



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

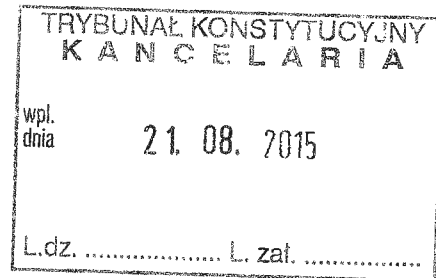
Warszawa, dnia 19 sierpnia 2015 r.

V.7200.26.2015.KB

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

sygn. akt SK 26/15



Na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r., Nr 102, poz. 64, ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648) zgłaszam udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej L G doręczonej w dniu 23 czerwca 2015 r. oraz przedstawiam następujące stanowisko:

**Art. 379 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.) w zakresie, w jakim uprawnienia kontrolujących, wykonujących kontrolę, do wstępu na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których nie jest prowadzona działalność gospodarcza jest niezgodny z art. 47 i art. 50 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.**

## Uzasadnienie

Skarżący L. G w skardze konstytucyjnej wniósł o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 379 ust. 3 pkt 1-4 Prawa ochrony środowiska w zakresie, w jakim nie przewiduje przesłanek, po ziszczeniu się których zainicjowanie kontroli mieszkania osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej co do przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska oraz wykonywanie w jej ramach czynności kontrolnych w tym mieszkaniu jest dopuszczalne z art. 41 ust. 1, art. 47 i art. 50 w związku z art. 31 ust. 3, z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji RP,
- 2) art. 379 ust. 3 pkt 1-4 Prawa ochrony środowiska w zakresie, w jakim nie przewiduje przesłanek, po ziszczeniu się których zainicjowanie kontroli innych terenów niż mieszkanie osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej co do przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska oraz wykonywanie w jej ramach czynności kontrolnych w innych terenach niż mieszkanie z art. 41 ust. 1 i art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP,
- 3) art. 379 ust. 6 Prawa ochrony środowiska w zakresie, w jakim nakłada na kontrolowaną osobę fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej obowiązek umożliwienia przeprowadzenia kontroli mieszkania bez określenia przesłanek, po ziszczeniu się których podmioty wykonujące kontrolę, mogą zainicjować kontrolę i żądać umożliwienia wykonania czynności z art. 41 ust. 1, art. 47 i art. 50 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP,

4) art. 379 ust. 6 Prawa ochrony środowiska w zakresie, w jakim nakłada na kontrolowaną osobę fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej obowiązek umożliwienia przeprowadzenia kontroli innego terenu niż mieszkanie bez określenia przesłanek, po ziszczeniu się których podmioty wykonujące kontrolę mogą zainicjować kontrolę i żądać umożliwienia wykonania czynności z art. 41 ust. 1 i art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP.

Z materiałów załączonych do skargi konstytucyjnej wynika, że wyrokiem z dnia [ ] kwietnia 2014 r. (sygn. akt [ ]) Sąd Rejonowy [ ] K [ ] po rozpoznaniu sprawy L. G [ ] oskarżonego o to, że udaremnił wykonanie czynności służbowej w postaci kontroli w zakresie ochrony środowiska uprawnionym funkcjonariuszom Straży Miejskiej w K [ ] poprzez nieudostępnienie kontrolowanej posesji i pomieszczeń tj. o przestępstwo z art. 225 § 1 k. k. warunkowo umorzył postępowanie karne w tej sprawie oraz orzekł wobec oskarżonego świadczenie pieniężne w kwocie [ ] zł na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wyrok ten następnie został utrzymany w mocy prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w K [ ] z dnia [ ] sierpnia 2014 r. (sygn. akt [ ]).

Zgodnie z art. 225 § 1 k. k. kto osobie uprawnionej do przeprowadzenia kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osobie przybranej jej do pomocy udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Przedmiotem ochrony czynu stypizowanego w art. 225 § 1 k. k. jest prawidłowe funkcjonowanie organów i ich przedstawicieli przeprowadzających czynności służbowe w zakresie ochrony środowiska. Czynności te zostały m. in. określone w kwestionowanych przez skarżącego przepisach Prawa ochrony środowiska. Stąd też należy uznać, że niektóre objęte skargą

konstytucyjną przepisy stanowiły wraz z normami prawa karnego podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach lub wolnościach L. G. Jednak z opisu przypisanego skarżącemu czynu polegającego na udaremnieniu wykonania czynności służbowej w postaci kontroli w zakresie ochrony środowiska poprzez nieudostępnienie kontrolowanej posesji i pomieszczeń wynika, że ostateczne rozstrzygnięcie obejmuje wyłącznie ten czyn, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia zakresu zaskarżenia, o czym będzie mowa poniżej.

