



Bartosz Rakoczy

 <https://orcid.org/0000-0002-8790-2407>

radca prawny

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Polska

# Obowiązek przedłożenia przez posiadacza odpadów zaświadczenia lub oświadczenia o niekaralności wspólnika w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności

---

---

## 1. Wstęp

Konstytucyjna zasada proporcjonalności pełni w systemie prawnym istotną funkcję, gwarantuje bowiem ochronę praw i wolności jednostki przed nadmierną ingerencją ze strony władz publicznych, należy zatem do fundamentów demokratycznego państwa prawnego. Trafnie ową zależność analizuje K. Walczuk, który zauważa, że w kontekście ograniczenia praw i wolności jednostki koncepcja demokratycznego państwa prawnego odgrywa bardzo ważną rolę, aczkolwiek nie jest to pojęcie tożsame z użytym w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> Niemniej autor ten uznaje ścisły związek takiego państwa z ochroną wspomnianych praw i wolności<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> K. Walczuk, w: M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze „Iuris”, Poznań 2012, s. 97 i nast.

Choć sama zasada proporcjonalności została uregulowana na płaszczyźnie konstytucyjnej, to nabiera znaczenia dopiero w konkretnych rozwiązaniach legislacyjnych lub w działaniach władz publicznych. W takim ujęciu stanowi test konstytucyjności poczynań organów prawodawczych i organów wykonawczych. Jak wywodzi M. Krawczyk, „granice określonych działań podmiotów zewnętrznych nie są już jedynie wyznaczane przez ustrojodawcę i ustawodawcę, ale to właśnie administrację publiczną wyposaża się w możliwość odpowiedniego kształtowania zakresu tej swobody”<sup>3</sup>.

Do przesłanek materialnych uprawniających prawodawcę do ograniczenia praw i wolności jednostki, wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, należy m.in. ochrona środowiska<sup>4</sup>. Dlatego też poszukiwania rozwiązań normatywnych, w których powodem rzeczowego ograniczenia jest deklarowana przez prawodawcę ochrona środowiska, jawią się jako w pełni uzasadnione i konieczne. Cel niniejszego artykułu stanowi analiza rozwiązań nakładających na posiadacza odpadów – w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>5</sup> – obowiązek dołączenia do określonych wniosków zaświadczenia o niekaralności współnika wnioskodawcy, w sytuacji gdy owym współnikiem jest osoba prawna<sup>6</sup>. Obowiązek ten, ograniczający wolność działalności gospodarczej, uzasadnia się właśnie koniecznością ochrony środowiska.

## 2. Analiza obowiązku w ujęciu konstytucyjnym

Analizowany tu obowiązek został wprowadzony do u.o. na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych

---

<sup>3</sup> M. Krawczyk, *Istota władztwa administracyjnego a obszar wolności jednostki*, w: *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 110.

<sup>4</sup> Zob. m.in. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2006; Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009.

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 797 [dalej: u.o.].

<sup>6</sup> Problematyką ustawy o odpadach zajmowali się m.in.: B. Rakoczy, K. Karpus, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013; Z. Bukowski, *Prawo gospodarki odpadami*, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych. Oddział Wielkopolski, Poznań 2014; P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014; *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. A. Mostowska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014; *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2019; W. Radecki, D. Danecka, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

ustaw<sup>7</sup>. Zgodnie z art. 42 ust. 3a tego aktu prawnego „[d]o 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”.

