%C5%82y%20takie%20decyzje,%20o%20kt%C3%B3rych%20wydaniu%20decydowa%C4%87%20b%C4%99d%C4%85%20nie%20tylko%20osobiste%20przymioty%20(umiej%C4%99t-no%C5%9Bci)%20danej%20osoby,%20ale%20i%20kwalifikacje%22&cm=SFIRST) (dostęp: 1 października 2022 r.).

A.H.]. Jak jednak zwraca się uwagę w doktrynie, „osobisty charakter tych decyzji nie oznacza z góry niedopuszczalności przeniesienia z nich uprawnień, ale następcą prawny musi spełniać przesłanki uzyskania takiej decyzji (kwalifikacje potwierdzone egzaminem, niekaralność, wiek itp.)”<sup>39</sup>. Administracyjny akt rzeczowy z kolei jest skierowany do rzeczy w tym znaczeniu, że przedmiotem regulacji aktu będzie status prawny rzeczy kształtowany w oderwaniu od statusu jej właściciela (posiadacza, dysponenta). Status prawny rzeczy będzie skutkował wobec każdego podmiotu dysponującego tą rzeczą, ale też wobec innych podmiotów (tzn. innych niż adresaci aktu), stykających się z tą rzeczą, a tym samym z jej szczególnym statusem prawnym. Będą one zobowiązane status ten respektować. Rzecz ta ma szczególne właściwości, indywidualizujące ją w sposób wyraźny i wyróżniające ją spośród innych rzeczy. Inne rzeczy, nawet tego samego rodzaju (gatunku), właściwości tych nie posiadają. Te szczególne właściwości tkwią w samej rzeczy, wynikają z jej istoty (charakteru), nie mogą być jej przydane wolą właściciela (posiadacza, dysponenta) ani też wolą innych osób czy organów administracji<sup>40</sup>. Szczególne właściwości rzeczy mogą wiązać się z pewnymi zagrożeniami (niebezpieczeństwem), jakie rzecz stwarza lub może stwarzać dla wartości chronionych prawem publicznym (zwłaszcza takich jak: zdrowie i życie ludzi, ochrona środowiska, porządek publiczny) albo też ze względu na konieczność respektowania tego rodzaju wartości (np. pewność obrotu gospodarczego). Wymaga ona szczególnego traktowania przez ustawodawcę. Ze szczególnymi właściwościami rzeczy prawodawca wiąże określone konsekwencje prawne. Konsekwencje te są określane w drodze aktu administracyjnego przyjmującego postać decyzji administracyjnej. Owe konsekwencje prawne oznaczają nadanie rzeczy szczególnego statusu prawnego w drodze aktu stosowania prawa (decyzji). Inne rzeczy tego rodzaju (gatunku) statusu takiego nie posiadają<sup>41</sup>. Status ten skutkuje *erga omnes*<sup>42</sup>. Klasycznym przykładem rzeczowych aktów administracyjnych jest wpis nieruchomości do rejestru zabytków – skuteczny wobec każdorazowego właściciela zabytku<sup>43</sup>. Doktryna jest również skłonna uznać za taki akt postanowienie

---

39 S. Babiarz, *op. cit.*

40 Zob. A. Matan, *op. cit.*, s. 113.

41 Zob. E. Szczygłowska, *op. cit.*, s. 160–161.

42 Zob. wyr. WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2009 r., (VIII SA/Wa 440/08, Lex nr 569137).

43 Zob. wyr. NSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2013 r., (II OSK 1841/11, Lex nr 1358415); zob. także E. Szczygłowska, *op. cit.*, s. 160.

uzgadniające operat przeciwpożarowy dotyczący zasad ochrony przeciwpożarowej miejsca magazynowania odpadów, wydany dla zbierającego lub przetwarzającego odpady<sup>44</sup>. Postanowienie takie, co istotne z punktu widzenia dalszych rozważań, stanowi niezbędny załącznik wniosku o wydanie zezwolenia odpadowego. Ponieważ akty administracyjne rzeczowe określają status prawny danej rzeczy czy obiektu mogą one podlegać sukcesji administracyjnoprawnej<sup>45</sup>.

Z kolei akty administracyjne pośrednie (osobowo-rzeczowe) mają cechy zarówno aktów osobowych, jak i aktów rzeczowych. Ich charakterystyka polega na tym, że określają pewne prawa i obowiązki adresata w stosunku do ściśle określonej rzeczy. Związek praw i obowiązków z rzeczą skonstruowany jest w ten sposób, że kiedy przestaje istnieć adresat albo rzecz, akt taki nie ma już podstawy, aby nadal obowiązywać w porządku prawnym. Należy zauważyć, że w ramach tego typu aktów rzecz odgrywa nieco inną rolę niż w przypadku aktów rzeczowych: w owej rzeczy lokuje się ośrodek wykonywania pewnych uprawnień administracyjnoprawnych, a w konsekwencji zarówno zniszczenie rzeczy, jak i utrata możliwości dysponowania tą rzeczą przez zainteresowanego (np. utrata tytułu prawnego do lokalu, w którym wnioskodawca zamierzał prowadzić sprzedaż napojów alkoholowych) powodują bezprzedmiotowość aktu (wygaśnięcie stosunku administracyjnoprawnego)<sup>46</sup>. Skoro zaś co do zasady akty osobiste wygasają z dniem śmierci uprawnionego, a brak sukcesji syngularnej administracyjnoprawnej stanowiący zasadę następstwa prawnego w prawie administracyjnym może być zniesiony tylko przez pozytywny przepis prawa, *prima facie* wydawać się może, że zezwolenia – w odróżnieniu od takich decyzji, jak przywołane powyżej: decyzja o warunkach zabudowy, pozwolenie na budowę, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach czy koncesja górnicza – wygasają z chwilą śmierci uprawnionego i nie podlegają sukcesji. Wrażenie to jednak wymaga dalszych analiz w związku z dosłownym brzmieniem przepisu art. 36 u.z.s., zgodnie z którym „jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy niniejszego rozdziału stosuje się do decyzji związanych z przedsięwzię-

44 Zob. D. Nosal, *Operat ppoz. i możliwość jego przeniesienia na inny podmiot*, <https://sozofsfera.pl/odpady/operat-ppoz-i-mozliwosc-jego-przeniesienia-na-inny-podmiot/> (dostęp: 25 września 2022 r.).

45 Zob. S. Dudzik, *Życie przedsiębiorstwa a sukcesja praw i obowiązków wynikających z aktów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1994, s. 40.

46 Zob. W. Góralczyk, M. Górka, *Przeniesienie praw z aktu administracyjnego na przykładzie zezwolenia na prowadzenie apteki [w:] Fenomen prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 287–288.

stwem, z wyłączeniem przypadków, gdy: 1) zgodnie z odrębnymi przepisami decyzja może zostać wydana wyłącznie wobec osoby fizycznej; 2) prawa i obowiązki wynikające z decyzji przechodzą z mocy prawa na następców prawnych przedsiębiorcy z chwilą jego śmierci”. Brzmienie tego przepisu otwiera dyskusję o następstwie prawnym w prawie administracyjnym m.in. wobec decyzji wydawanych w gospodarce odpadami (w tym tzw. zezwoleń odpadowych), wobec których nie milczenie, ale dopiero pozytywna wypowiedź prawodawcy („jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej”) wskazywałaby na brak sukcesji administracyjnoprawnej. W przypadku braku takiej wypowiedzi prawodawcy otwiera się droga do wykładni przepisów akceptującej taką sukcesję – skoro bowiem prawa i obowiązki wynikające z aktu osobistego mogą zostać przeniesione na inny podmiot, można założyć, że będą one także możliwe do objęcia sukcesją uniwersalną w przypadku śmierci przedsiębiorcy<sup>47</sup>. W naszej ocenie nie nastąpi ona jednak bezwarunkowo, ale pod warunkiem (rozwiązującym) posiadania przez spadkobiercę indywidualnych cech umożliwiających jej dalsze prowadzenie.

#### 4. Charakter prawny zezwolenia odpadowego po nowelizacji przepisów z 2018 r.

---

Koncepcyjnie zezwolenie odpadowe dotyczy tzw. działań na odpadach, obejmujących zbieranie<sup>48</sup> lub (i) przetwarzanie<sup>49</sup> odpadów, które prowadzone być mogą co do zasady (wyjątki określa art. 45 u.o.) tylko po jego uzyskaniu. Jak wynika z art. 41 ustawy o odpadach, prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia,

---

47 Zob. J. Trzewik, *Z problematyki przenoszenia praw i obowiązków z pozwoleń na korzystanie ze środowiska*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 1, s. 87 i n.

48 Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 34 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, 1250, 1726.) ilekroć w ustawie jest mowa o zbieraniu odpadów, rozumie się przez to gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów, o którym mowa w pkt. 5 lit. b.

49 Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach ilekroć w ustawie jest mowa o przetwarzaniu, rozumie się przez to procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie.

wydawanego w drodze decyzji administracyjnej przez właściwy miejscowo, ze względu na miejsce prowadzenia działalności posiadacza odpadów, organ administracji: starostę, marszałka województwa lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Wniosek, poza „klasycznymi” elementami dotyczącymi osoby wnioskodawcy, w tym jego numeru NIP, oraz kwestii przedmiotowo dotyczących sposobów postępowania z odpadami (miejsce prowadzenia działalności, w tym miejsca magazynowania odpadów), wyszczególnienia rodzajów odpadów zbieranych lub przetwarzanych, opisu procesów i technologii oraz możliwości technicznych i organizacyjnych, a także ilości (mas) odpadów, wymaga w aktualnym stanie prawnym uzupełnienia o szereg załączników, do których należą, poza niezbędnymi decyzjami (decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – jeśli są wymagane) i załącznikami o charakterze kwalifikowanym, jak operat przeciwpożarowy oraz postanowienie uzgadniające z powiatowym komendantem Państwowej Straży Pożarnej, także stosowne zaświadczenia i oświadczenia przedsiębiorcy. W przypadku osoby fizycznej prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą obejmują one zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego, stwierdzające brak skazań tegoż przedsiębiorcy za konkretne przestępstwa – przestępstwa przeciwko środowisku lub przestępstwa, o których mowa w art. 163, art. 164 lub art. 168 w zw. z art. 163 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>50</sup>. Drugą kategorię załączników dotyczących osobistego „statusu” przedsiębiorcy, stanowią oświadczenia, składane przez ten pod rygorem odpowiedzialności karnej z art. 233 Kodeksu karnego<sup>51</sup>. Obejmują one oświadczenia o tym, że w stosunku do posiadacza odpadów będącego osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą „w ostatnich 10 latach nie wydano ostatecznej decyzji o cofnięciu zezwolenia na zbieranie odpadów,

---

50 Art. 42 ust. 3a u.o.: „Do wniosku o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów oraz do wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów dołącza się: 1) zaświadczenie o niekaralności: a) posiadacza odpadów będącego osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, b) wspólnika, prokurenta, członka zarządu lub członka rady nadzorczej posiadacza odpadów będącego osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej – za przestępstwa przeciwko środowisku lub przestępstwa, o których mowa w art. 163, art. 164 lub art. 168 w związku z art. 163 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny”.

51 Art. 42 ust. 3b u.o.: „Oświadczenia, o których mowa w ust. 3a pkt 3–5, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: «Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia». Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań”.

zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie i przetwarzanie odpadów lub nie wymierzono co najmniej trzykrotnie administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 194, w wysokości przekraczającej łącznie kwotę 150 000 zł<sup>52</sup>, oraz oświadczenie, że przedsiębiorca jednoosobowy nie podlegał ukaraniu, prawomocnym wyrokiem, za wykroczenia określone w art. 183, art. 189 ust. 2 pkt 6 lub art. 191 u.o.<sup>53</sup>. Oznacza to, że weryfikacja braku skazań osoby fizycznej za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku oraz braku podlegania odpowiedzialności administracyjnej o konkretnym zakresie kwalifikacji stanowi ocenę osobistych kwalifikacji wnioskodawcy warunkujących uzyskanie zezwolenia odpadowego. Niespełnienie któregokolwiek z tych wymogów (tj. złożenie wyciągu z KRK potwierdzającego skazania za konkretne rodzaje przestępstw) lub udowodnienie złożenia fałszywych oświadczeń wiąże organ wydający decyzję do odmowy udzielenia zezwolenia odpadowego. Skutek taki wynika wprost z art. 46 ust. 1c i 1e pkt 2 u.o. Nowelizacja z dnia 20 lipca 2018 r.<sup>54</sup> wprowadziła także konieczność załączenia do wniosku o wydanie zezwolenia operatu przeciwpożarowego i uzgadniającego jego treść postanowienia uzgadniającego komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej. Operat przeciwpożarowy zawiera warunki ochrony przeciwpożarowej instalacji, obiektu lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów, przygotowane na podstawie warunków wynikających z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jakie mają spełniać objekty budowlane lub ich części oraz inne miejsca przeznaczone do zbierania, magazynowania lub przetwarzania odpadów<sup>55</sup>. Ustalenia operatu, zawierające uzgodnione dwukrotnie przez Komendanta PSP wymagania wynikające z warunków ochrony przeciwpożarowej instalacji, obiektu budowlanego lub jego części bądź innego miejsca magazynowania odpadów, stanowią element zezwolenia odpadowego (art. 43 ust. 6a u.o.).

---

52 Co wynika wprost z art. 42 ust. 3a pkt 4 lit. a u.o.

53 Zob. art. 42 ust. 3a pkt 3 u.o.

54 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1592 z późn. zm.).

55 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jakie mają spełniać objekty budowlane lub ich części oraz inne miejsca przeznaczone do zbierania, magazynowania lub przetwarzania odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 296.).

Uznać należy, że operat adresowany jest „do rzeczy”, tj. miejsca prowadzenia działalności, i będzie mógł zostać skutecznie złożony także przez nabywcę tytułu prawnego do miejsca prowadzenia działalności jako załącznik do wniosku o wydanie zezwolenia<sup>56</sup>. Z perspektywy nowych kryteriów udzielenia zezwolenia odpadowego wartością, którą chroni prawodawca, jest zmniejszenie ryzyk środowiskowych w gospodarce odpadami (zmniejszenie ryzyka pożarów), zmniejszenie zjawiska szarej strefy w tym obszarze i ostatecznie – choć nie jest to powód wyrażany *per se* w uzasadnieniu do projektu nowelizacji – ochrona środowiska przed niewłaściwym postępowaniem z odpadami<sup>57</sup>. Jednak jednym ze skutków przyjęcia tej nowelizacji jest także konieczność uznania, że zezwolenie odpadowe, uznawane dotąd za akt osobisty<sup>58</sup>, staje się aktem osobisto-rzeczowym, możliwym do przeniesienia na inny podmiot pod warunkiem spełniania przez jego nowego adresata „kwalifikacji osobistych”, rozumianych jednak w sposób specyficzny – nie jako osobiste umiejętności czy kwalifikacje potwierdzane stosowanymi dokumentami (egzamin, certyfikaty, wykształcenie, doświadczenie, wpis), lecz rozumianymi jako brak ukarań i innych sankcji (jak cofnięcie pozwolenia lub zezwolenia) z katalogu określonego w art. 42 ust. 1c i 1e pkt 2 u.o. Te specyficzne kwalifikacje własne warunkują bowiem możliwość otrzymania zezwolenia, a ich brak skutkuje koniecznością wydania decyzji związanej – odmownej. Powyższe ustalenia rodzą konieczność

---

56 Zob. D. Nosal, *op. cit.*

57 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2661, Sejm VIII kadencji, s. 2–6.

58 W wyr. z dnia 5 kwietnia 2011 r., (II OSK 654/10, Lex nr 992618), NSA wskazał, że „po pierwsze, tego rodzaju zezwolenie na zbieranie lub transport odpadów [...] ma charakter publicznoprawnego podmiotowego (osobistego) uprawnienia i z tego powodu co do zasady wyłączone jest z obrotu cywilnoprawnego, jeżeli ustawodawca nie stanowi inaczej. Po drugie, tego rodzaju zezwolenie jest decyzją administracyjną o charakterze konstytutywnym. Po trzecie, jest to akt publicznoprawny, którego zakres przedmiotowy obejmuje udzielenie uprawnień publicznoprawnych, regulowanych przepisami materialnego prawa administracyjnego, jak i publicznego prawa gospodarczego mającymi na celu ochronę interesu publicznego. Dlatego też przesłanka ochrony interesu publicznego, a więc także ochrony środowiska, jest podstawą zasady nieprzenoszalności (sukcesji) uprawnień wynikających także z danego zezwolenia”. Zob. także wyr. z dnia 25 marca 2010 r., (VI SA/Wa 1295/09, Lex nr 606988), w którym WSA w Warszawie uznał, że „zezwolenie jest uprawnieniem osobistym, które nie może być przedmiotem obrotu prawnego czy też użyczenia między adresatem decyzji a osobą trzecią”. Omówienie tych wyroków szeroko prezentuje K. Karpus, *Komentarz do artykułu 41 ustawy o odpadach* [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Lex 2013, [https://sip.lex.pl/#/commentary/587386665/184105/rakoczy-bartosz-red-ustawa-o-odpadach-komentarz?keyword=II%20OSK%20654~2F2010&unitId=passage\\_10422](https://sip.lex.pl/#/commentary/587386665/184105/rakoczy-bartosz-red-ustawa-o-odpadach-komentarz?keyword=II%20OSK%20654~2F2010&unitId=passage_10422) (dostęp: 1 października 2022 r.).

odpowiedzi na pytanie, jak wartość, jaką stanowi konieczność ustanowienia kwalifikowanych wymogów wobec podmiotu gospodarującego odpadami, wypada w konfrontacji z wartością, którą jest ciągłość działalności gospodarczej po śmierci przedsiębiorcy. To także pytanie o charakter prawny zezwolenia odpadowego jako aktu administracyjnego osobowego, rzeczowego lub rzeczowo-osobistego, a finalnie – pytanie o to, w jaki sposób ustalić można propozycje rozwiązania kolizji wartości wyrażonych przez przepisy regulujące kwestie zarządu sukcesyjnego z przepisami dotyczącymi wymagań osobistych wobec adresata zezwolenia odpadowego.

## 5. Zarządzanie przedsiębiorstwem w spadku i przejście decyzji administracyjnych na zarządcę oraz spadkobierców

---

Rozwiązań w tym zakresie przychodzi szukać w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym, która weszła w życie 25 listopada 2018 r. Zwracamy uwagę na te dwie daty, albowiem w tym samym okresie, latem 2018 r., procedowana była także omawiana powyżej nowelizacja ustawy o odpadach, wprowadzająca „kwalifikacje osobiste” przedsiębiorcy ubiegającego się o wydanie (lub zmianę) posiadanego zezwolenia, która weszła w życie (w interesującym nas zakresie) 5 września 2018 r.

Zgodnie z art. 2 u.z.s. przedsiębiorstwo w spadku stanowi przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> k.c., powiększone o składniki materialne i niematerialne nabyte przez czynności zachowawcze podmiotu sprawującego zarząd nad przedsiębiorstwem po śmierci przedsiębiorcy. Szczególną uwagę należy zwrócić na możliwość dziedziczenia składników niematerialnych przedsiębiorstwa – a w konsekwencji – praw i obowiązków wynikających z decyzji administracyjnych, a także na możliwość tymczasowego wykonywania praw i obowiązków z decyzji administracyjnej przez zarządcę sukcesyjnego. Przepisy ustawy o zarządzie sukcesyjnym przewiduje nawet rozdział *Decyzje związane z przedsiębiorstwem, działalność regulowana i wpisy do rejestrów działalności regulowanej oraz innych rejestrów w przypadku śmierci przedsiębiorcy* (art. 36–45 u.z.s.), poświęcony temu zagadnieniu. Jak wynika z art. 36 u.z.s., „jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy niniejszego rozdziału stosuje się do decyzji związanych z przedsiębiorstwem, z wyłączeniem przypadków, gdy: 1) zgodnie z odrębnymi przepisami decyzja może zostać wyda-

na wyłącznie wobec osoby fizycznej; 2) prawa i obowiązki wynikające z decyzji przechodzą z mocy prawa na następców prawnych przedsiębiorcy z chwilą jego śmierci”. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że poza włączeniami zawartymi w art. 36 u.z.s. przepisy art. 36–43 u.z.s., jako regulacja ogólna, „**znajdą zastosowanie do wszystkich** koncesji, **zezwoleń**, licencji oraz pozwoleń wydanych wobec przedsiębiorcy i związanych z jego działalnością gospodarczą, jeżeli przepisy ustawy odrębnej nie będą stanowiły inaczej” [podkreślenie – O.B., A.H.], co oznacza, że w przypadku braku przepisów przeciwnych znajdują one zastosowanie w odniesieniu do decyzji związanych z przedsiębiorstwem uregulowanych w ustawach materialnego prawa administracyjnego, które nie przewidują innych skutków śmierci przedsiębiorcy. Jak wynika z uzasadnienia, do decyzji, które nie wygasają z chwilą śmierci przedsiębiorcy, a są możliwe do wykonywania przez zarządcę sukcesyjnego, należą także decyzje określone w przepisach ustawy o odpadach<sup>59</sup>, natomiast z samego uzasadnienia wynika także, że „przepisy szczegółowe, które na zasadzie *lex specialis derogat legi generali* wyłączają stosowanie przepisów art. 36–43 ustawy o zarządzie sukcesyjnym, mogą przewidywać, że w przypadku śmierci przedsiębiorcy: 1) decyzja związana z przedsiębiorstwem wygasa, 2) znajdują zastosowanie szczególne zasady sukcesji praw i obowiązków wynikających z uzyskanej przez niego decyzji, określone w ustawie odrębnej”. Oznaczałoby to, że w przypadku braku regulacji przeciwnej, wyrażonej wprost i polegającej na wyłączeniu stosowania przepisów u.z.s., decyzje takie nie wygasają i podlegają przepisom u.z.s. Na tym tle podkreślić należy, że ustawa o odpadach nie zawiera wprost ustaleń dotyczących nieprzenaszalności zezwoleń odpadowych, ale nie zawiera także żadnego sformułowania na temat procedowania zmiany adresata decyzji odpadowej. Podobnego zastrzeżenia ani wyłączenia nie zawiera także nowelizacja z dnia 20 lipca 2018 r., co pozwala na uznanie, że wobec zarządcy sukcesyjnego przedsiębiorcy posiadającego przed śmiercią zezwolenie odpadowe bez wątpliwości stosuje się

---

59 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, druk sejmowy nr 2293, Sejm VIII kadencji, s. 80 i n.: „Przepisy ustawy o zarządzie sukcesyjnym jako regulacja o charakterze ogólnym, znajdują zatem zastosowanie w przypadku decyzji związanych z przedsiębiorstwem, uregulowanych w ustawach materialnego prawa administracyjnego, które nie przewidują innych skutków śmierci przedsiębiorcy. Będą to przede wszystkim następujące ustawy [...]: 9) ustawa o odpadach – w zakresie zezwolenia na zbieranie odpadów lub na przetwarzanie odpadów, spalanie odpadów poza instalacjami i urządzeniami”.

przepisy o zarządzie przedsiębiorstwa w spadku umożliwiające utrzymanie „ważności” dotychczasowego zezwolenia odpadowego. Za takim rozwiązaniem przemawia także fakt, że po nowelizacji ustawy o odpadach z dnia 20 lipca 2018 r. zezwolenie odpadowe straciło swój czysto osobisty charakter za sprawą konieczności określenia również elementów rzeczowych, odnoszących się do wymagań przeciwpożarowych dla miejsca magazynowania odpadów palnych. W tym obszarze kolizja wartości jest więc rozsądzona na rzecz preferowania przez prawodawcę wartości, którą stanowi ciągłość prowadzenia działalności gospodarczej – oznacza więc, że na czas trwania zarządu sukcesyjnego zezwolenie odpadowe zachowuje swoją ważność.

Czy ma ona jednak (owa preferencja) charakter stały? Jak wynika z art. 38 u.z.s., w terminie 3 miesięcy od ustanowienia zarządu zarządca składa wniosek o potwierdzenie możliwości „wykonywania” tej decyzji. W przeciwnym razie (tj. gdy wniosek nie zostanie złożony) decyzja „związana z przedsiębiorstwem” wygasa z upływem 3 miesięcy od dnia ustanowienia zarządu sukcesyjnego, a jeżeli nie został ustanowiony zarząd sukcesyjny – z upływem 6 miesięcy od dnia śmierci przedsiębiorcy (art. 37 ust. 1 u.z.s.). Oznacza to, że powyższa preferencja dla wartości, którą stanowi ciągłość prowadzenia działalności, ma charakter ograniczony w czasie.

## **6. Wartość: ochrona środowiska i jej uwzględnianie w postępowaniu w sprawie zmiany adresata zezwolenia odpadowego**

---

Zgodnie z art. 38 ust. 2 u.z.s. organ administracji publicznej, który wydał decyzję związaną z przedsiębiorstwem, potwierdza, w drodze decyzji, możliwość wykonywania decyzji związanej z przedsiębiorstwem przez zarządcę sukcesyjnego, jeżeli: 1) są spełnione warunki do uzyskania tej decyzji, określone w odrębnych przepisach; 2) zarządca sukcesyjny przedłoży dokumenty potwierdzające spełnienie warunków, o których mowa w pkt. 1; 3) zarządca sukcesyjny oświadczy, że przyjmuje wszystkie warunki zawarte w tej decyzji i zobowiązuje się do wykonania związanych z nią obowiązków. Warunki, o których mowa w ust. 2 pkt 1, które mają charakter osobisty, uważa się za spełnione, jeżeli spełnia je zarządca sukcesyjny. Norma prawna zawarta w art. 38 ust. 3 ustawy jest zgodna z art. 1092 § 2 k.c., nie należy bowiem zarządcy sukcesyjnemu stawiać bardziej wygórowanych warunków

formalnych niż przewidziane dla przedsiębiorcy – osoby fizycznej albo prokurenta<sup>60</sup>. Podkreślenia wymaga, że gramatyczna wykładnia art. 28 ust. 3 u.z.s. przesądza jednoznacznie, iż akty administracyjne zawierające warunki, które mają charakter osobisty – a więc *de facto* – akty osobiste, również podlegają następstwu prawnemu. Jednocześnie jednak sukcesja ta ma charakter warunkowy w tym sensie, że osoba zarządcy musi spełniać takie same wymogi, jakie spełniać musiał przedsiębiorca, tj. złożyć stosowne oświadczenia i zaświadczenia z KRK podlegające weryfikacji przez organ właściwy do wydania zezwolenia odpadowego. Dopiero ich spełnienie umożliwi przejście praw i obowiązków określonych w decyzji na zarządcę sukcesyjnego. Zdaniem G. Łaszczycy i A. Matana „decyzja «przenosząca» jest w zasadzie aktem administracyjnym o charakterze związanym. Spełnienie warunków określonych przez ustawodawcę powoduje po stronie właściwego organu obowiązek jej podjęcia”<sup>61</sup> i należy uznać aktualność tego poglądu także wobec decyzji potwierdzającej „spełnienie warunków”. W przeciwnym razie organ administracji publicznej odmawia, w drodze decyzji, potwierdzenia możliwości jej wykonywania przez zarządcę sukcesyjnego. Wówczas zezwolenie odpadowe wygasa z dniem, w którym decyzja o odmowie potwierdzenia możliwości jej wykonywania przez zarządcę sukcesyjnego stała się ostateczna (art. 39 u.z.s.). Analogiczne regulacje dotyczą przeniesienia decyzji dotyczących przedsiębiorstwa na właściciela przedsiębiorstwa w spadku lub współnika spółki cywilnej. Z perspektywy pewności obrotu dodać należy, że dodatkowym skutkiem wynikającym z decyzji o potwierdzeniu możliwości wykonywania decyzji winna być zmiana adresata zezwolenia odpadowego oraz zmiana wpisu w Bazie danych o produktach, opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO).

## 7. Podsumowanie

---

Jak widać z zestawienia przepisów ustawy o odpadach oraz ustawy o zarządzie sukcesyjnym, mamy do czynienia z kolizją dwóch wartości – jednej, która chroni ciągłość prowadzenia działalności gospodarczej, drugiej – dotyczącej ochrony

60 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, druk sejmowy nr 2293, Sejm VIII kadencji, s. 23.

61 G. Łaszczycyca, A. Matan, *Następstwo w prawie administracyjnym [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27.09.2006 r.*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007, s. 287.

środowiska przed emisjami poprzez właściwe gospodarowanie emisjami (odpadami), gwarantowane m.in. poprzez przesłanki osobiste adresata zezwolenia odpadowego. Oznacza to, że kontynuacja działalności zbierającego lub (i) przetwarzającego odpady po jego śmierci będzie uzależniona nie tylko od przeprowadzenia przez zarządcę sukcesyjnego i następców prawnych działań związanych z przejściem zarządu i nabyciem spadku, lecz także od spełnienia przez nich wymagań osobistych, kwalifikujących do wykonywania przedmiotowej działalności. Co więcej, poza zmianą podmiotu eksploatującego instalację czy też szerzej – będącego adresatem zezwolenia odpadowego organ prowadzący postępowanie w sprawie będzie zobowiązany do wezwania zarządcy do złożenia stosowanych oświadczeń i zaświadczeń i przeprowadzenia w tym obszarze postępowania dowodowego, weryfikując, czy zarządca spełnia stosowne wymagania związane z brakiem karalności za przestępstwa, wykroczenia przeciwko środowisku oraz brakiem ukarania administracyjną karą pieniężną czy cofnięciem zezwolenia. Za interpretacją wskazującą jednoznacznie na obowiązek przedłożenia takich oświadczeń także w zakresie następstwa prawnego i wstąpienia zarządcy, a następnie również spadkobierców, w prawa i obowiązki przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie przemawia wykładnia aksjologiczna prawa ochrony środowiska, zakładająca konieczność takiego wykładania norm tego działu regulacji, która umożliwi jak najpełniejszą ochronę jego komponentów. Jednocześnie mogłoby się wydawać, że próba rozwiązania kolizji pomiędzy analizowanymi wartościami ma charakter międzydyscyplinarny, wartości te pochodzą bowiem z dwóch odrębnych obszarów regulacji – prawa publicznego gospodarczego oraz prawa ochrony środowiska. Należy jednak współcześnie stanowczo formułować podejście systemowe, wskazujące, że prawo ochrony środowiska przekształca się, spajając się z prawem publicznym gospodarczym, i wspólnie tworzy tzw. gospodarcze prawo środowiska<sup>62</sup>. W takim ujęciu interpretacja kolizji wartości może mieć z jednej strony uzasadnienie systemowe, a z drugiej – stanowić wyraz realizacji zasady prewencji jako kluczowej zasady chroniącej wartość, którą jest środowisko.

*Anna Haładyj, Oskar Bodanka*

---

62 Więcej na temat tego zjawiska zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2003; B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarczego prawa ochrony środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. XXI; *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009; B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.

## Bibliografia

---

### Literatura przedmiotu

- BABIARZ S., *Komentarz do artykułu 36 ustawy o zarządzie sukcesyjnym [w:] Zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem osoby fizycznej. Komentarz*, red. S. Babiarz, M. Jaśniewicz, Warszawa 2021.
- BRZEZIŃSKA-RAWA A., *Ochrona wartości wysoko cenionych w działalności gospodarczej [w:] Węzłowe problemy oddziaływania państwa na konkurencyjność i innowacyjność gospodarki z perspektywy różnych dziedzin prawa*, red. A. Brzezińska-Rawa, D. Sylwestrzak, Toruń 2015.
- CIECHANOWICZ-MCLEAN J., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2003.
- DOBKOWSKI J., *Przejście na spadkobiercę uprawnień przedsiębiorcy w przedmiocie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych*, „Civitas et Lex” 2015, nr 4.
- DUDZIK S., *Zbycie przedsiębiorstwa a sukcesja praw i obowiązków wynikających z aktów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1994.
- GOLAJ., *Komentarz do artykułu 41 ustawy Prawo przedsiębiorców [w:] Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. L. Bielecki, K. Horubski, K. Kokocińska, E. Komierzyńska-Orlińska, A. Żywicka, J. Gola, Warszawa 2019.
- Gospodarcze prawo środowiska*, red. Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T., Gdańsk 2009.
- GÓRALCZYK W., GÓRKA M., *Przeniesienie praw z aktu administracyjnego na przykładzie zezwolenia na prowadzenie apteki [w:] Fenomen prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
- GRUSZECKI K., *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Lex 2020.
- HELIN A., *Ustawa o rachunkowości. Komentarz do artykułu 5*, Legalis 2017.
- KABZA J., *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Warszawa 2014.
- KARPUS K., *Komentarz do artykułu 41 ustawy o odpadach [w:] Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013.
- KASZNICA S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- KIJOWSKI D.R., *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000.
- KLIMEK G., *Komentarz do artykułu 36 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze [w:] Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015.

- KOSIKOWSKI C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005.
- KRZYCZKOWSKI B., *Pozwolenia i zezwolenia z zakresu prawa ochrony środowiska – uwagi terminologiczne*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2008, nr 3.
- ŁASZCZYCA G., MATAN A., *Następstwo w prawie administracyjnym [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27.09.2006 r.*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007.
- ŁĘTOWSKI J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- MATAN A., *Akt administracyjny „osobowo-rzeczowy”. Zagadnienie następstwa prawnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2008.
- MIEMIEC M., *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1990, nr 26.
- Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. Gronkiewicz-Waltz H., Wierzbowski M., Warszawa 2020.
- RAKOCZY B., *Pojęcie gospodarczego prawa ochrony środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. XXI.
- RAKOCZY B., *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa [w:] Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.
- SIERPOWSKA I., *Śmierć w ujęciu prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- STRZYCZKOWSKI K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005.
- SZCZYGŁOWSKA E., *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009.
- SZNAJDER J., *Swoboda działalności gospodarczej [w:] Prawo gospodarcze. Kompendium*, red. J. Olszewski, Warszawa 2013.
- SZYNAŁSKA K., JARZYŃSKI P., CZAJKOWSKAJ., *Przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy [w:] Inwestycje budowlane w praktyce*, red. P. Jarzyński, Warszawa 2022.
- TRACZ P., *Komentarz do artykułu 41 ustawy – Prawo przedsiębiorców [w:] Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019.
- TRZEWIK J., *Z problematyki przenoszenia praw i obowiązków z pozwoleń na korzystanie ze środowiska*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 1.
- WALAWSKI B., *Pozwolenia i koncesje w prawie polskim*, Wilno 1939.
- WOLTER A., IGNATOWICZ J., STEFANIUK K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2020.
- ZDYB M., *Podstawowe zasady (standardy) ładu gospodarczego w świetle ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 13 (dodatek).

## Orzecznictwo

- Wyr. SN z dnia 8 maja 1998 r., (III RN 34/98 Lex nr 34019).
- Wyr. SN z dnia 9 grudnia 2004 r., (II CK 132/04, Lex nr 163303).
- Wyr. NSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2007 r., (II OSK 350/06, Lex nr 344615).
- Wyr. NSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2011 r., (II OSK 654/10 Lex nr 992618).
- Wyr. NSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2013 r., (II OSK 1841/11, Lex nr 1358415).
- Wyr. WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2009 r., (VIII SA/Wa 440/08, Lex nr 569137).
- Wyr. WSA w Warszawie z dnia 25 marca 2010 r., (VI SA/Wa 1295/09, Lex nr 606988).
- Wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2011 r., (II SA/Wr 658/10, Lex nr 994102).
- Wyr. WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2014 r., (VI SA/Wa 3143/13, Lex nr 1816357).

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351; z 2022 r. poz. 88.).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, 2105, 2106; z 2022 r. poz. 1488.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, 1846.).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, 1260, 1261, 1783, 1846.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, 1261, 1504.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, 1250, 1726.).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162, 2105; z 2022 r. poz. 24, 974, 1570.).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej (Dz. U. poz. 1629; t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 170.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jakie mają spełniać

obiekty budowlane lub ich części oraz inne miejsca przeznaczone do zbierania, magazynowania lub przetwarzania odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 296.).

### **Inne dokumenty**

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, druk sejmowy nr 2293, Sejm VIII kadencji.

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2661, Sejm VIII kadencji.

### **Źródła internetowe**

NOSAL D., *Operat ppoż. i możliwość jego przeniesienia na inny podmiot*, <https://sozosfera.pl/odpady/operat-ppoz-i-mozliwosc-jego-przeniesienia-na-inny-podmiot/> (dostęp: 25 września 2022 r.).

## SUMMARY

**The status of natural person's enterprise in succession and waste permits – which ones of values are subjects to protection?**

---

The article presents the principles of administrative and legal succession of authorisation (administrative permits) for waste collection and for waste treatment (waste processing). This has been done with the background of the Act on succession management of a natural person's enterprise and other facilities related to the succession of enterprises in Poland. The article includes thesis that the authorisation is a legal act of a personal and material character and additionally presents the thesis that the succession of this legal act may occur only exceptionally, if Succession Manager will achieve personal qualifications such as to be no convictions for environmental crimes, this is justified by the necessity to certify the value of environmental protection against improper handling of waste at the expense of the value of business continuity.

---

**Anna Haładyj**, habilitated doctor of law, university professor at the John Paul II Catholic University of Lublin, attorney-at-law practicing in the field of environmental law, especially waste management. Author of over 100 scientific publications in Polish, English and German, winner of the Ministry of Science and Higher Education scholarship for an outstanding young scientist employed at the university, scholarship holder of the Foundation of Nowicki and Deutsche Bundesstiftung Umwelt; ORCID: 0000-0002-8827-3657.

**Oskar Bodanka**, graduate of the Faculty of Law, Canon Law and Administration at the John Paul II Catholic University of Lublin. During his studies he coordinated the Civil Section of KNSP KUL. PhD student at the Doctoral School of the John Paul II Catholic University of Lublin – a discipline of legal science. A lawyer practicing in the areas of private law and public economic law. He gained experience working in the legal department of the Ministry of Internal Affairs and Administration, courts, law firms, and as a volunteer at the Legal Clinic of the Ars Legis Association – them. St. Ivo Helory in Lublin and at the University Legal Clinic of the John Paul II Catholic University of Lublin; ORCID: 0000-0002-2304-0422.