W myśl art. 379 ust. 1 Prawa ochrony środowiska marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Wskazane organy mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych (art. 379 ust. 2 Prawa ochrony środowiska).

Z art. 379 ust. 3 Prawa ochrony środowiska wynika zaś, że kontrolujący, wykonując kontrolę, jest uprawniony do:

- 1) wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godzinach od 6 do 22 – na pozostały teren;
- 2) przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych;
- 3) żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego;

4) żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, marszałek województwa lub osoby przez nich upoważnione są uprawnieni do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciwko przepisom o ochronie środowiska (art. 379 ust. 4 Prawa ochrony środowiska). Ponadto wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa występują do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji, jeżeli w wyniku kontroli organy te stwierdzą naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić, przekazując dokumenty sprawy (art. 379 ust. 5 Prawa ochrony środowiska). Natomiast kierownik kontrolowanego podmiotu oraz kontrolowana osoba fizyczna obowiązani są umożliwić przeprowadzenie kontroli, a w szczególności dokonanie czynności, o których mowa w ust. 3 (art. 379 ust. 6 Prawa ochrony środowiska).

Zgodnie z art. 380 ust. 1 Prawa ochrony środowiska z czynności kontrolnych kontrolujący sporządza protokół, którego jeden egzemplarz doręcza kierownikowi kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osobie fizycznej. Protokół podpisują kontrolujący oraz kierownik kontrolowanego podmiotu lub kontrolowana osoba fizyczna, którzy mogą wnieść do protokołu zastrzeżenia i uwagi wraz z uzasadnieniem (art. 380 ust. 2 Prawa ochrony środowiska). Natomiast w razie odmowy podpisania protokołu przez kierownika kontrolowanego podmiotu lub kontrolowaną osobę fizyczną kontrolujący umieszcza o tym wzmiankę w protokole, a odmawiający podpisu może, w terminie, 7 dni,

przedstawić swoje stanowisko na piśmie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, staroście lub marszałkowi województwa (art. 380 ust. 3 Prawa ochrony środowiska).

Jak już wskazano, przypisany w postępowaniu karnym skarżącemu czyn polegał na udaremnieniu wykonania czynności służbowej w postaci kontroli w zakresie ochrony środowiska, poprzez nieudostępnienie posesji i pomieszczeń, a więc na udaremnieniu wykonania czynności służbowej opisanej w art. 379 ust. 3 pkt 1 Prawa ochrony środowiska. Skarżący zaś najogólniej rzecz ujmując stawia w skardze konstytucyjnej zarzut, że uprawnienia organów kontrolujących zostały w tym zakresie ujęte przez ustawodawcę zbyt szeroko. Stąd też w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie powinien być art. 379 ust. 3 pkt 1 Prawa ochrony środowiska. Ponadto ponieważ skarżący nie prowadził na terenie nieruchomości działalności gospodarczej, przedmiotem oceny w niniejszym postępowaniu powinien być art. 379 ust. 3 pkt 1 Prawa ochrony środowiska w zakresie, w jakim dotyczy wstępu kontrolujących na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których nie jest prowadzona działalność gospodarcza.

Zgodnie z treścią art. 379 ust. 3 pkt 1 Prawa ochrony środowiska kontrolujący, wykonując kontrolę, jest uprawniony do wstępu wraz z rzeczoznawcami i sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godzinach od 6 do 22 – na pozostały teren. Wykładnia gramatyczna art. 379 ust. 3 pkt 1 Prawa ochrony środowiska prowadzi do wniosku, że „pozostały teren” obejmuje swoim zakresem teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których nie jest prowadzona działalność gospodarcza. Pojęcie „pozostały teren” obejmuje w

związku z tym swoim zakresem m. in. grunt oraz wszelkie pomieszczenia mieszkalne i niemieszkalne posadowione na tym gruncie.