Równocześnie art. 14 ustawy nowelizującej wprowadził zmianę dotychczasowych zezwoleń, w ramach której ustawodawca przewidział także obowiązek dołączenia zaświadczenia o niekaralności. Przepis ten stanowi, że „[d]o wniosku o zmianę posiadanej decyzji posiadacz odpadów dołącza zaświadczenia o niekaralności, o których mowa w art. 42 ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy zmienianej w art. 1, oświadczenie o niekaralności, o którym mowa w art. 42 ust. 3a pkt 3 ustawy zmienianej w art. 1, oświadczenie, że w stosunku do posiadacza odpadów będącego osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej albo wspólnika, prokurenta, członka zarządu lub członka rady nadzorczej tego posiadacza odpadów prowadzącego działalność gospodarczą jako osoba fizyczna – nie wydano, na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1, ostatecznej decyzji o cofnięciu zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie i przetwarzanie odpadów lub nie wymierzono administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 194 tej ustawy, oraz oświadczenie, że wspólnik, prokurent, członek zarządu lub członek rady nadzorczej posiadacza odpadów nie jest lub nie był wspólnikiem, prokurentem, członkiem rady nadzorczej lub członkiem zarządu innego przedsiębiorcy, w stosunku do którego wydano decyzję lub wymierzono administracyjną karę pieniężną, o których mowa w pkt 4”.

W istocie w dwóch przepisach ustawodawca nałożył na podmiot starający się o uzyskanie lub zmianę zezwolenia obowiązek przedłożenia zaświadczenia o niekaralności wspólnika. Winno ono być dołączone do samego wniosku, a więc jego brak jest brakiem formalnym, podlegającym usunięciu (w razie niespełnienia tego wymogu) w trybie art. 64 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>8</sup>. Co jednak ważniejsze, ewentualne skazanie określonej osoby za

<sup>7</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1592 ze zm.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.).

czynny penalizowane wymienione w zacytowanych przepisach stanowi negatywną przesłankę, uniemożliwiającą uzyskanie decyzji oczekiwanej przez posiadacza odpadów. Dlatego też wprowadzone rozwiązania budzą szereg wątpliwości natury konstytucyjnej – w kontekście ograniczania praw i wolności jednostki oraz zasady proporcjonalności.

Rozważania trzeba rozpocząć od ustalenia nie tyle tego, na kim spoczywa obowiązek przedłożenia zaświadczenia o niekaralności, ile tego, kogo on personalnie obejmuje, gdyż w przytoczonych przepisach ustawodawca posłużył się pojęciem „wspólnik”, nie wprowadziwszy na płaszczyźnie u.o. jego definicji legalnej. Przywołane normy mają charakter norm represyjnych, wskutek czego należy je interpretować ściśle, a nawet ścieśniająco. Słusznie wskazuje L. Morawski, że „[d]opuszczalna jest interpretacja rozszerzająca praw i wolności obywatelskich, a zasadniczo niedopuszczalna wykładnia rozszerzająca ich obowiązków oraz ograniczeń ich praw i wolności. Przepisy odnoszące się do działań władczych organów państwowych nie powinny być interpretowane rozszerzająco, natomiast jest zasadniczo dopuszczalna taka interpretacja w przypadku działań niewładczych”<sup>9</sup>. W podobny sposób argumentują K. Pleszka<sup>10</sup> i M. Zieliński<sup>11</sup>.

Wobec powyższego ustalenie kręgu podmiotów, których dotyczy obowiązek dołączenia zaświadczenia o niekaralności, należy rekonstruować na podstawie ustrojowej dla spółek handlowych ustawy, jaką jest ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych<sup>12</sup>. Co kluczowe, próżno by poszukiwać definicji pojęcia „wspólnik” w przepisach regulujących działalność spółki akcyjnej, gdyż jako nazwa podmiotu uczestniczącego w jej stosunku prawnym funkcjonuje w nich pojęcie „akcjonariusz”. Inaczej ma się sprawa w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W piśmiennictwie zauważa się, że „w świetle zawartych w przepisach KSH ustawowych elementów określających istotę spółki z o.o. spółkę tę można zdefiniować jako prywatnoprawną organizację o strukturze korporacyjnej, z osobowością prawną, a zatem działającą przez swoje organy oraz mającą podzielony na udziały kapitał zakładowy i odpowiadającą za zobowiązania wyłącznie swoim majątkiem”<sup>13</sup>.

Zgodnie z zasadami wykładni i ścisłą interpretacją art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, a także art. 42 ust. 3a pkt 1 u.o., pojęcie „wspólnik” może się odnosić tylko do wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W przypadku

<sup>9</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 193.

<sup>10</sup> K. Pleszka, *Wykładnia rozszerzająca*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 56.

<sup>11</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 78.

<sup>12</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1526.

<sup>13</sup> A. Szajkowski, M. Tarska, w: *System prawa prywatnego*, T. 17a, *Prawo spółek kapitałowych*, red. S. Sołtysiński, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 146.

spółki akcyjnej ustawodawca posługuje się pojęciem „akcjonariusz”, dlatego ze względu na konieczność stosowania wykładni językowej pojęcia „wspólnik”, używanego w przywołanych przepisach regulujących sytuację prawną konkretnych podmiotów, nie będzie ono miało zastosowania do akcjonariuszy<sup>14</sup>. Oznacza to, że tych ostatnich nie obejmuje obowiązek sformułowany w art. 42 u.o. Oczywiście, gdyby wziąć pod uwagę wykładnię celowościową, powinno by się również ich objąć dyspozycją owej normy prawnej, lecz z racji jej represyjnego i sankcyjnego charakteru wykładnia celowościowa nie jest dopuszczalna.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną okoliczność, dotyczącą *stricte* osoby wspólnika. *Lege non distinguente, nec nostrum est distinguere*, analizowany obowiązek więc obejmuje każdego wspólnika; niemniej problem pojawia się w sytuacji, gdy wspólnikiem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością jest inna osoba prawna. Trzeba tu przypomnieć rozróżnienie o kluczowym znaczeniu, wspólnikiem spółki może być bowiem zarówno osoba prawna, jak i osoba fizyczna, a także jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, ale wyposażona przez ustawodawcę w zdolność prawną. *De lege lata* obowiązek przedstawienia stosownej informacji z Krajowego Rejestru Karnego dotyczy wszystkich wspólników, bez względu na to, czy chodzi o osoby fizyczne, czy o osoby prawne, czy też o jednostki organizacyjne. Tymczasem zrównanie ich w tym zakresie jest całkowicie błędne i za daleko posunięte.

Rozważywszy motywacje prawodawcy, można dojść do wniosku, że chciał uregulować sytuację wspólników będących osobami fizycznymi. Uzasadnienie zmian w u.o. wskazuje na taką właśnie intencję – chodzi wszak o wyeliminowanie niekorzystnych i niedopuszczalnych zjawisk, jakie występują w gospodarce i gospodarowaniu odpadami. Sprawcami zaś owych zjawisk są zawsze osoby fizyczne, toteż w stosunku do nich powinny być podejmowane czynności prewencyjne. Żądanie informacji z Krajowego Rejestru Karnego o osobach prawnych mija się więc z celem i stanowi dodatkowy argument przemawiający za tym, że doszło do przekroczenia zasady proporcjonalności poprzez nałożenie takiego wymogu na wspólników będących osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej. Ustawodawca powinien *de lege ferenda* doprecyzować w przepisach regulujących obowiązek przedstawienia owej informacji, że dotyczy on tylko wspólników, którzy są osobami fizycznymi.

Wprowadzone obowiązki w przypadku wspólników będących osobami prawnymi wymagają zatem oceny z punktu widzenia ich konstytucyjności. W odniesieniu do wspólników posiadacza odpadów wymóg złożenia oświadczeń

<sup>14</sup> Zob. m.in. w najnowszej literaturze: J. Witosz, w: *Meritum. Prawo spółek*, red. A. Kidyba, T. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 1354 i nast. Zob. też m.in. A. Rachwał, w: *System prawa handlowego*, T. 2, *Prawo spółek handlowych*, red. S. Włodyka, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 742 i nast.; A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych*, T. 1, *Komentarz do art. 1–300*, wyd. 16, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 684 i nast.

o niekaralności należy przeanalizować, stosując zasadę proporcjonalności i odpowiadając na pytanie, czy dla celów ochrony środowiska potrzebna jest organowi taka wiedza na temat skazania współników posiadacza odpadów. Zasada proporcjonalności została uregulowana w art. 31 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że:

