

Konrad Łuczak

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0002-3631-8390

k.luczak@uksw.edu.pl

Administracyjnoprawne skutki nabycia instalacji uczestniczącej w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych

Wstęp

Instalacje uczestniczące w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (dalej jako EU ETS)¹, jak np. elektrownie, ciepłownie, papiernie, rafinerie czy cementownie, eksploatowane są przez określone podmioty, ustawowo nazywane prowadzącymi instalacje na gruncie ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych². Różne przyczyny, zwłaszcza gospodarcze lub biznesowe, powodują, że dotychczasowy prowadzący instalację przenosi tytuł prawny do instalacji uczestniczącej w EU ETS na inny podmiot, który wówczas staje się nowym prowadzącym instalację. To zdarzenie prawne pociąga za sobą szereg ważnych skutków administracyjnoprawnych dla nowego prowadzącego instalację na gruncie u.s.h.u.e. Sprowadzają się one przede wszystkim do realizacji określonych w tej ustawie czynności umożliwiających wejście w rolę nowego prowadzącego instalację oraz wynikających stąd obowiązków, przy czym interesujące jest zwłaszcza pytanie o przejście na nowego prowadzącego instalację obowiązków, których nie dopełnił poprzedni prowadzący instalację. W niniejszym opracowaniu scharakteryzowano podstawowe

¹ Od ang. *European Union Emissions Trading Scheme*, który został wprowadzony w Unii Europejskiej na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. WE L 275 z 25.10.2003., ostatni tekst skonsolidowany z dnia 1.03.2024 r.), dalej jako dyrektywa 2003/87.

² Dz.U. z 2024 r., poz. 1505 ze zm., dalej jako u.s.h.u.e. Przepisy teże ustawy w głównej mierze transponowały do polskiego systemu prawnego dyrektywę 2003/87.

skutki administracyjnoprawne wynikające z nabycia tytułu prawnego do instalacji uczestniczącej w EU ETS, a mianowicie te związane z „przejęciem” zezwolenia, rozliczeniem emisji CO₂, uzyskaniem dostępu do rachunku instalacji utrzymywanego w rejestrze UE oraz monitorowaniem i raportowaniem emisji³.

Kilka uwag o statusie prawnym nabywcy instalacji – pojęcie podmiotu prowadzącego instalację

Określone w przepisach u.s.h.u.e. skutki administracyjnoprawne powiązane z nabyciem instalacji uczestniczącej w EU ETS powstają wtedy, gdy jej nabywca spełni kryteria prowadzącego instalację w rozumieniu tej ustawy. Nabywca staje się wówczas prowadzącym instalację, a zatem aktualizuje się względem niego zestaw ustawowych obowiązków związanych z uczestnictwem instalacji w EU ETS⁴, jak np. rozliczenie wielkości emisji z instalacji. Sformułowana na potrzeby funkcjonowania EU ETS definicja legalna prowadzącego instalację znajduje się w art. 3 pkt 16 u.s.h.u.e. Zgodnie z nią pojęcie to oznacza „osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, która posiada tytuł prawny do władania instalacją w celu jej eksploatacji”. Powiązanie danego podmiotu z instalacją opiera się zatem na tytule prawnym, który występuje w różnych formach: prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego (art. 3 pkt 21 u.s.h.u.e. w zw. z art. 3 pkt 31 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵). Niezależnie jednak od wariantu tytułu prawnego kluczowa jest jego treść – ma z niej bezpośrednio wynikać, że dany podmiot może władać instalacją w celu jej eksploatacji, przy czym eksploatacja polega na jej użytkowaniu w normalnym trybie działalności, jak i przy wydarzeniach nietypowych⁶, a także na utrzymywaniu instalacji w sprawności (art. 3 pkt 3a u.s.h.u.e.).

³ Na marginesie pozostawiono problematykę nabycia instalacji uczestniczącej w EU ETS w drodze egzekucji sądowej lub administracyjnej czy postępowania upadłościowego lub restrukturyzacyjnego. Ze względu na swoją złożoność i specyfikę wymaga ona bowiem odrębnych opracowań.

⁴ Nabywca może być już prowadzącym instalację w stosunku do innej instalacji uczestniczącej w EU ETS, jednak nie ma to znaczenia w kontekście analizowanych skutków prawnych przy późniejszym nabyciu tytułu prawnego do odrębnej instalacji.

⁵ Dz.U. z 2025 r., poz. 647 ze zm., dalej jako p.o.s.

⁶ Wydarzenia nietypowe wymienia art. 20 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/2066 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniającego rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 (Dz. Urz. UE L 344 z 31.12.2018 ze zm.), dalej jako rozporządzenie 2018/2066, do którego odsyła art. 3 pkt 3a u.s.h.u.e. Zalicza się do nich m.in.: rozruch instalacji, wyłączenie instalacji czy sytuacje awaryjne.

Definicja prowadzącego instalację przyjęta w u.s.h.u.e. różni się konstrukcyjnie od definicji operatora zawartej w przepisach dyrektywy 2003/87 i bynajmniej nie chodzi tylko o odmienność nazw dotyczących tego samego podmiotu. Otóż operator w myśl art. 3 lit. f dyrektywy 2003/87 oznacza „każdą osobę fizyczną lub prawną, która eksploatuje lub kontroluje instalację lub, w przypadku gdy tak jest przewidziane w ustawodawstwie krajowym, na którą została delegowana decyzyjna władza ekonomiczna nad technicznym funkcjonowaniem urządzenia”. Ustawowa definicja prowadzącego instalację literalnie uwzględnia tylko pierwsze kryterium operatora, tj. dotyczące eksploatacji instalacji i wiąże je z tytułem prawnym, natomiast pomija obligatoryjne kryterium kontroli oraz fakultatywne kryterium związane z decyzyjną władzą ekonomiczną nad technicznym funkcjonowaniem instalacji. W konsekwencji na gruncie u.s.h.u.e. podmiot, który jedynie kontroluje albo posiada decyzyjną władzę ekonomiczną nad technicznym funkcjonowaniem instalacji uczestniczącej w EU ETS, ale jednocześnie jej nie eksploatuje, nie może być uznany za prowadzącego instalację. Dlatego też samo używanie przez podmiot kontroli bądź decyzyjnej władzy ekonomicznej nad technicznym funkcjonowaniem instalacji nie rodzi dla niego administracyjnoprawnych skutków, jak w przypadku nabycia tytułu prawnego do władania instalacją w celu jej eksploatacji.

Brak w ustawowej definicji prowadzącego instalację kryterium „decyzyjnej władzy ekonomicznej” nie stoi w sprzeczności z art. 3 lit. f dyrektywy 2003/87, bowiem jego wprowadzenie do krajowego systemu prawnego pozostawiono swobodzie państwa członkowskiego⁷. Inaczej natomiast trzeba ocenić brak implementacji kryterium kontroli, które nie tylko ma charakter obligatoryjny ale zarazem jest odrębne od kryterium eksploatacji instalacji – pojęcie eksploatacji nie pochłania pojęcia kontroli, skoro zostały one rozróżnione w art. 3 lit. f dyrektywy 2003/87⁸. Wskazaną niezgodność można usunąć tylko w drodze legislacyjnej, uzupełniając ustawową definicję prowadzącego instalację o kryterium sprawowania nad nią kontroli, czemu powinno

⁷ Rozwiązanie to można uznać za przejaw harmonizacji alternatywnej, która polega na tym, że dyrektywa unijna przewiduje różne opcje wyboru dla państwa członkowskiego co do implementacji jej przepisów – zob. B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 97.

⁸ Zgodnie z zakazem wykładni synonimicznej: „Różnym zwrotom nie należy nadawać tego samego znaczenia” – tak: L. Morawski, *Zasady wykładni językowej*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2011, nr 1, s. 37. Nie może być przy tym mowy o pomyśle unijnego prawodawcy co do rozróżnienia eksploataowania i kontroli, bowiem definicja operatora od samego początku obowiązywania dyrektywy 2003/87 nie uległa zmianie. W innych wersjach językowych dyrektywy 2003/87 wyraźnie rozróżniono kryterium kontroli, np. *control* (ang.), *contrôle* (fr.), *control* (hiszp.), *controllare* (wł.), *valvoa* (fin.), z kolei w niemieckiej wersji językowej zamiast kontroli (*die Kontrolle*) posłużono się wyrażeniem *besitzt*, które odnosi się do posiadania, a w niderlandzkiej słowem *beheren* ‘zarządzać, kierować’.

towarzyszyć doprecyzowanie, na czym owa kontrola ma polegać. W tym przypadku nie pomoże natomiast wykładnia prounijna⁹, ponieważ skutkowałaby naruszeniem zakazu wykładni *contra legem*¹⁰. Jak wspomniano, eksploatacja i kontrola instalacji stanowią na gruncie dyrektywy 2003/87 dwa różne znaczeniowo pojęcia, a dodatkowo przyjęta w art. 3 pkt 3a u.s.h.u.e. definicja legalna eksploatacji instalacji nie uwzględnia jej kontroli. Konkludując, pojęciu eksploatacji instalacji nie można w drodze wykładni prounijnej nadać takiego znaczenia, które obejmowałoby również kontrolowanie instalacji, stanowiłoby to bowiem przejaw wykładni *contra legem*.

Oceniając, czy podmiot nabywający instalację uczestniczącą w EU ETS spełnia ustawowe kryteria prowadzącego instalację, należy wziąć pod uwagę unijną zasadę zakazu oszustw i nadużyć prawa. Konieczność ta wynika z orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako TSUE), wydanego w sprawie *Granarolo*, w którym w kontekście problemu ustalenia operatora instalacji Trybunał stwierdził, że „zasada zakazu nadużyć ma na celu zakazanie tworzenia czysto sztucznych struktur, w oderwaniu od realiów ekonomicznych, wyłącznie w celu uzyskania nienależnej korzyści”¹¹. Przytoczone stanowisko TSUE nie doczekało się jednak wdrożenia do u.s.h.u.e. Stąd też można wątpić, czy rzeczywiście organy administracji publicznej w Polsce, pozbawione odpowiednich narzędzi prawnych na poziomie ustawy, bezpośrednio realizują tę zasadę w przypadkach nabycia instalacji uczestniczącej w EU ETS, zwłaszcza podczas postępowania w sprawie zmiany lub stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia na gruncie przepisów u.s.h.u.e.

Skutki dotyczące zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych

Podstawowe skutki administracyjnoprawne związane z nabyciem instalacji uczestniczącej w EU ETS dotyczą wydanego dla niej zezwolenia, czyli

⁹ Wykładnia prounijna prawa krajowego polega na sformułowaniu takiej wykładni norm prawa krajowego, która będzie zgodna z brzmieniem (litera) i celem właściwych regulacji prawa UE – zob. wyrok TSUE z 4 lipca 2006 r. w sprawie *Adeneler i in. v. Ellinikos Organismos Galaktotz*, skarga nr C-212/04, pkt 108 i 111; G. Betlem, *The doctrine of consistent interpretation – managing legal uncertainty*, „Oxford Journal of Legal Studies” 2002, nr 3, s. 397–398.

¹⁰ Zakaz wykładni *contra legem* stanowi granicę wykładni prounijnej – zob. wyrok TSUE z 16 lipca 2009 r. w sprawie *Mono Car Styling v. Dervis Odemis i in.*, skarga nr C-12/08, pkt 61. Wykładnię *contra legem* należy rozumieć przy tym jako sprzeczną z wykładnią ustaloną w drodze powszechnie akceptowanych dyrektyw interpretacyjnych, np. zakazem wykładni synonimicznej – zob. J. Wróblewski, *Interpretatio secundum, prater et contra legem*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 4–5, s. 617, 622, 624–625.

¹¹ Wyrok TSUE z 29 kwietnia 2021 r. w sprawie *Granarolo SpA v. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare i in.*, skarga nr C-617/19, pkt 61.

decyzji administracyjnej zezwalającej na emisję gazów cieplarnianych z instalacji i określającej obowiązki prowadzącego instalację w zakresie monitorowania tej emisji (art. 3 pkt 25 u.s.h.u.e.). Przede wszystkim art. 55 ust. 1 pkt 3 u.s.h.u.e. przewiduje konieczność zmiany zezwolenia w zakresie oznaczenia podmiotu prowadzącego instalację (co należy odróżnić od zmiany samej tylko nazwy tego samego prowadzącego instalację – art. 55 ust. 1 pkt 2 u.s.h.u.e.). Dokładniej rzecz biorąc, zmienia się ten punkt zezwolenia, który określa „imię i nazwisko albo nazwę prowadzącego instalację oraz oznaczenie jego adresu miejsca zamieszkania albo adresu siedziby” (art. 54 ust. 1 pkt 1 u.s.h.u.e.). Zmiana prowadzącego instalację nie powoduje zatem bezprzedmiotowości zezwolenia, lecz poprzez zmianę zezwolenia finalizuje się następstwo prawne – w miejsce dotychczasowego prowadzącego instalację wchodzi nabywca tytułu prawnego do instalacji¹².

Po nabyciu tytułu prawnego do instalacji nowy prowadzący instalację ma obowiązek złożenia wniosku o zmianę zezwolenia w terminie 30 dni od dnia, w którym zdarzenie to miało miejsce (art. 55 ust. 2 u.s.h.u.e.). Termin ten ma jedynie charakter instrukcyjny (porządkowy), bowiem przepisy u.s.h.u.e. nie wiążą z jego naruszeniem sankcji bezskuteczności złożonego wniosku o zmianę zezwolenia¹³, w szczególności organ administracji publicznej nie może wówczas odmówić zmiany zezwolenia. Dlatego nowy prowadzący instalację, składając wniosek o zmianę zezwolenia po upływie 30-dniowego terminu, nie musi nawet występować o jego przywrócenie na podstawie art. 58 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴.

Wniosek o zmianę zezwolenia podyktowany nabyciem tytułu prawnego do instalacji powinien czynić zadość nie tylko podstawowym wymaganiom formalnym podania w postępowaniu administracyjnym (art. 63 § 2 i 3 k.p.a.) ale zawierać również informacje identyfikujące nowego prowadzącego instalację i samą instalację oraz informację o tytule prawnym do niej (art. 53

¹² Rozwiązanie takie jest charakterystyczne dla decyzji administracyjnych „rzeczowych”, które określają status prawny pewnej rzeczy i sytuację prawną danego podmiotu ze względu na tę rzecz, jej przejście we władanie innego podmiotu nie powoduje bezprzedmiotowości decyzji, lecz jej przejście przez ten nowy podmiot (decyzja podąża za rzeczą) – zob. G. Łaszczyca, A. Matan, *Akt administracyjny rzeczowy (uwagi ogólne)*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej*, Warszawa 2008, s. 188–189, 194–196. Podobne rozwiązanie polegające na zmianie zezwolenia istnieje w art. 189 ust. 2 p.o.ś., z tym że art. 189 ust. 1 p.o.ś. wprost stwierdza, iż podmiot, który staje się prowadzącym instalację, przejmuje prawa i obowiązki wynikające z pozwoleń dotyczących tej instalacji, tymczasem w u.s.h.u.e. brak jest tego rodzaju klauzuli.

¹³ Terminy instrukcyjne charakteryzują się tym, że naruszenie ich „nie powoduje bezskuteczności czynności procesowej, dla dokonania której zostały ustalone” – zob. Z.R. Kmiecik, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2022 r., II OSK 57/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 10, s. 155.

¹⁴ Dz.U. z 2024 r., poz. 572 ze zm., dalej jako k.p.a.

ust. 1 pkt 1–2 i pkt 3 *ab initio* w zw. z art. 55 ust. 3 u.s.h.u.e.). Pozostałe wymagania określone w art. 53 ust. 1 u.s.h.u.e. nie wydają się konieczne do zmiany zezwolenia w zakresie prowadzącego instalację¹⁵. Warto zwrócić uwagę, że art. 53 ust. 1 pkt 3 u.s.h.u.e. nie nakłada obowiązku przedstawienia dokumentu stanowiącego tytuł prawny do instalacji lecz tylko informację o nim. Dlatego informacja o tytule prawnym do nabytej instalacji stanowi wymóg formalny wszczęcia postępowania w sprawie zmiany zezwolenia, a w razie jej braku należy wezwać prowadzącego instalację do jego uzupełnienia (art. 64 § 2 k.p.a.). Z informacji o tytule prawnym do instalacji powinno wynikać, że na jego podstawie nabywca instalacji może nią władać w celu eksploatacji. Wątpliwości powzięte przez organ administracji publicznej co do informacji o tytule prawnym do instalacji powinny być wyjaśnianie na etapie postępowania dowodowego, a nie w drodze art. 64 § 2 k.p.a.¹⁶ – w tym celu można żądać np. złożenia oryginału albo poświadczonego za zgodność z oryginałem odpisu tytułu prawnego do instalacji.

Analogiczny warunek dotyczący przedstawienia informacji o tytule prawnym do instalacji obowiązuje w przypadku wydawania pozwoleń emisyjnych na podstawie art. 184 ust. 2 pkt 3 p.o.ś. Na temat jego wypełnienia dość liberalnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, twierdząc w jednym z orzeczeń¹⁷, że, po pierwsze, od prowadzącego instalację p.o.ś. „nie wymaga legitymowania się tytułem prawnym do instalacji w dacie występowania z wnioskiem, a następnie w dacie rozstrzygania sprawy wszczętej tym wnioskiem”; po drugie, że „z przepisów ustawy p.o.ś. nie wynika również uprawnienie właściwego organu do weryfikacji podanej informacji o tytule prawnym do instalacji, tym bardziej, że okoliczność ta pozostaje indyferentna z punktu widzenia ochrony środowiska”. Poglądy te nie przystają jednak do treści art. 3 pkt 16 u.s.h.u.e., który wyraźnie zastrzega, że prowadzący instalację jest to podmiot, który „posiada tytuł prawny do władania instalacją w celu jej eksploatacji”. Już z tego powodu nabywca instalacji uczestniczącej

¹⁵ W literaturze wyrażono odmienny pogląd, w myśl którego „treść wniosku o zmianę zezwolenia musi zawierać wszelkie niezbędne elementy, jakie wymagane są dla wniosku o wydanie zezwolenia” – zob. T. Lasecki, R. Maruszkin, [w:] R. Maruszkin (red.), *Ustawa o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 165. Pogląd ten nie jest jednak trafny. Odpowiednie stosowanie przepisów polega na stosowaniu ich wprost, z modyfikacjami, albo nie stosuje się ich w ogóle z uwagi na ich bezprzedmiotowość lub sprzeczność z przepisami ustanowionymi w danym zakresie (zob. wyrok NSA z 6 maja 2025 r., sygn. akt III OSK 7408/21), tak więc określanie we wniosku o zmianę zezwolenia tylko z powodu zmiany prowadzącego instalację takich elementów, jak np. charakterystyka techniczna źródeł powstawania emisji, rodzaju działalności prowadzonej w instalacji czy rodzajów gazów cieplarnianych, jest bezprzedmiotowe – kwestie te są już bowiem ujęte w obowiązującym zezwoleniu.

¹⁶ W orzecznictwie NSA przyjmuje się, że wezwanie do usunięcia braków formalnych podania (art. 64 § 2 k.p.a.) nie służy do zbierania dowodów przez organ administracji publicznej – wyrok NSA z 25 lutego 2025 r., sygn. akt III OSK 6521/21.

¹⁷ Wyrok NSA z 12 maja 2021 r., sygn. akt III OSK 412/21.

w EU ETS, składając wniosek o zmianę zezwolenia, musi w tym momencie legitymować się tytułem prawnym do niej, trudno zresztą nabyć tytuł prawny do instalacji i jednocześnie nie legitymować się nim¹⁸. Jeżeli więc podana przez nabywcę informacja o tytule prawnym do instalacji wzbudzi uzasadnione wątpliwości organu administracji publicznej, to jest upoważniony do ich rozwiania, żądając na podstawie art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. złożenia dokumentu potwierdzającego posiadanie tytułu prawnego do instalacji.

Sprawa administracyjna zmiany zezwolenia z powodu zmiany prowadzącego instalację wynikającej z nabycia tytułu prawnego do instalacji została uregulowana w art. 55 ust. 1 pkt 3 u.s.h.u.e. W konsekwencji, na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*, w tym przypadku nie będzie miał zastosowania art. 155 k.p.a., który reguluje tryb tzw. odwołałości fakultatywnej, polegający na uchyleniu lub zmianie decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo, o ile strona wyrazi na to zgodę, przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne¹⁹. Stąd też w sprawie zmiany zezwolenia pod względem prowadzącego instalację nie ocenia się przesłanek interesu społecznego lub słusznego interesu strony²⁰. Ponadto decyzja wydana w tej sprawie ma charakter związany, a nie uznaniowy, jak w trybie odwołałości fakultatywnej, bowiem przepisy u.s.h.u.e., a zwłaszcza jej art. 55, nie przyznały organowi administracji publicznej zakresu swobody w wyborze rozstrzygnięcia, lecz jednoznacznie determinują jego treść²¹. Dlatego organ administracji publicznej ma obowiązek zmienić zezwolenie, jeżeli dany podmiot nabył tytuł prawny do instalacji uczestniczącej w EU ETS (i zgodnie z wyrokiem TSUE w sprawie *Granarolo* nie stoi temu na przeszkodzie unijna zasada zakazu oszustw i nadużyć).

Decyzja administracyjna zmieniająca zezwolenie wywołuje skutki *extunc*, tj. od dnia nabycia tytułu prawnego do instalacji, a nie np. od dnia jej wydania. Potwierdza bowiem prawną okoliczność, że dany podmiot w określonym momencie nabył tytuł prawny do instalacji i stał się z tego powodu

¹⁸ Poglądy NSA zostały skrytykowane w literaturze – zob. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz aktualizowany*, 2025, Lex, komentarz do art. 184 pkt 4.

¹⁹ W orzecznictwie sądów administracyjnych wyklarowała się zasada, że jeżeli przepis szczególny reguluje przesłanki zmiany decyzji ostatecznej (*lex specialis*), to w takim zakresie wyłączone jest stosowanie art. 155 k.p.a. (*lex generalis*) – zob. np. wyroki NSA z 10 maja 2022 r., sygn. akt II GSK 1955/18 i z 18 kwietnia 2023 r., sygn. akt II GSK 1387/19.

²⁰ Wyłączenie stosowania w tym przypadku art. 155 k.p.a. pozwala też uniknąć wątpliwości dotyczących rozciągnięcia trybu odwołałości fakultatywnej na decyzje związane (wspomniał o nich NSA w wyroku z 13 lutego 2025 r., sygn. akt III OSK 2200/23), a do takich niewątpliwie zalicza się zezwolenie uregulowane w u.s.h.u.e.

²¹ Zob. M. Jaśkowska, *Uznawanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 1, Warszawa 2010, s. 260.

prowadzącym instalację²². Dlatego też w uzasadnieniu decyzji zmieniającej zezwolenie należy podać dokładną datę, kiedy nastąpiło nabycie tytułu prawnego do instalacji, tak aby jednoznacznie wskazać moment, od którego nabywca stał się prowadzącym instalację.

Skutki dotyczące rozliczenia wielkości emisji CO₂

Obowiązek rozliczenia wielkości emisji z instalacji polega na umorzeniu dokładnie takiej liczby uprawnień do emisji, która jest równa liczbie ton CO₂ wyemitowanych z instalacji w danym roku kalendarzowym (zasadniczo wskazuje na nią raport na temat wielkości emisji)²³, a jego wykonanie musi nastąpić najpóźniej w terminie do końca września kolejnego roku (art. 92 ust. 1 u.s.h.u.e.). Umorzenie odbywa się elektronicznie przy pomocy indywidualnego rachunku przypisanego do instalacji, który utrzymywany jest w rejestrze UE, działającym na podstawie rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/1122 z dnia 12 marca 2019 r. uzupełniającego dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do funkcjonowania rejestru Unii²⁴. Z pewnością dla nowego prowadzącego instalację aktualizuje się obowiązek rozliczenia wielkości emisji powstałej począwszy od dnia nabycia tytułu prawnego do instalacji, bowiem od tego momentu władza on instalacją w celu jej eksploatacji i staje się pełnoprawnym prowadzącym instalację. W tej kwestii bez znaczenia pozostaje data wydania deklaratoryjnej decyzji o zmianie zezwolenia w zakresie prowadzącego instalację.

Z kolei problem rozliczenia wielkości emisji za okres wcześniejszy reguluje art. 61 ust. 3 u.s.h.u.e., w myśl którego „nabywca tytułu prawnego do instalacji jest obowiązany do rozliczenia wielkości emisji z tej instalacji”. Temporalny zakres obowiązku rozliczenia wielkości emisji przez nabywcę instalacji nie został w tym przepisie ograniczony, stąd też, kierując się dyrektywą wykładni językowej *lege non distinguente*, należy dojść do wniosku, że obejmuje on całą dotychczasową emisję, której nie rozliczył poprzedni prowadzący instalację. Chodzi zatem nie tylko o emisję powstałą „pod rządami” poprzedniego prowadzącego instalację w roku nabycia instalacji, ale również o nierozliczoną emisję z poprzednich lat. Objęcie przepisem art. 61 ust. 3 u.s.h.u.e. tej ostatniej sytuacji dodatkowo potwierdza wykładnia systemowa, ponieważ zgodnie z art. 92 ust. 7 ustawy s.h.u.e. „w przypadku powstania

²² Na temat podstawowych cech i skutków decyzji administracyjnych deklaratoryjnych zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 190–191.

²³ Wielkość emisji może też zostać w niektórych sytuacjach oszacowana przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (art. 88 ust. 3 u.s.h.u.e.).

²⁴ Dz. Urz. UE L 177 z 2.7.2019 ze zm. (dalej jako rozporządzenie 2019/1122).

zaległości w zakresie rozliczenia wielkości emisji z lat poprzednich umorzenie uprawnień do emisji zalicza się w pierwszej kolejności na poczet rozliczenia tej zaległości”. Jeżeli więc emisja z instalacji powstała w latach przed nabyciem do niej tytułu prawnego nie została rozliczona, to bezpośrednio i bezwzględnie z mocy art. 92 ust. 7 ustawy s.h.u.e. uprawnienia do emisji umarzone przez nowego prowadzącego instalację zaliczane są na poczet rozliczenia tej wcześniejszej emisji.

Przewidziany w art. 61 ust. 3 u.s.h.u.e. skutek prawny nałożenia na nabywcę instalacji obowiązku rozliczenia wielkości emisji z instalacji powstaje z mocy samego prawa; organ administracji publicznej nie wydaje w tym przypadku osobnego aktu administracyjnego, ani nie podejmuje czynności materialno-technicznej.

Zawarta w art. 61 ust. 3 u.s.h.u.e. norma obciążająca nowego prowadzącego instalację obowiązkiem rozliczenia całej dotychczasowej wielkości emisji z instalacji ma niewątpliwie charakter bezwzględnie obowiązujący (imperatywny). Z uwagi na to oraz w świetle uznawanej w polskim porządku prawnym zasady *Ius publicum privatorum pactis mutari non potest* ‘przepisy prawa publicznego nie mogą być zmieniane umowami osób prywatnych’ w umowie mającej za przedmiot zbycie tytułu prawnego do instalacji strony nie mogą odmiennie rozłożyć ciężaru obowiązku rozliczenia wielkości emisji z instalacji niż określa to art. 61 ust. 3 u.s.h.u.e. Dlatego też zasadę swobody umów ogranicza w tym przypadku w sposób dopuszczalny obowiązujący przepis ustawy (art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²⁵). W przypadku gdy czynność prawna dotycząca przeniesienia tytułu prawnego do instalacji zawiera postanowienie sprzeczne z art. 61 ust. 3 ustawy s.h.u.e., należałoby opowiedzieć się za jego nieważnością (art. 58 § 1 i 3 k.c.).

Chcąc uchronić się przed nabyciem „zadłużonej” instalacji, można zwerfikować dane dotyczące rozliczenia emisji za każdy rok uczestnictwa instalacji w EU ETS na stronie internetowej Union Registry Public Website²⁶, prowadzonej pod egidą Komisji Europejskiej, lub też zapoznać się z ogłaszanymi przez Ministra Klimatu i Środowiska w Biuletynie Informacji Publicznej wykazami prowadzących instalację, którzy nie rozliczyli emisji w terminie (art. 96 ust. 2 u.s.h.u.e.). Informacje te są dostępne publicznie, bezpłatnie i natychmiast.

²⁵ Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm., dalej jako k.c. Pojęcie ustawy występujące w art. 353¹ k.c. oznacza „zarówno normy imperatywne i semiimperatywne z zakresu prawa cywilnego (...), jak i normy konstytucyjne, karne lub administracyjne, jeżeli wynikać z nich będzie zakaz kształtowania stosunków cywilnoprawnych określonej treści” – tak: R. Trzaskowski, *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych: art. 353¹ K.C.*, Kraków 2005, s. 222–223.

²⁶ <https://union-registry-data.ec.europa.eu/report/welcome> (data dostępu: 22.07.2025).

Skutki dotyczące rachunku instalacji w rejestrze UE i znajdujących się na nim uprawnień do emisji

Realizacja przez prowadzącego instalację podstawowych praw i obowiązków wynikających z uczestnictwa instalacji w EU ETS zależy od posiadania indywidualnego rachunku w rejestrze UE przypisanego do tej instalacji (art. 8 ust. 2 u.s.h.u.e.). Nazywany jest on rachunkiem operatora na gruncie terminologii przyjętej we wspomnianym rozporządzeniu 2019/1122, które reguluje zagadnienia dotyczące m.in. otwierania, funkcjonowania, zawieszania czy zamykania takich rachunków. Dla uproszczenia będzie on dalej określany jako rachunek instalacji.

Rachunek instalacji pełni szereg ważnych funkcji. Przechowywane są na nim uprawnienia do emisji przydzielone bezpłatnie instalacji lub nabyte przez prowadzącego instalację na rynku pierwotnym bądź wtórnym, za pomocą rachunku praktycznie rozporządza się uprawnieniami do emisji, na rachunek wpisuje się wielkość emisji z instalacji za dany rok kalendarzowy, wreszcie służy on do rozliczania wielkości emisji poprzez umorzenie odpowiedniej liczby uprawnień do emisji. Nabywca instalacji, stając się nowym prowadzącym instalację, aby mógł realizować wymienione prawa i obowiązki, musi więc posiadać dostęp do rachunku instalacji. Sam fakt zbycia tytułu prawnego do instalacji nie powoduje przy tym zamknięcia dotychczasowego rachunku instalacji²⁷ i otwarcia nowego, lecz jego przejęcie przez nabywcę instalacji. Innymi słowy, rachunek instalacji „podąża” za instalacją.

Skutek prawny w postaci przejęcia rachunku instalacji przez nabywcę tytułu prawnego do instalacji wynika, po pierwsze, stąd, że rachunek instalacji może zostać sprzedany lub zbyty wyłącznie wraz z instalacją przypisaną do tego rachunku, w pozostałych przypadkach zakazana jest sprzedaż lub przekazanie własności rachunku (art. 22 ust. 5 i 6 rozporządzenia 2019/1122). Zbywca i nabywca instalacji nie mogą zatem postanowić odmiennie w umowie (*ius publicum privatorum pactis mutari non potest* oraz ustawowe ograniczenia zasady swobody umów, do których odsyła art. 353¹ k.c.). Po drugie, z uwagi na zasadę, stanowiącą, że dane zezwolenie jest podstawą do otwarcia jednego rachunku instalacji (art. 14 ust. 3 rozporządzenia 2019/1122), nowy prowadzący instalację nie może ubiegać się o otwarcie kolejnego, odrębnego rachunku dla tej samej instalacji, bowiem zostaje on ustanowiony jako prowadzący instalację w dotychczasowym, obowiązującym zezwoleniu (art. 55 ust. 1 pkt 3 u.s.h.u.e.), w oparciu o które już wcześniej otwarto rachunek instalacji. Poza tym zmiana zezwolenia pod względem prowadzącego

²⁷ Zamknięcie rachunku instalacji następuje bowiem w przypadku cofnięcia zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych lub zaprzestania działalności instalacji (art. 25 ust. 1 rozporządzenia 2019/1122).

instalację urzeczywistnia następstwo prawne, w którym nabywca instalacji wstępuje w sytuację prawną zbywcy instalacji, związaną z uczestnictwem instalacji w EU ETS, a więc m.in. obejmującą rachunek instalacji. Po trzeciej, zaistnienie owego skutku potwierdza obciążenie nowego prowadzącego instalację obowiązkiem rozliczenia dotychczasowej wielkości emisji z instalacji (art. 61 ust. 3 u.s.h.u.e.), co odbywa się za pośrednictwem istniejącego rachunku instalacji. Przejęcie rachunku instalacji przez nowego prowadzącego instalację ma więc zapewnić ciągłość uczestnictwa instalacji w EU ETS związaną głównie z wypełnieniem obowiązku rozliczenia wielkości emisji.

Na rachunku instalacji mogą znajdować się uprawnienia do emisji zarówno te, które zostały bezpłatnie przyznane instalacji (rozdział 5a u.s.h.u.e.), jak i te nabyte przez prowadzącego instalację na rynku pierwotnym lub wtórnym. Tylko w stosunku do tej pierwszej kategorii uprawnień do emisji nabycie tytułu prawnego do instalacji aktualizuje zakaz rozporządzania nimi przez dotychczasowego prowadzącego instalację, przy czym staje się on skuteczny *ex-lege* dokładnie od dnia nabycia tytułu prawnego do instalacji (art. 61 ust. 1 u.s.h.u.e.). Zakaz stanowi wyjątek od zasady swobodnego rozporządzania uprawnieniami do emisji (art. 15 ust. 1 u.s.h.u.e.), dlatego nie może być interpretowany rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*) i obejmować np. drugiej kategorii uprawnień do emisji. Na nowym prowadzącym instalację co prawda spoczywa obowiązek zgłoszenia do Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (dalej jako KOBiZE) informacji o nabyciu tytułu prawnego do instalacji w ciągu 21 dnia od tego zdarzenia (art. 61 ust. 2 u.s.h.u.e.), ale jego realizacja bądź uchybienie mu nie ma żadnego znaczenia dla wejścia w życie zakazu rozporządzania przyznanymi instalacji uprawnieniami do emisji²⁸.

Niemniej jednak dotychczasowy prowadzący instalację zazwyczaj wciąż posiada dostęp do rachunku instalacji mimo zbycia tytułu prawnego do instalacji i faktycznie może rozporządzać znajdującymi się na nim uprawnieniami do emisji (poprzez swoich upoważnionych przedstawicieli przypisanych do rachunku instalacji). Wspomniane zgłoszenie informacji o nabyciu tytułu prawnego do instalacji nie skutkuje przy tym wstrzymaniem dostępu do rachunku dotychczasowemu prowadzącemu instalację. Stąd też w celu ochrony interesów nowego prowadzącego instalację, przewidziano w art. 61 ust. 2a u.s.h.u.e. szczególny i fakultatywny środek zabezpieczający. Mianowicie nabywca instalacji może złożyć wniosek do KOBiZE o zawieszenie

²⁸ Obowiązek zgłoszenia faktu nabycia tytułu prawnego do instalacji ma jedynie charakter informacyjny, jego wykonanie, podobnie jak i niewykonanie, nie rodzi żadnych skutków prawnych. Dlatego też wyrażający ten obowiązek przepis art. 61 ust. 2 u.s.h.u.e. należy zakwalifikować jako *lex imperfecta*.

dostępu wszystkim upoważnionym przedstawicielom lub dodatkowym upoważnionym przedstawicielom do rachunku instalacji lub do procesów, do których upoważniony przedstawiciel miał dostęp. Po zawieszeniu dostępu do rachunku instalacji lub do określonych procesów dotychczasowy prowadzący instalację utraci praktyczną możliwość rozporządzania uprawnieniami do emisji znajdującymi się na rachunku²⁹. Nowy prowadzący instalację uzyska z kolei pełny dostęp do rachunku instalacji po tym, jak na jego wniosek zostaną zaktualizowane dane na rachunku, przede wszystkim w zakresie oznaczenia nowego prowadzącego instalację i wskazanych przez niego upoważnionych przedstawicieli. Aktualizacji danych dokonuje KOBiZE (art. 8 ust. 2 i 5 w zw. z art. 9 ust. 7 u.s.h.u.e.).

Wspomniany wniosek można uwzględnić najwcześniejszej w dniu nabycia tytułu prawnego do instalacji, niedopuszczalne jest żądanie „profilaktycznego” zawieszenia dostępu do rachunku bądź do określonych procesów. Pogląd ten znajduje uzasadnienie, że, po pierwsze, obligatoryjną częścią wniosku jest umowa nabycia tytułu prawnego (oryginał albo kopia o poświadczonej zgodności z oryginałem) albo oświadczenie zbywcy tytułu prawnego o zbyciu tego tytułu na rzecz wnioskodawcy (art. 61 ust. 2a u.s.h.u.e.). Po drugie, wniosek ma na celu uniemożliwić zbywcy instalacji praktyczne rozporządzanie uprawnieniami do emisji przyznanymi instalacji, które wciąż znajdują się na rachunku, ale zakaz rozporządzania nimi aktualizuje się z dniem nabycia tytułu prawnego do instalacji, a nie wcześniej (art. 61 ust. 1 u.s.h.u.e.). Skorzystanie z owego środka zabezpieczającego nie może zatem zmierzać do rozciągnięcia zakazu rozporządzania uprawnieniami do emisji na okres sprzed dnia nabycia tytułu prawnego do instalacji.

Na koniec warto zauważyć, że złożenie wniosku o zawieszenie dostępu do rachunku instalacji lub do określonych procesów okazuje się bezzasadne wtedy, gdy dostęp został już zawieszony. Może to wynikać z różnych okoliczności, np. nie rozliczono wielkości emisji z instalacji (art. 92a u.s.h.u.e.) lub nie uiszczono opłaty rocznej dotyczącej rachunku instalacji (art. 30 ust. 2 lit. b rozporządzenia 2019/1122 w zw. z art. 13 ust. 2 u.s.h.u.e.). W takich przypadkach nowy prowadzący instalację uzyska dostęp do rachunku instalacji po usunięciu przyczyny, która spowodowała zawieszenie dostępu do rachunku (art. 30 ust. 6 rozporządzenia 2019/1122) i wspomnianej aktualizacji danych odnoszących się do prowadzącego instalację i wskazanych przezeń upoważnionych przedstawicieli.

²⁹ Praktycznie rzecz biorąc, zawieszenie dostępu do rachunku lub do określonych procesów dotyczy wszystkich uprawnień do emisji znajdujących się na rachunku instalacji, dlatego zbywca tytułu prawnego do instalacji powinien wcześniej przenieść nabyte na rynku uprawnienia do emisji na odrębnych rachunek, aby mógł nimi dalej rzeczywiście rozporządzać.

Skutki dotyczące monitorowania i raportowania emisji CO₂

Ostatnia z analizowanej grupy skutków administracyjnoprawnych, które wywołuje nabycie tytułu prawnego do instalacji dotyczy monitorowania emisji z instalacji oraz złożenia raportu o wielkości emisji z instalacji. Na prowadzącym instalację spoczywa bowiem obowiązek monitorowania emisji na podstawie zatwierdzonego w zezwoleniu planu monitorowania emisji, a także obowiązek corocznego składania raportu o wielkości emisji (art. 80 ust. 1 i 3 u.s.h.u.e.).

Jak zatem kształtują się te obowiązki w odniesieniu do nabywcy instalacji? Z momentem nabycia tytułu prawnego do instalacji jej nabywca staje się prowadzącym instalację, a więc rozpoczyna władać nią w celu eksploatacji i dlatego już od tej chwili aktualizuje się wobec niego obowiązek monitorowania emisji z instalacji. Przepisy u.s.h.u.e. nie przewidują natomiast tymczasowego zwolnienia z obowiązku monitorowania emisji z instalacji za okres od dnia nabycia tytułu prawnego do instalacji aż do dnia zmiany zezwolenia pod względem oznaczenia prowadzącego instalację. Innymi słowy, emisja powstała w tym okresie, niezależnie od długości trwania postępowania w sprawie zmiany zezwolenia, również podlega monitorowaniu i musi zostać uwzględniona w raporcie o wielkości emisji. Za tym stanowiskiem przemawia także szereg przepisów rozporządzenia 2018/2066, otóż monitorowanie prowadzi się w sposób kompletny i zapobiegający powstawaniu luk w danych (art. 5), spójny i porównywalny na przestrzeni czasu (art. 6 ust. 1), z dochowaniem należytej staranności, tak aby obliczenia i pomiary wykazywały najwyższy osiągalny stopień dokładności (art. 7 akapit trzeci), a nawet w razie wyłączenia lub awarii instalacji (art. 20 ust. 1 akapit trzeci).

Monitorowanie emisji z instalacji odbywa się na podstawie planu monitorowania wielkości emisji, który jest zatwierdzony w zezwoleniu i stanowi załącznik do niego (art. 54 ust. 6 u.s.h.u.e.). Nowy prowadzący instalację, aby wywiązać się z obowiązku monitorowania emisji z instalacji, musi zatem faktycznie plan ten posiadać. Może go uzyskać w pierwszej kolejności od zbywcy instalacji, który jest obowiązany do przekazania nabywcy wszelkich informacji i dokumentów niezbędnych do sporządzenia raportu o wielkości emisji z instalacji (art. 61 ust. 4 ustawy s.h.u.e.). Jako dokument niezbędny do sporządzenia tego raportu należy z pewnością traktować zatwierdzony plan monitorowania wielkości emisji. Gdyby jednak zbywca instalacji nie przekazał planu, wówczas nowy prowadzący instalację może go uzyskać korzystając z prawa dostępu do akt zakończonej sprawy dotyczącej wydania (lub zmiany) zezwolenia (art. 73 § 1 k.p.a.).

Proces monitorowania emisji z instalacji za dany rok kalendarzowy znajduje swoje zwieńczenie w raporcie o wielkości emisji z instalacji, który składa się w terminie do dnia 31 marca następnego roku do KOBiZE (art. 86

ust. 1 u.s.h.u.e.). Raport na zlecenie prowadzącego instalację podlega weryfikacji przez akredytowanego weryfikatora, z której sporządza się sprawozdanie dołączane do raportu (art. 84 u.s.h.u.e.). Klarowne przedstawienie wykonania obowiązku złożenia raportu o wielkości emisji z instalacji przez jej nabywcę wymaga rozróżnienia dwóch sytuacji.

Po pierwsze, raport o wielkości emisji z instalacji za rok, w którym nastąpiło nabycie tytułu prawnego do instalacji sporządza i składa wyłącznie nowy prowadzący instalację. Wynika to z powołanego wcześniej art. 61 ust. 4 u.s.h.u.e., który nakazuje zbywcy instalacji przekazać jej nabywcy wszelkie informacje i dokumenty niezbędne do sporządzenia raportu o wielkości emisji z instalacji. W konsekwencji nie składa się dwóch osobnych raportów o wielkości emisji z instalacji za ten sam rok, tj. pierwszego raportu za okres, w którym instalację eksploatował zbywca instalacji i drugiego za okres eksploatacji instalacji przez jej nabywcę.

Po drugie, nasuwa się pytanie, czy nabywca instalacji jest zobowiązany do złożenia raportu o wielkości emisji z instalacji również za rok poprzedzający rok, w którym miało miejsce jej nabycie, jeżeli obowiązku tego nie dopełnił poprzedni prowadzący instalację? Wydaje się, że w tej kwestii należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Przede wszystkim z brzmienia art. 61 ust. 4 u.s.h.u.e. nie wynika wprost, aby obowiązek złożenia raportu przez nabywcę instalacji rozciągał się na miniony rok; przepis ten nie wskazuje na sporządzenie dwóch albo kilku raportów ale dosłownie jednego raportu związanego z nabyciem instalacji. Następnie trzeba odnotować, że w razie niezłożenia raportu o wielkości emisji w terminie do końca marca, jej wielkość oszacowuje w decyzji administracyjnej wojewódzki inspektor ochrony środowiska (art. 88 ust. 3 u.s.h.u.e.) na żądanie KOBiZE, co czyni zbędnym złożenie raportu. Wreszcie trudno wymagać od nabywcy instalacji sporządzenia raportu o wielkości emisji za rok kalendarzowy, w którym nie on, lecz zbywca eksploatował ją i monitorował powstającą emisję.