W związku z powyższym ingerencja, jaką dopuszcza ustawodawca na podstawie art. 379 ust. 3 pkt 1 Prawa ochrony środowiska w postaci wstępu funkcjonariuszy publicznych na teren nieruchomości, obiektów lub ich części, na których nie jest prowadzona działalność gospodarcza niewątpliwie stanowi wkroczenie w sferę chronionych konstytucyjnie praw jednostki w postaci prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji RP) i nienaruszalności mieszkania (art. 50 Konstytucji RP). Prowadzona w ten sposób kontrola może bowiem naruszać prawo do życia prywatnego jednostki rozumiane jako „prawo do pozostawienia w spokoju” czy też „prawo jednostki do bycia pozostawioną samej sobie”. Kontrola taka może również naruszać mir domowy rozumiany jako nakaz powstrzymania się od działań zakłócających korzystanie z pomieszczeń i urządzeń należących do mieszkania zgodnie z wolą osób je zajmujących.

Zgodnie z art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Natomiast z art. 50 Konstytucji RP wynika, że zapewnia się nienaruszalność mieszkania. Przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony. Ograniczenie prawa do prywatności i nienaruszalności mieszkania jest oczywiście możliwe, musi jednak spełniać warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Stanowi on, że 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, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W sprawie będącej przedmiotem skargi konstytucyjnej została spełniona materialna przesłanka ograniczenia konstytucyjnych praw. Wprowadzenie ograniczenia nastąpiło bowiem z uwagi na potrzebę ochrony środowiska. Ograniczenie znajduje więc swoje uzasadnienie w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a ponadto w art. 86 Konstytucji RP. Według treści art. 86 Konstytucji RP każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.

Jednakże z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika również, że ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw może nastąpić tylko w ustawie. W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P 11/98, OTK z 2000 r. Nr 1, poz. 3) wydanym w pełnym składzie Trybunał Konstytucyjny uznał, że „uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia <<tylko w ustawie>> jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji jednostki (...). Skoro ograniczenia mogą być ustanawiane <<tylko>> w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń.” Dodać w tym miejscu trzeba w ślad za Trybunałem



Konstytucyjnym (wyrok z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97, OTK z 1998 r. Nr 4, poz. 7), że „wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organów administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności.”

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 379 ust. 3 pkt 1 Prawa ochrony środowiska nie spełnia warunków, które są akceptowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako warunki uzasadniające ograniczenie konstytucyjnych praw. Z art. 379 Prawa ochrony środowiska wynika, że jego przepisy (art. 379 ust. 1) określają organy właściwe do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska. Określają również, kto w imieniu organu może taką kontrolę przeprowadzić (art. 379 ust. 2), a także określają czynności, które mogą być przeprowadzone w ramach takiej kontroli (art. 379 ust. 3 pkt 1-4). Przepisy te, a w szczególności art. 379 ust. 3 Prawa ochrony środowiska nie określają natomiast, kiedy takie czynności kontrolne, ingerujące w prawo do prywatności i nienaruszalność mieszkania, mogą zostać podjęte przez uprawnione osoby. Ustawodawca w tym zakresie pozostawił więc osobom wykonującym funkcje kontrolne całkowitą i niczym nieskrepowaną swobodę w podejmowaniu decyzji o zarządzeniu kontroli terenu nieruchomości, obiektu lub ich części. Podjęcie czynności kontrolnych jest więc nie tylko możliwe wówczas, gdy osoby do tego uprawnione powzięły wiadomość wskazującą na naruszenie przepisów o ochronie środowiska, lecz również wtedy, gdy do organów administracji publicznej bądź osób uprawnionych do kontroli, nie

docierają jakiegokolwiek sygnały wskazujące na możliwość naruszenia przepisów o ochronie środowiska przez podmiot władający nieruchomością, obiektem lub ich częścią. W rezultacie to osoby wymienione w art. 379 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, a nie ustawodawca, wyznaczają ostateczny kształt ograniczenia konstytucyjnych praw określonych w art. 47 i art. 50 Konstytucji RP. Mogą one więc w godzinach określonych przez ustawodawcę ingerować w konstytucyjnie chronione dobra jednostki niezależnie od tego, czy posiadają jakąkolwiek wiedzę wskazującą na możliwość naruszenia przepisów ochrony środowiska. Prawo do pozostawienia w spokoju w tej sytuacji traci swoje znaczenie, skoro funkcjonariusz publiczny może je w każdej chwili zakłócić.