„1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Zasada proporcjonalności pierwotnie była adresowana tylko do organów administracji publicznej, jednak pod wpływem orzecznictwa zaczęto ją uważać za wiążącą także prawodawcę<sup>15</sup>. Trafnie stwierdza L. Wiśniewski: „Niezrozumienie istoty wolności człowieka przez prawodawców było i jest nadal źródłem niemal szkolnych błędów popełnianych w aktach obowiązującego prawa, regulujących wiele dziedzin życia społeczno-gospodarczego”<sup>16</sup>. Jak podaje K. Wojtyczek, na omawianą zasadę składają się trzy zasady szczegółowe: przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*. „Zasada przydatności nakazuje dobór takich środków, które w świetle posiadanej wiedzy pozwalają skutecznie zrealizować założone cele. Zasada konieczności nakazuje preferowanie środków najmniej uciążliwych. Spośród środków, które umożliwiają realizację założonego celu, organy państwowe powinny wybrać środek, który w najmniejszym stopniu narusza interesy jednostki. Zgodnie z zasadą proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu zastosowane środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do celu”<sup>17</sup>.

Zasada proporcjonalności, jak wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, dotyczy możliwości ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności konstytucyjnych<sup>18</sup>. Zgodność jego działania z ową zasadą wymaga spełnienia przesłanek określonych w tym przepisie. Przesłanką formalną jest dopuszczalność ograni-

<sup>15</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 140.

<sup>16</sup> L. Wiśniewski, *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce*, w: *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 31.

<sup>17</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej...*, s. 140.

<sup>18</sup> Zob. m.in. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Kolonia, Wrocław 1998, s. 68 i nast.; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, wyd. 2, Liber, Warszawa 2008, s. 83 i nast.; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 56; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komen-*



czenia w korzystaniu z wolności i praw konstytucyjnych tylko w drodze ustawy, a więc aktu normatywnego stanowionego przez władzę ustawodawczą. Przesłanką materialną jest zaistnienie przynajmniej jednej z okoliczności wymienionych w art. 31 ust. 3. Do takich okoliczności należy właśnie ochrona środowiska. Trzeba również zwrócić uwagę na materialnoprawną klauzulę generalną, która będzie miała zastosowanie w tym przypadku, mianowicie wprowadzone ograniczenie musi być konieczne w demokratycznym państwie. W żadnym razie jednak ograniczenia nie mogą naruszać istoty prawa ani wolności. Ponadto ocena, czy zasada proporcjonalności została zachowana, następuje z uwzględnieniem zacytowanych reguł, wskazanych przez K. Wojtyczka.

Zasada przydatności stanowi kryterium weryfikacji polegające na ocenie, czy zastosowane środki pozwalają osiągnąć cele zamierzone przez prawodawcę. Celem, który ustawodawca chce osiągnąć, jest to, aby podmioty karane za czyny zabronione dokonane przeciwko środowisku nie mogły prowadzić działalności w zakresie gospodarki i gospodarowania odpadami, nawet jeśli są jedynie współnikami spółki<sup>19</sup>. Problem, jaki tu występuje, dotyczy nie tyle samego żądania przedłożenia przez spółkę zaświadczenia, ile konsekwencji nieprzedłożenia takowego zaświadczenia.

W związku z powyższym należy poddać ocenie skutki, jakie dla spółki kapitałowej, której udzielono pozwolenia lub zezwolenia, może wywołać niezłożenie oświadczenia o niekaralności współnika. Niedopełnienie tego obowiązku spowoduje wygaśnięcie pozwolenia lub wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej, a więc naruszenie uprawnień przysługujących posiadaczowi odpadów jako osobie prawnej. Nałożenie takiego wymogu na współnika i uzależnienie dalszego prowadzenia działalności przez spółkę, dla której uzyskane zostało pozwolenie lub zezwolenie, od wykonania owego obowiązku przez jej współnika, jest niezgodne z przepisami Kodeksu spółek handlowych. Otóż zgodnie z nimi współnik nie odpowiada za zobowiązania spółki, tym samym zaś osoba prawna odpowiada za własne zobowiązania, a nie za zobowiązania współnika. Ustawodawca zatem wprowadza środki represyjne i sankcyjne bez świadomości, jakie to pociągnie za sobą konsekwencje, oraz naruszając konstytucyjną zasadę proporcjonalności, gdyż nawet przyświecające mu cele ekologiczne nie są wystarczające, by w ten sposób ingerować w sferę praw i wolności posiadacza odpadów.

Prawodawca winien też zastosować środki jak najmniej uciążliwe. Samo zobowiązanie posiadacza odpadów do przedłożenia zaświadczeń o niekaralności jego współników nie stanowi szczególnie dolegliwego wymogu. Natomiast konsekwencje ich nieprzedłożenia są już surowe, pozbawia się bowiem

---

tarz, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 44 i nast.; P. Tuleja, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 114 i nast.

<sup>19</sup> W tym przypadku termin „prowadzenie działalności gospodarczej” nie jest adekwatny, gdyż współnicy takiej nie prowadzą, ale mogą wpływać na sposób funkcjonowania spółki.

posiadacza odpadów będącego spółką możliwości uzyskania stosownej i oczekiwanej decyzji administracyjnej. Decyzji takiej nie uzyska również spółka, której wspólnik popełnił czyn zabroniony przeciwko środowisku. Analizowany środek nie jawi się zatem jako najmniej uciążliwy, ponieważ w istocie za czyny jednego podmiotu (wspólnika) odpowiada inny podmiot (wnioskująca spółka). A jak trafnie zauważa L. Garlicki, „jeżeli ten sam cel możliwy jest do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenie na prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, więc narusza konstytucję”<sup>20</sup>.

Wobec powyższego żądanie od wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oświadczeń o niekaralności powinno podlegać konstytucyjnej ocenie zgodności z prawem, gdyż godzi w sferę praw i wolności jednostki, w omawianym przypadku – spółki jako posiadacza odpadów. Także z powodów merytorycznych przywołany przepis trzeba uznać za niezgodny z przepisami powszechnie obowiązującymi. Ustawodawca nakłada na wspólników posiadacza odpadów zbyt daleko idące obowiązki, które nie są uzasadnione pewnym wyższym dobrem. Owszem, nie ulega wątpliwości, iż wprowadza je, mając na względzie przede wszystkim dobro, jakim jest ochrona środowiska. Łatwo zidentyfikować przyczyny wymogu składania oświadczenia, że wobec danego podmiotu nie stosowano środków represyjnych ani sankcyjnych: w ten sposób ustawodawca chce sprawić, aby w procesie gospodarki i gospodarowania odpadami uczestniczyły wyłącznie podmioty, w stosunku do których takich środków nie podjęto. Dążenie do owego celu samo w sobie nie narusza zasady proporcjonalności. Skoro jednak prawodawca zamierza wyeliminować z procesu gospodarki i gospodarowania odpadami podmioty, wobec których stosowano środki represyjne lub sankcyjne, to z całą pewnością wiązanie owego skutku z osobą wspólnika będącego osobą prawną wykracza daleko poza ramy wyznaczonego celu. Rozciągnięcie takiego obowiązku również na wspólników będących osobami prawnymi stanowi zatem przekroczenie zasady proporcjonalności.

Wreszcie analizowane regulacje wymagają oceny z punktu widzenia zasady proporcjonalności *sensu stricto*, polegającej na wazieniu ograniczenia wolności czy prawa w stosunku do uzyskanego dobra. K. Wojtyczek wskazuje, że „[d]any środek zostanie uznany za niezgodny z ustawą zasadniczą, jeżeli nie znajduje uzasadnienia w interesie publicznym lub jeżeli w danym przypadku korzyść wynikająca z jego zastosowania nie przeważa uciążliwości dla jednostki”<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, T. 3, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 30.

<sup>21</sup> K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 671.



Zauważyć należy, że wolność działalności gospodarczej stanowi wartość konstytucyjną podlegającą ochronie<sup>22</sup>. Jak podkreśla M. Szydło, „[w]olność działalności gospodarczej jest złożoną sytuacją prawną, w jakiej poszczególne jednostki pozostają wobec państwa, a mówiąc konkretniej – jest wolnością prawnie chronioną”<sup>23</sup>. Z kolei wydanie decyzji przewidzianej przepisami u.o. stanowi warunek *sine qua non* prowadzenia takiej działalności w zakresie gospodarki i gospodarowania odpadami. Już samo żądanie uzyskania decyzji oznacza ograniczenie działalności gospodarczej, lecz uzasadnione z punktu widzenia ochrony środowiska. Jednak w analizowanej sytuacji dochodzi do zaostrzenia tego ograniczenia przez odmówienie wydania decyzji wówczas, gdy nie sam podmiot zainteresowany dopuścił się czynu zabronionego, ale jego współnik. Słusznie zatem postuluje K. Complak, że „[r]ozpoczęcie proklamowania wolności działalności gospodarczej od dopuszczalności jej ograniczenia nie jest najlepszym sposobem regulowania tej kwestii. Powinno być na odwrót. Po deklaracji swobody przedsiębiorczości mogłoby nastąpić ewentualne zaznaczenie możliwości jej ograniczenia w wyjątkowym zakresie”<sup>24</sup>.

Dochodzi więc do nieuprawnionego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, o której mowa w art. 22 Konstytucji RP. Niezłożenie stosownych oświadczeń albo też podleganie współnika sankcjom lub represjom nie rzutuje bowiem na jego sytuację prawną, tylko rzutuje na sytuację prawną podmiotu, któremu udzielono pozwolenia lub zezwolenia. W istocie zatem sankcje lub represje zastosowane wobec jednego podmiotu (wspólnika) determinują sytuację prawną innego podmiotu (spółki, w której ów współnik działa). Tego typu rozwiązanie ma charakter, po pierwsze, odpowiedzialności zbiorowej, po drugie, odpowiedzialności za cudze czyny. W obu przypadkach prawodawca narusza fundamentalne zasady odpowiedzialności osobistej (represyjnej lub sankcyjnej) i w konsekwencji – istotę wolności działalności gospodarczej, ponieważ ucierpi nie współnik, lecz podmiot, w którym on występuje.

Rodzi się również pytanie, czy zastosowany środek w postaci wygaśnięcia decyzji ze względu na niezłożenie oświadczenia pozostaje proporcjonalny do zamierzonych celów. Represje nałożone na współnika lub wymierzone w niego sankcje w żaden sposób nie wpływają na podmiot, w którym on działa. Ustawodawcy trudno zrozumieć, że współnik oraz podmiot, w którym występuje, to – jure i ontologicznie – dwa odrębne, samodzielne i niezależne podmioty. Można posłużyć się egzemplifikacją z życia codziennego i porównać tę sytuację z odpowiedzialnością dziecka za przestępstwa popełnione przez

<sup>22</sup> Zob. m.in. *Prawo przedsiębiorców*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

<sup>23</sup> M. Szydło, w: *Konstytucja RP*, T. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 605.

<sup>24</sup> K. Complak, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 37.

matkę (przykładowo dziecku nie wolno studiować w szkole wyższej, jeśli matka została skazana za dokonanie plagiatu).

*De lege lata* obowiązek mimo wszystko istnieje i – niezależnie od oceny jego konstytucyjności – współnicy muszą mieć na uwadze obowiązywanie tego wymogu. Co jednak istotne, okres, za jaki mają złożyć oświadczenie, wynosi 10 lat, licząc od momentu wejścia w życie ustawy nowelizującej, czyli od dnia 5 września 2018 r. Postulatem *de lege ferenda* powinno być doprecyzowanie w u.o., że obowiązek przedstawienia informacji z Krajowego Rejestru Karnego ciąży tylko na współnikach, którzy są osobami fizycznymi.

### 3. Podsumowanie

Reasumując, trzeba wskazać, że regulacje przyjęte w cytowanych przepisach u.o. i ustawy nowelizującej naruszają zasadę proporcjonalności, a tym samym są niekonstytucyjne. Mimo słuszności idei, by nie dopuszczać do działalności w zakresie gospodarki i gospodarowania odpadami podmiotów, które popełniły czyny zabronione przeciwko środowisku, należy zdecydowanie sprzeciwić się wyciąganiu negatywnych konsekwencji wobec podmiotu wnioskującego wówczas, gdy takiego czynu dopuścił się wyłącznie współnik. W rezultacie oczekiwanie dotyczące stosownego zaświadczenia o niekaralności jawi się jako niekonstytucyjne, jeśli skutkiem jego nieprzedłożenia jest pozbawienie możliwości uzyskania decyzji niezbędnej do prowadzenia działalności gospodarczej. Podobny skutek wystąpi, jeśli współnik był karany za czyn zabroniony przeciwko środowisku. Wątpliwości konstytucyjne budzi również ograniczenie regulacji jedynie do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, z pominięciem spółek akcyjnych.

### Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Bukowski Z., *Prawo gospodarki odpadami*, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych. Oddział Wielkopolski, Poznań 2014.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
- Complak K., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, LexisNexis, Warszawa 2014.

- Garlicki L., *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, T. 3, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- Kidyba A., *Kodeks spółek handlowych*, T. 1, *Komentarz do art. 1–300*, wyd. 16, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Kolonia, Wrocław 1998.
- Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Krawczyk M., *Istota władztwa administracyjnego a obszar wolności jednostki*, w: *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 97–120.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010.
- Płeszka K., *Wykładnia rozszerzająca*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Prawo przedsiębiorców*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Rachwał A., w: *System prawa handlowego*, T. 2, *Prawo spółek handlowych*, red. S. Włodyka, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 723–754.
- Radecki W., Danecka D., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2006.
- Rakoczy B., Karpius K., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Szajkowski A., Tarska M., w: *System prawa prywatnego*, T. 17a, *Prawo spółek kapitałowych*, red. S. Sołtyński, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 123–167.
- Szydło M., w: *Konstytucja RP*, T. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Tuleja P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. A. Mostowska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Walczuk K., w: M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze „Juris”, Poznań 2012.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, wyd. 2, Liber, Warszawa 2008.
- Wiśniewski L., *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce*, w: *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 28–44.
- Witosz J., w: *Meritum. Prawo spółek*, red. A. Kidyba, T. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 1311–1372.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze, Kraków 1999.
- Wojtyczek K., *Zasada proporcjonalności*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 652–683.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Bartosz Rakoczy

**Obowiązek przedłożenia przez posiadacza odpadów  
zaświadczenia lub oświadczenia o niekaralności wspólnika  
w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością  
w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności**

Streszczenie

Cel niniejszego artykułu stanowi analiza rozwiązań normatywnych nakładających na posiadacza odpadów obowiązek dołączenia do określonych wniosków zaświadczenia o niekaralności wspólnika, gdy jest nim osoba prawna. Rozwiązania te, zawarte w ustawie o odpadach i ustawie nowelizującej, naruszają zasadę proporcjonalności. Rozumiejąc ideę, by nie dopuszczać do działalności w zakresie gospodarki i gospodarowania odpadami podmiotów, które popełniły czyny zabronione przeciwko środowisku, należy jednak zdecydowanie sprzeciwić się wyciągnięciu negatywnych konsekwencji wobec podmiotu wnioskującego w sytuacji, gdy takiego czynu dopuścił się tylko wspólnik. Oczekiwanie dotyczące przedłożenia stosownego zaświadczenia o niekaralności wspólnika trzeba uznać za niekonstytucyjne, jeśli skutkiem jego nieprzedłożenia jest odmowa przyznania decyzji niezbędnej do prowadzenia działalności gospodarczej. Podobny skutek wystąpi, jeśli wspólnik był karany za czyn zabroniony przeciwko środowisku. Wątpliwości konstytucyjne budzi również ograniczenie regulacji jedynie do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, z pominięciem spółki akcyjnej.

Słowa kluczowe: zasada proporcjonalności, wolność działalności gospodarczej, gospodarka odpadami

Bartosz Rakoczy

**The waste holder's obligation to file a certificate or declaration  
of no criminal record of a partner with reference to  
a limited liability company in the context  
of the constitutional principle of proportionality**

Summary

The solutions provided for in the quoted Act on Waste and the amending act breach the principle of proportionality and thus are unconstitutional. While acknowledging that entities who committed any environmental offence must not be allowed to run waste management and disposal activity, a clear objection, should be made to negative consequences being held against the requester when such an offence was committed solely by the partner. In consequence, the expectation that the requesting company will cause the partner to submit a relevant certificate of no criminal record should be deemed unconstitutional if, as a result of its failure to submit such a certificate, the company is deprived of the possibility to obtain a decision necessary for running economic activity. A similar consequence will occur if the partner was convicted of an environmental offence. Doubts of constitutionality are also raised by the fact that regulations apply only to limited liability companies, and not to joint stock companies.

Key words: proportionality principle, freedom of economic activity, waste management

Бартош Ракочи

**Обязанность владельца отходов предоставить справку или заявление об отсутствии судимости участника в контексте конституционного принципа пропорциональности в отношении участников общества с ограниченной ответственностью**

Резюме

Принятые изменения в цитируемых положениях Закона об отходах и в дополнениях к закону нарушают принцип пропорциональности, таким образом, эти положения являются неконституционными. Понимая саму идею, что не следует допускать к экономической деятельности и обращению с отходами субъектов, совершивших экологические преступления, важно противодействовать негативным последствиям для компании-заявителя, в ситуации, когда это противоправное деяние совершил только участник общества. Как следствие, требование предоставить соответствующую справку об отсутствии судимости участника, адресованное компании-заявителю, следует считать неконституционным, если ее непредставление лишает ее возможности получить решение, необходимое для ведения экономической деятельности. Подобные последствия будут иметь место, если участник общества был судим за экологические преступления. Сомнение в конституционности также вызывает тот факт, что регулирование касается только обществ с ограниченной ответственностью, с исключением акционерного общества.

Ключевые слова: Принцип пропорциональности, свобода экономической деятельности, обращение с отходами

Bartosz Rakoczy

**L'obbligo del detentore dei rifiuti di allegare un certificato o una dichiarazione sulla fedina penale pulita del socio nel contesto del principio costituzionale di proporzionalità in relazione ai soci di una società a responsabilità limitata**

Sommario

Le disposizioni della citata legge sui rifiuti e l'atto di modifica violano il principio di proporzionalità e sono quindi incostituzionali. Pur comprendendo l'idea che le entità che hanno commesso atti proibiti all'ambiente non dovrebbero essere autorizzate ad operare nel campo della gestione dei rifiuti, si dovrebbe decisamente obiettare di trarre conseguenze negative contro l'entità richiedente in una situazione in cui tale atto è stato commesso solo da un partner. Di conseguenza, il requisito che la partnership richiedente sia tenuta a presentare un appropriato certificato di autorizzazione ambientale dovrebbe essere considerato incostituzionale se l'effetto della mancata presentazione di tale certificato è quello di privare il richiedente della possibilità di ottenere la decisione necessaria per condurre la sua attività commerciale. Un effetto simile si verificherà se un partner è stato condannato per un reato contro l'ambiente. Anche la limitazione dei regolamenti solo alle società a responsabilità limitata, escludendo le società per azioni, solleva dubbi costituzionali.

Parole chiave: principio di proporzionalità, libertà di attività economica, gestione dei rifiuti