Za przeciwnym stanowiskiem, tj. o przejęciu obowiązku złożenia zaległego raportu o wielkości emisji przez nowego prowadzącego instalację, należałoby natomiast opowiedzieć się w sytuacji sukcesji uniwersalnej (ogólnej), uregulowanej w ustawie z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych³⁰. Z przepisów art. 494 § 1 i art. 531 § 1 k.s.h. wynika bowiem, że spółka przejmująca albo spółka nowo zawiązana w ramach połączenia lub podziału spółek wstępuje w prawa i obowiązki spółki przejmowanej, spółki łączącej się albo spółki dzielonej. Zakres tych przepisów obejmuje ogół praw i obowiązków, w tym prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym, niezależnie od tego, czy wynikają wprost z przepisów prawa, czy z decyzji administracyjnych³¹.

³⁰ Dz.U. z 2024 r., poz. 18 ze zm., dalej jako k.s.h.

³¹ K.M. Ziemiński, *Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 1, s. 13–14.

Podsumowując, dla nowego prowadzącego instalację powstają obowiązki monitorowania emisji z nabytej instalacji (począwszy od dnia jej nabycia) oraz złożenia raportu o wielkości emisji tylko za rok, w którym nastąpiło nabycie instalacji. Obowiązek złożenia zaległego raportu przejdzie na nowego prowadzącego instalację wyjątkowo w ramach sukcesji uniwersalnej uregulowanej w art. 494 § 1 i art. 531 § 1 k.s.h.

Zakończenie

Nabycie tytułu prawnego do instalacji uczestniczącej w EU ETS skutkuje przede wszystkim powstaniem szeregu obowiązków dla jej nabywcy, który od tego momentu zyskuje status prowadzącego instalację – poczynając od zgłoszenia nabycia instalacji, poprzez złożenie wniosku o zmianę zezwolenia, rozliczenie wielkości emisji (zarówno aktualnej, jak i zaległej) aż po monitorowanie emisji (od momentu nabycia instalacji) i złożenie raportu o wielkości emisji za cały rok, w którym nabyto instalację (oraz za poprzednie lata jeżeli instalację nabyto w drodze sukcesji uniwersalnej na podstawie art. 494 § 1 albo art. 531 § 1 k.s.h., a nie doszło do oszacowania emisji w trybie art. 88 ustawy s.h.u.e.). Zbywca i nabywca instalacji nie mogą przy tym odmiennie ukształtować realizacji obowiązków rozliczenia emisji i złożenia raportu o wielkości emisji. Korzyści wynikające z nabycia instalacji dotyczą natomiast przejęcia rachunku instalacji w rejestrze UE wraz ze znajdującymi się na nim uprawnieniami do emisji, które przydzielono instalacji. Na rachunek ten będą następnie przekazywane kolejne uprawnienia do emisji przydzielone instalacji. Zbycie instalacji wiąże się przy tym nierozdzielnie ze zbyciem rachunku instalacji.

Analiza administracyjnoprawnych skutków płynących z nabycia instalacji uczestniczącej w EU ETS ujawniła kilka niedostatków w przepisach ustawy s.h.u.e., którymi powinien zająć się prawodawca. Po pierwsze, definicja prowadzącego instalację powinna zostać uzupełniona o dokładnie zdefiniowaną przesłankę sprawowania kontroli nad instalacją. Po drugie, należałoby implementować unijną zasadę zakazu oszustw i nadużyć prawa, ukierunkowaną na ograniczenie tworzenia „sztucznych” podmiotów przez prowadzących instalacje w celu zbywania na rzecz tych pierwszych całości albo części instalacji uczestniczącej w EU ETS (wyrok *Granarolo*). Po trzecie, warto wprowadzić jednoznaczną regulację – na wzór art. 189 ust. 1 p.o.ś. – stwierdzającą, że nabywca instalacji przejmuje prawa i obowiązki wynikające z zezwolenia obowiązującego dla tej instalacji. Po czwarte, można zastanowić się nad podwyższeniem ochrony dla nabywcy instalacji „zadłużonej”, z której nie rozliczono wielkości emisji, np. przez obligatoryjne dołączenie do umowy zbycia instalacji oświadczenia zbywcy o stanie rozliczenia wielkości

emisji z instalacji. Wreszcie po piąte, zasadne wydaje się, aby prawodawca doprecyzował również kwestię złożenia raportu o wielkości emisji za rok poprzedzający nabycie instalacji, jeżeli dotychczasowy prowadzący instalację nie dopełnił tego obowiązku i nie oszacowano emisji.

Wykaz literatury

- Betlem G., *The doctrine of consistent interpretation – managing legal uncertainty*, „Oxford Journal of Legal Studies” 2002, nr 3.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz aktualizowany*, 2025, Lex.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Kmiecik Z.R., *Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2022 r., II OSK 57/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 10.
- Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Łaszczyca G., Matan A., *Akt administracyjny rzeczowy (uwagi ogólne)*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Maruszkina R. (red.), *Ustawa o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2023.
- Morawski L., *Zasady wykładni językowej*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2011, nr 1.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 2009.
- Trzaskowski R., *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych: art. 353¹ K.C.*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Wróblewski J., *Interpretatio secundum, prater et contra legem*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 4–5.
- Ziemska K.M., *Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 1.

Summary

Administrative-legal implications of the acquisition of an installation participating in the European Union Emissions Trading Scheme

Keywords: administrative law, European Union Emissions Trading Scheme, installation, acquisition of an installation, installation operator.

This study addresses the issue of acquiring an installation participating in the European Union Emissions Trading System (EU ETS) in the context of the legal implications such an event entails within the realm of administrative

law. Its objective is to characterise the legal consequences arising from the acquisition of such an installation, as defined by the provisions of the Act of 12 June 2015 on the Greenhouse Gas Emission Allowance Trading System. The conclusions drawn from the analysis indicate that the purchaser of the installation assumes the role of the operator from the moment of acquisition. The subsequent decision amending the permit is of a declaratory nature only. The purchaser is primarily obligated to fulfil several duties, including applying for the amendment of the permit, settling the total volume of CO₂ emissions from the installation, obtaining access to the installation's account in the Union Registry, and submitting an emissions report for the installation. The article also highlights deficiencies in the Act in the context of installation acquisition, which should be promptly addressed by the Polish lawmakers. These include, inter alia, the need to amend the definition of the installation operator and to enhance the legal protection of the purchaser with respect to the acquisition of the installation's account.