

## **Opis Przedmiotu Zamówienia**

### **Przygotowanie ekspertyzy pod roboczym tytułem: Sukcesja administracyjnoprawna obowiązków naprawczych i remediacyjnych w ustawie szkodowej oraz prawie ochrony środowiska**

#### **Rozdział I: Informacje ogólne**

##### **1. Kontekst realizacji zamówienia**

Zamówienie jest realizowane w związku z potrzebą rozwiązania najbardziej istotnych lub szczególnie skomplikowanych zagadnień zidentyfikowanych w trakcie wspólnych prac przedstawicieli organów właściwych w zakresie szkód w środowisku i historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Procedury związane z przechodzeniem praw i obowiązków wynikających z ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187), dalej jako: „ustawa szkodowa”, oraz w zakresie ochrony powierzchni ziemi z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2025 poz. 647, ze zm.), dalej jako: „POŚ”, są skomplikowane ze względu na regulacje zawarte w wielu ustawach tj. m.in. Kodeks cywilny, Prawo upadłościowe, Kodeks spółek handlowych. Zidentyfikowanie podmiotu odpowiedzialnego za wyrządzoną szkodę w środowisku oraz przeprowadzenie działań zapobiegawczych lub naprawczych na podstawie ustawy szkodowej bądź podmiotu zobowiązanego do przeprowadzenia remediacji lub badań zanieczyszczenia gleby i ziemi na podstawie ustawy POŚ, jest kluczowe w celu m.in. zaniechania pogłębiania się degradacji środowiska i zagrożenia dla zdrowia ludzi, zapobiegnięcia przerzucenia ciężaru finansowego naprawy na regionalnego dyrektora ochrony środowiska lub inne organy administracji oraz realizacji zasady „zanieczyszczający płaci”.

Zamawiający zastrzega, że Dzieło zrealizowane w ramach wykonania przedmiotu zamówienia nie może powielać analiz zawartych w Opracowaniu z dnia 26 października 2019 r.<sup>1</sup>

Zamówienie realizowane jest ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na podstawie umowy z dnia 5 września 2025 r. nr 313/2025/Wn50/NE-po/D o realizację zadania pn. „Wsparcie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w realizacji zobowiązań w zakresie szkód w środowisku i historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi”.

##### **2. Cel zamówienia**

###### **Cel strategiczny**

Ideą realizacji zamówienia jest potrzeba uzyskania i wypracowania jednolitego stanowiska w sprawie sukcesji administracyjnoprawnej obowiązków wynikających z ustawy szkodowej oraz POŚ w procesach likwidacji, upadłości, przekształcania oraz dziedziczenia działalności przez podmioty korzystające ze środowiska, w tym przy zaprzestaniu działalności przez osoby fizyczne. Z uwagi na powstałą wcześniej ekspertyzę zasadne jest wyłączenie z zakresu planowanej ekspertyzy zagadnienia

<sup>1</sup> Opracowanie „Status syndyka masy upadłości oraz upadłego podmiotu korzystającego ze środowiska w rozumieniu przepisów ustawy Prawo upadłościowe w postępowaniach administracyjnych toczących się na podstawie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie oraz postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym wykonania ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych na podstawie ww. ustawy” autorstwa dr hab. Anna Hrycaj, prof. Uczelni Łazarskiego, Instytut Prawa Upadłościowego i Restrukturyzacyjnego oraz Badań nad Niewypłacalnością Uczelni Łazarskiego w Warszawie, 26 października 2019 r.”

dotyczącego statusu syndyka masy upadłości oraz upadłego podmiotu korzystającego ze środowiska w postępowaniu administracyjnym i egzekucyjnym.

### **Cel operacyjny**

Celem operacyjnym realizacji zamówienia jest opracowanie ekspertyzy, która umożliwi skuteczniejsze orzekanie w sprawie odpowiedzialności za wyrządzone szkody w środowisku w trybie ustawy szkodowej oraz za historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi w trybie POŚ.

### **3. Przedmiot zamówienia**

Przedmiotem zamówienia jest opracowanie ekspertyzy w formie pisemnej (**dalej: „Dzieło”**), w której Wykonawca zobowiązany jest przedstawić:

- a) aktualny stan prawny związany z przedmiotem zamówienia, w tym w szczególności:
  - charakter prawny obowiązków wynikających z ustawy szkodowej i POŚ;
  - relację z innymi przepisami prawa, w tym w szczególności z ustawą z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 614 z późn. zm.) (dalej: „Prawo upadłościowe”) i ustawy z dnia 15 maja 2015 r. - Prawo restrukturyzacyjne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1428 z późn. zm.);
  - przegląd przepisów w kontekście przejścia (sukcesji) ciężarów (obowiązków) administracyjnych.
- b) aktualną wiedzę związaną z przedmiotem zamówienia, w tym w szczególności:
  - pełne orzecznictwo sądów administracyjnych i powszechnych:
    - analiza wyroków dotyczących tego, czy syndyk jest "korzystającym ze środowiska" i czy można na niego nałożyć nakaz wykonania działań naprawczych;
    - wyłączenie statusu syndyka w postępowaniu; przechodzenie praw i obowiązków w przypadku likwidacji, upadłości i przekształcenia podmiotów oraz dziedziczenia działalności;
    - możliwości nałożenia obowiązku na osoby fizyczne, które zaprzestały prowadzenia działalności gospodarczej;
  - przegląd literatury prawniczej związanej z ww. tematami;
  - doktryna "zanieczyszczający płaci" w procesach zakończenia lub zmiany struktury działalności gospodarczej;
  - problem "martwej litery": diagnoza przyczyn, dla których decyzje RDOŚ pozostają niewykonane w procesach zakończenia lub zmiany struktury działalności gospodarczej.
- c) analizy:

- możliwości wskazania odpowiedzialności po wykreśleniu z CEIDG: ustalenie mechanizmów egzekwowania obowiązków od byłego przedsiębiorcy jako osoby fizycznej;
- mechanizmów egzekwowania obowiązków wynikających z ustawy szkodowej i POŚ (POŚ w zakresie ochrony powierzchni ziemi), w procesach zakończenia lub zmiany struktury działalności gospodarczej;
- zmian legislacyjnych pozwalających skuteczniej egzekwować obowiązki wynikające z ustawy szkodowej i POŚ, w procesach zakończenia lub zmiany struktury działalności gospodarczej.

#### **4. Osoba/y odpowiedzialna za wykonanie Działu**

Zamówienie zostanie zrealizowane przez osobę lub zespół wskazany przez Wykonawcę do realizacji zamówienia zgodnie z treścią zapytania ofertowego. Wykonawca ma możliwość zmiany osoby lub osób realizujących zamówienie na zasadach określonych w § 3 ust. 8 Umowy.

#### **5. Oznaczenie materiałów – wizualizacja**

Wykonawca jest zobowiązany do oznaczenia wszystkich dokumentów oraz materiałów powstałych w ramach realizacji zamówienia poprzez:

- a) umieszczenie na stronie technicznej (druga strona strony tytułowej Działu) informacji o źródle finansowania w brzmieniu: „Niniejszy materiał został sfinansowany ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na podstawie umowy z dnia 5 września 2025 r. nr 313/2025/Wn50/NE-po/D o realizację zadania pn. „Wsparcie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w realizacji zobowiązań w zakresie szkód w środowisku i historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi”. Za jego treść odpowiada wyłącznie Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.;
- b) umieszczenia logotypów NFOŚiGW oraz GDOŚ, przy czym:
  - logotyp NFOŚiGW nie może być mniejszy od pozostałych logotypów;
  - wzór logotypu NFOŚiGW został określony w Instrukcji oznakowania przedsięwzięć dofinansowanych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz obowiązków informacyjno-promocyjnych Beneficjentów NFOŚiGW dla umów podpisanych od 1 stycznia 2024 r. opublikowanej na stronie: <https://www.gov.pl/web/nfosigw/instrukcja-oznakowania-przedsiwziecie>;
  - wzór logotypu GDOŚ został określony na stronie BIP GDOŚ (<https://www.gov.pl/web/gdos/logo-generalnej-dyrekcji-ochrony-srodowiska2>);

## **Rozdział II: Realizacja przedmiotu zamówienia – wykonanie Działu**

### **1. Zasady realizacji zamówienia**

W ramach przygotowania Dzieła Wykonawca zobowiązany będzie do:

- a) opracowania Koncepcji Dzieła, przygotowania Projektu Dzieła oraz Dzieła w terminach wskazanych w Umowie, przy czym każda kolejna wersja Dzieła powinna prezentować informacje zgodne ze stanem prawnym i faktycznym aktualnym na dzień przekazania danej wersji Dzieła do akceptacji Zamawiającego;
- b) przeanalizowania, a następnie uwzględnienia w Dziele najnowszej istniejącej literatury, w szczególności zagranicznej, dotyczącej przedmiotowych zagadnień, w tym dostosowania rozwiązań tam zaproponowanych do warunków panujących w Polsce;
- c) zamieszczenia w Dziele spisów: zdjęć, rysunków, wykresów, map, literatury i źródeł danych oraz literatury uzupełniającej dla poszczególnych zagadnień (jeśli to możliwe).

Ponadto Zamawiający wymaga, aby język, jaki będzie użyty do napisania Dzieła był jasny, precyzyjny oraz łatwy do zrozumienia również przez odbiorców niebędących ekspertami w zakresie będącym przedmiotem ekspertyzy. Przy opracowaniu Dzieła Wykonawca zobowiązany jest zastosować układ i formaty elementów projektu opracowania zgodnie z „Wytycznymi dla autorów publikacji” stanowiącymi **załącznik nr 1 do OPZ**.

## 2. Zakres Dzieła

Wykonawca zobowiązany jest przedstawić Koncepcję Dzieła, Projekt Dzieła oraz Dzieło w ustrukturyzowanej formie zawierającej co najmniej następujące elementy ujęte w rozdziały:

### a) Rozdział 1. Wprowadzenie

Rozdział wprowadzający, przedstawiający cel opracowania, jego zakres, podstawy formalne.

### b) Rozdział 2. Stan prawny związany z obowiązkiem wynikającym z ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz sukcesji administracyjnej w Polsce

Rozdział powinien zawierać szczegółową analizę krajowych regulacji prawnych obowiązujących na dzień podpisania Umowy, obejmującą co najmniej:

- ustawę szkodową;
- POŚ;
- ustawę z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 170);
- ustawę z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 z późn. zm.);

- ustawę z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 614 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 869 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 826 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 294).

c) Rozdział 3. Orzecznictwo sądów administracyjnych i powszechnych, przegląd literatury

Rozdział powinien zawierać przegląd orzecznictwa sądów i literatury w zakresie obejmującym co najmniej:

- rolę - syndyka, likwidatora, nadzorcy sądowego/zarządcy, zarządcy sukcesyjnego, kuratora, jako „podmiotu korzystającego ze środowiska” i możliwość nałożenia na niego obowiązków wynikających z ustawy szkodowej i POŚ;
- zasadę "zanieczyszczający płaci" w praktyce, w procesach zakończenia lub zmiany struktury działalności gospodarczej, w tym również w odniesieniu do podmiotów, których działalność ustała wskutek nie wypełnienia obowiązków rejestracyjnych (np. rejestracja na podstawie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym lub Kodeksu spółek handlowych)
- odpowiedzialność w stosunku do gruntów stanowiących własność instytucji państwowych podlegających przekształceniom na przestrzeni lat np. Państwowego Funduszu Ziemi, Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, itp.
- odpowiedzialność osób fizycznych, które zaprzestały prowadzenia działalności gospodarczej i możliwość nałożenia obowiązków wynikających z ustawy szkodowej i POŚ;
- dziedziczenie obowiązków wynikających z ustawy szkodowej i POŚ.

d) Rozdział 4. Studium przypadku

Rozdział ten powinien zawierać przedstawienie nie mniej niż dwóch studium przypadków dotyczących przedstawionego problemu z zakresu tematyki ekspertyzy wraz z jego rozwiązaniem, dotyczących:

- obowiązków wynikających z ustawy szkodowej (co najmniej jedno studium przypadku, o ile taki miał miejsce);
- obowiązków w zakresie ochrony powierzchni ziemi wynikających z ustawy POŚ (co najmniej jedno studium przypadku, o ile taki miał miejsce).

e) Rozdział 5. Analiza problemu

Rozdział ten powinien zawierać analizę problemów odpowiedzialności wynikającej z ustawy szkodowej i POŚ w procesach zakończenia lub zmiany struktury działalności gospodarczej, w tym również w odniesieniu do podmiotów, których działalność ustała wskutek niewypełnienia obowiązków rejestracyjnych (np. rejestracja na podstawie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym lub Kodeksu spółek handlowych), w tym co najmniej:

- problem z zachowaniem zasady „zanieczyszczający płaci”;
- problemy z reprezentacją podmiotu i odpowiedzialnością w przypadku zakończenia lub zmiany struktury działalności gospodarczej, w tym również w odniesieniu do podmiotów, których działalność ustała wskutek niewypełnienia obowiązków rejestracyjnych (np. rejestracja na podstawie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym lub Kodeksu spółek handlowych);
- problem z odpowiedzialnością za grunty stanowiące własność instytucji państwowych podlegającym przekształceniom na przestrzeni lat, np. Państwowego Funduszu Ziemi, Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, itp.
- ustalenie mechanizmów egzekwowania obowiązków wynikających z POŚ w odniesieniu do gruntów stanowiących własność instytucji państwowych podlegających przekształceniom na przestrzeni lat np. Państwowego Funduszu Ziemi, Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, itp.
- diagnoza przyczyn, dla których decyzje regionalnych dyrekcji ochrony środowiska pozostają niewykonane w procesach zakończenia lub zmiany struktury działalności gospodarczej, w tym również w odniesieniu do podmiotów, których działalność ustała wskutek nie wypełnienia obowiązków rejestracyjnych (np. rejestracja na podstawie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym lub Kodeksu spółek handlowych).

f) Rozdział 6. Analiza możliwych rozwiązań

Rozdział ten powinien zawierać propozycje rozwiązań w celu prawidłowego egzekwowania obowiązków wynikających z ustawy szkodowej i POŚ, w tym co najmniej:

- ustalenie mechanizmów egzekwowania obowiązków od byłego przedsiębiorcy jako osoby fizycznej; możliwości wskazania odpowiedzialności po wykreśleniu z CEIDG;
- ustalenie mechanizmów egzekwowania obowiązków wynikających z ustawy szkodowej i POŚ w przypadku zakończenia lub zmiany struktury działalności gospodarczej, w tym również w odniesieniu do podmiotów, których działalność ustała wskutek niewypełnienia obowiązków rejestracyjnych (np. rejestracja na podstawie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym lub Kodeksu spółek handlowych);
- ustalenie mechanizmów egzekwowania obowiązków wynikających z POŚ w odniesieniu do gruntów stanowiących własność instytucji państwowych podlegających przekształceniom na przestrzeni lat np. Państwowego Funduszu Ziemi, Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, itp.
- propozycje zmian legislacyjnych pozwalających skuteczniej egzekwować obowiązki wynikające z ustawy szkodowej i POŚ w przypadku zakończenia lub zmiany struktury działalności gospodarczej, w tym również w odniesieniu do podmiotów, których działalność ustała wskutek niewypełnienia obowiązków rejestracyjnych (np. rejestracja na podstawie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym lub Kodeksu spółek handlowych);
- wskazanie czy organ ma możliwość zawieszenia postępowania prowadzonego na podstawie ustawy szkodowej i POŚ w procesach zakończenia lub zmiany struktury działalności gospodarczej, w tym również w odniesieniu do podmiotów, których działalność ustała wskutek nie wypełnienia obowiązków rejestracyjnych (np. rejestracja na podstawie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym lub Kodeksu spółek handlowych).

g) Rozdział 7. Wnioski i rekomendacje

W rozdziale należy zawrzeć podsumowanie najważniejszych ustaleń oraz rekomendacje dla organów administracji publicznej.