W związku z powyższym, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 379 ust. 3 pkt 1 Prawa ochrony środowiska w zakresie, w jakim uprawnia kontrolujących, wykonujących kontrolę, do wstępu na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których nie jest prowadzona działalność gospodarcza, jest niezgodny z art. 47 i art. 50 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że nie określa, w jakiej sytuacji ta czynność kontrolna może zostać podjęta.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 379 ust. 3 pkt 1 Prawa ochrony środowiska narusza także zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W świetle utrwalonego w tym zakresie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zapoczątkowanego jeszcze orzeczeniem z dnia 26 kwietnia 1995 r. (sygn. akt K 11/94, OTK z 1995 r., cz. I, s. 133) dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności niezbędne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony takich wartości jak bezpieczeństwo państwa,

porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na jednostkę. W tym ostatnim kontekście szczególnego znaczenia nabiera to, czy ograniczenie konstytucyjnych praw było „konieczne w demokratycznym państwie”, a więc czy tego samego celu nie można byłoby osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla jednostki, bo słabiej ingerujących w jej konstytucyjne prawa.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt K 32/04, OTK z 2005 r. Nr 11/A, poz. 132) zwrócił uwagę, że „ustawodawca konstruując przepis, który ingeruje głęboko w sferę prywatności jednostki, musi uwzględnić nie tylko zasady przyzwoitej legislacji (w tym zasadę dookreśloności i konkretności), ale także rozważyć proporcjonalność zastosowanego środka. Nie wystarczy, aby stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom, ułatwiały ich osiągnięcie albo były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów. Środki te powinny być godne państwa określanego jako demokratyczne i prawne.”

Regulacja zawarta w art. 379 ust. 3 pkt 1 Prawa ochrony środowiska może doprowadzić do zamierzonego skutku w postaci sprawdzenia przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. Jak też już wskazano, może ona być niezbędna z punktu widzenia potrzeby ochrony środowiska. Natomiast uzasadnione wątpliwości konstytucyjne dotyczą tego, czy celu w postaci sprawdzenia przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska nie można byłoby osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej dolegliwych z punktu widzenia ochrony praw jednostki.

Wątpliwości powyższe znajdują swoje uzasadnienie w realiach sprawy będącej przedmiotem skargi konstytucyjnej. Z okoliczności tej sprawy wynika, że powodem wejścia funkcjonariuszy straży miejskiej na posesję skarżącego była chęć zapoznania się z umowami na wywóz odpadów, które to umowy skarżący miał obowiązek zawrzeć z odbiorcami owych odpadów. Cel ten co do zasady z całą pewnością mógł zostać osiągnięty przy pomocy innych środków, mniej inwazyjnych z punktu widzenia ochrony praw jednostki, takich jak wezwanie do przedstawienia stosownej umowy poprzez osobistą wizytę w urzędzie, korespondencyjnie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, itp. Dla realizacji tego celu nie było więc konieczne uciekanie się do zastosowania środka, który niewątpliwie ingeruje znacznie bardziej w sferę prawa do prywatności czy też nienaruszalność mieszkania, a więc środka w postaci wejścia na teren nieruchomości, obiektu lub ich części. Środek taki powinien być stosowany subsydiarnie, a więc wówczas, gdy zawiodły inne mniej inwazyjne środki bądź też nie istnieją inne środki, umożliwiające osiągnięcie celu w postaci sprawdzenia przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska. Uzasadnia to zarzut, że art. 379 ust. 3 pkt 1 Prawa ochrony środowiska w zakresie, w jakim uprawnia kontrolujących, wykonujących kontrolę, do wstępu na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których nie jest prowadzona działalność gospodarcza jest również niezgodny z art. 47 i art. 50 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że wstęp ten może nastąpić także wówczas, gdy zamierzony cel jest możliwy do osiągnięcia przy użyciu innych środków, mniej dolegliwych.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich