

**Paweł Smolik**  
**ADWOKAT**  
**Kancelaria § Adwokacka**  
32-640 Zator, ul. Parkowa 5  
adres do doręczeń 31-234 Kraków, ul. Kuźnicy Kollątajowskiej 16A/8  
tel. 692- 21- 21- 50, e-mail: smolik.adwokat@gmail.com

---

Kraków, dnia 7. stycznia 2015 r.

## ODPIS

### **Trybunał Konstytucyjny**

*Al. Jana Christiana Szucha 12a*

*00-918 Warszawa*

### **Skarżący**

L      G

PESEL:

*zam.*

### **reprezentowany przez pełnomocnika**

adw. Pawła Smolika

członka Izby Adwokackiej w Bielsku-Białej

numer wpisu 246

### **adres pełnomocnika do doręczeń:**

*31-234 Kraków, ul. Kuźnicy Kollątajowskiej 16A/8*

## **SKARGA KONSTYTUCYJNA**

Działając w imieniu skarżącego jako jego pełnomocnik (pełnomocnictwo w załączeniu), na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 01.08.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, (Dz. U. 1997.102.643), wnoszę o:

1. Orzeczenie, iż art. 379 ust. 3 pkt 1-4 ustawy z dnia 27.04.2001 r. prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1232), na mocy którego podmioty wykonujące kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, uzyskują uprawnienie do:
  - 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;
  - przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych;

- żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego;
- żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli,

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 ww. czynności kontrolnych **w tym mieszkaniu**, jest dopuszczalne, jest niezgodny z art. 41 ust. 1, z art. 47 i z art. 50 Konstytucji RP, w zw. z art. 31 ust. 3, z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji RP

2. Orzeczenie, iż art. 379 ust. 3 pkt 1-4 ustawy z dnia 27.04.2001 r. prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1232), na mocy którego podmioty wykonujące kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, uzyskują uprawnienie do:

- 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;
- przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych;
- żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego;
- żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli,

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 o ochronie środowiska oraz wykonywanie w jej ramach ww. czynności kontrolnych **w innych terenach niż ww. mieszkania**, jest dopuszczalne, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 i art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3, z art. 32 ust. 1, oraz z art. 2 Konstytucji RP;

3. Orzeczenie, iż art. 379 ust. 6 ustawy z dnia 27.04.2001 r. prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1232), w zakresie w jakim nakłada na kontrolowaną osobę fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej obowiązek umożliwienia przeprowadzenia kontroli **mieszkania** co do przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, a w szczególności obowiązek umożliwienia dokonania **w mieszkaniu** czynności wskazanych w art. 379 ust. 3 pkt 1-4 ww. ustawy, bez określenia przesłanek, po ziszczeniu się których podmioty wykonujące kontrolę, mogą zainicjować kontrolę i żądać umożliwienia wykonania ww. czynności, jest niezgodny z art. 41 ust. 1, z art. 47 i z art. 50 Konstytucji RP, w zw. z art. 31 ust. 3, z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji RP;
4. Orzeczenie, iż art. 379 ust. 6 ustawy z dnia 27.04.2001 r. prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1232), w zakresie w jakim nakłada na kontrolowaną osobę fizyczną nieprowadzącą działalności obowiązek umożliwienia przeprowadzenia kontroli **innego terenu niż mieszkanie** co do przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, a w szczególności obowiązek umożliwienia dokonania **na innym terenie niż mieszkanie** czynności wskazanych w art. 379 ust. 3 pkt 1-4 ww. ustawy, bez określenia przesłanek, po ziszczeniu się których podmioty wykonujące kontrolę, mogą zainicjować kontrolę i żądać umożliwienia wykonania ww. czynności, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 i z art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3, z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji RP;
5. Zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ustalonych według norm przepisanych.

## I.

### Stan faktyczny sprawy

Skarżący L G został oskarżony o to, że w dniu .06.2013 r. w K udaremnił wykonanie czynności służbowej w postaci kontroli w zakresie ochrony środowiska uprawnionym funkcjonariuszom ze Straży Miejskiej w K , poprzez nieudostępnienie kontrolowanej posesji i pomieszczeń, tj. o przestępstwo z art. 225 § 1 kk

Orzekający w wyżej wymienionej sprawie Sąd Rejonowy w K Wydział II Karny warunkowo umorzył postępowanie karne wobec L G na okres próby wynoszący , nałożył na oskarżonego środek karny w postaci świadczenia pieniężnego w kwocie zł, płatnego na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska

i Gospodarki Wodnej oraz obciążył oskarżonego kosztami procesu (wyrok z dnia .04.2014 r., wydany w sprawie oznaczonej sygn. akt ).

Rozpoznający apelację oskarżonego Sąd Okręgowy w K Wydział IV Karny-  
Odwoławczy utrzymał w mocy ww. wyrok i zasądził od oskarżonego na rzecz Skarbu Państwa koszty postępowania odwoławczego (wyrok z dnia .08.2014 r. wydany w sprawie oznaczonej sygn. akt ).

Stan faktyczny sprawy ustalony przez oba ww. Sądy był zasadniczo bezsporny i przedstawiał się następująco.

W dniu .06.2013 r. funkcjonariusze Straży Miejskiej w K dokonywali kontroli w zakresie ochrony środowiska przed odpadami, tj. prowadzenia prawidłowej gospodarki odpadami na terenach posesji osób fizycznych. W celu wykonania tej kontroli, kontrolerzy około godziny udali się na posesję L G mieszczącą się przy ul. , zabudowaną domem, w którym skarżący zamieszkuje wraz z rodziną. Funkcjonariusze Straży Miejskiej, powołując się na upoważnienie udzielone im przez Prezydenta Miasta K i wynikające z niego uprawnienie do przeprowadzenia kontroli, zażądali od skarżącego okazania cywilnoprawnych umów na wywóz nieczystości stałych oraz ciekłych, jakie skarżący miał obowiązek zawrzeć z odbiorcami odpadów. Skarżący oświadczył, że tego rodzaju umowy zawarł i wystarczy, aby organy administracji zażądały przesłania im np. kopii tych umów, a on tej czynności niezwłocznie dokona i udzieli wszelkich dalszych żądanych wyjaśnień, poddając się w ten sposób kontroli. Jednocześnie skarżący zakwestionował możliwość przeprowadzenia kontroli umów bezpośrednio na jego posesji i poinformował funkcjonariuszy Straży Miejskiej, iż przeprowadzaną przez nich bez jakiegokolwiek uprzedzenia kontrolę uważa za niezgodną z prawem, gdyż przepisy, które przywołują oni jako podstawę do przeprowadzenia kontroli, nie mogą być zgodne z Konstytucją RP. Skarżący odmówił wobec tego poddania się żądanym czynnościom kontrolnym i poprosił, aby funkcjonariusze opuścili teren jego posesji. W sprawie bezspornym było, iż skarżący nie był wcześniej informowany przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej o zamiarze przeprowadzenia kontroli jego posesji, jej przedmiocie ani o terminie jej przeprowadzenia, gdyż kontrola miała charakter „niezapowiedziany”. Funkcjonariusze Straży Miejskiej decydując się na przeprowadzenie kontroli posesji skarżącego, nie mieli żadnych podstaw do przypuszczenia, że skarżący narusza przepisy o ochronie środowiska, a kontrola miała charakter „prewencyjny”. Bezsporne było również, iż kontrola odbyła się w godzinach powszechnie uważanych za godziny wieczorne, tj. około godziny Jak wyjaśniał skarżący, w tym czasie przebywał on we własnym domu, spędzając wraz z rodziną czas przy kolacji. Wówczas to poddanie się żądanym przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej czynnościom kontrolnym było dla niego niedogodne, z uwagi na konieczność poszukiwania umów (których

skarżący nie przechowywał w domu przy ul.                   ), a ponadto na konieczność oderwania się od zaplanowanych wcześniej wraz z rodziną zajęć. Skarżący podkreślił również, iż na podstawie doświadczeń z kontroli, jakie stały się udziałem jego sąsiadów, obawiał się, że brak niezwłocznego okazania umów na żądanie Strażników Miejskich będzie skutkować nałożeniem na niego mandatu karnego. Bezspornym w sprawie było również, iż skarżący przestrzegał przepisów z zakresu ochrony środowiska, a do akt sprawy karnej załączył odpisy umów, których okazania w trakcie niezapowiedzianej kontroli zażądali funkcjonariusze Straży Miejskiej. Funkcjonariusze Straży Miejskiej dysponowali imiennym upoważnieniem do przeprowadzenia kontroli, wystawionym przez Prezydenta Miasta K                   . Przedmiotowe upoważnienie miało charakter generalny i stały, tj. dotyczyło sprawowania w imieniu Prezydenta Miasta K                   kontroli ochrony środowiska przed odpadami bez wskazania konkretnych kontroli objętych zakresem upoważnienia oraz zachowywało ważność na cyt. „*czas sprawowania obowiązków Strażnika Miejskiego Straży Miejskiej w K*”.

#### **Dowody:**

- wyrok Sądu Rejonowego                    w K                    Wydziału II Karnego z dnia                   .04.2014 r., sygn. akt                    wraz z uzasadnieniem
- wyrok Sądu Okręgowego w K                    Wydziału IV Karnego-Odwoławczego z dnia                   .08.2014 r., sygn. akt                   , wraz z uzasadnieniem
- notatka służbowa z dnia                   .06.2013 r., spisana przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej
- upoważnienia imienne dla funkcjonariuszy Straży Miejskiej w K                    z dnia                   .10.2011 r. oraz                   .01.2012 r. wystawione przez Prezydenta Miasta K

## **II.**

### **Ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie**

Ostatecznym rozstrzygnięciem, jakie zapadło w sprawie był wyrok Sądu Okręgowego w K                    Wydziału IV Karnego-Odwoławczego z dnia                   .08.2014 r., sygn. akt                   . Odpis tego wyroku wraz z uzasadnieniem został doręczony skarżącemu w dniu **08.10.2014 r.**

#### **Dowody:**

- wniosek skarżącego z dnia                   .08.2014 r. o sporządzenie uzasadnienia i doręczenie wyroku Sądu Okręgowego w K                    Wydziału IV Karnego-Odwoławczego z dnia                   .08.2014 r., sygn. akt
- dowód doręczenia pełnomocnikowi skarżącego wyroku Sądu Okręgowego w K                    Wydziału IV Karnego-Odwoławczego z dnia                   .08.2014 r., sygn. akt                    ze wskazaniem daty doręczenia.

### III.

**Dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją**

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny, orzekające w sprawie Sądy powszechne prawomocnie uznały, że skarżący wypełnił znamiona występku z art. 225 § 1 kk. Zgodnie z powołanym przepisem, kto osobie **uprawnionej** do przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osobie przybranej jej do pomocy udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Ustalenie, czy skarżący wypełnił wszystkie znamiona strony przedmiotowej art. 225 § 1 kk., wymagało uprzedniego rozstrzygnięcia przez Sądy, czy funkcjonariusze Straży Miejskiej zamierzający podjąć w dniu .06.2013 r. czynności kontrolne, byli osobami uprawnionymi do przeprowadzenia kontroli. Jak dostrzega się bowiem w doktrynie, na gruncie powołanego przepisu cyt. *„Nie jest utrudnianiem odmowa wykonania polecenia kontrolującego, do którego wydania nie jest on upoważniony lub gdy kontrolujący nie jest zobowiązany do wykonania określonej czynności”*. (Kodeks Karny, Komentarz do art. 225 § 1, teza 24, red. K. Stefański, w Systemie Informacji Prawnej „Legalis”). Istotne było zatem rozstrzygnięcie nie tylko kwestii formalnej, tj. czy funkcjonariusze Straży Miejskiej legitymowali się upoważnieniem do przeprowadzenia kontroli, ale również ustalenie, czy działania w ramach tego upoważnienia, tj. rodzaj zamierzonych przez nich czynności kontrolnych oraz **sposób ich wykonania**, znajdowały umocowanie w przepisach prawa.

Dla przesądzenia wyżej wymienionych kwestii konieczne było odwołanie się do przepisów statuowanych przez ustawę z dnia 27.04.2001 r. prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1232). Z uzasadnienia wyroków Sądów orzekających o odpowiedzialności karnej skarżącego wynika bezspornie, iż przy dokonaniu wykładni art. 225 § 1 kk, tj. w ramach badania zakresu uprawnień kontrolnych Strażników Miejskich oraz zakresu obowiązków skarżącego jako osoby poddanej kontroli, wykorzystano przepisy art. 379 ust. 1-2, art. 379 ust. 3 pkt 1-4 oraz art. 379 ust. 6 ustawy prawo ochrony środowiska. Przepisy te zatem należy uznać za podstawę orzeczenia o wolnościach skarżącego określonych w Konstytucji (art. 79 ust. 1 Konstytucji RP).

Zgodnie z art. 379 ust. 1 oraz ust. 2 ww. ustawy, marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub **prezydent miasta** sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Jednocześnie ww. organy mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub **funkcjonariuszy straży gminnych**. Natomiast zakres „*uprawnień kontrolnych*” funkcjonariuszy straży gminnych, którym organ udzielił ww. upoważnienia, określają przepisy art. 379 ust. 3 pkt 1-4. Zgodnie z przedmiotową regulacją, 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..

Jednocześnie, art. 379 ust. 6 ww. ustawy ustanawia po stronie kontrolowanego podmiotu, w tym kontrolowanej osoby fizycznej, obowiązek umożliwienia przeprowadzenia kontroli, a w szczególności dokonania czynności, o których mowa w ust. 3.

Skarżący uważa, iż niezgodne z Konstytucją są przepisy art. 379 ust. 3 pkt 1-4 oraz art. 379 ust. 6 ustawy prawo ochrony środowiska.

#### **IV.**

#### **Wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone**

Przepisy art. 379 ust. 3 pkt 1-4 ustawy prawo ochrony środowiska, w zakresie w jakim dotyczą uprawnień do zainicjowania kontroli, a następnie do wykonywania w jej ramach czynności kontrolnych, bez określenia przesłanek, po ziszczeniu się których zainicjowanie kontroli oraz wykonywanie tych czynności może być dopuszczalne, są zdaniem skarżącego niezgodne z art. 41 ust. 1, z art. 47 i z art. 50 Konstytucji RP, w zw. z art. 31 ust. 3, z art. 32 ust. 1, oraz z art. 2 Konstytucji RP.

Przepisy art. 379 ust. 6 ustawy prawo ochrony środowiska, w zakresie w jakim nakładają obowiązek umożliwienia kontroli i czynności określonych w art. 379 ust. 3 pkt 1-4 ustawy, bez określenia przesłanek, po ziszczeniu się których kontrola może być przez organy zainicjowana, a w jej ramach wykonywanie czynności kontrolnych dopuszczalne, są zdaniem skarżącego niezgodne z art. 41 ust. 1, z art. 47 i z art. 50 Konstytucji RP, w zw. z art. 31 ust. 3, z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji RP.

Dla jasności dalszego wywodu należy wskazać, iż ilekroć skarżący odwołuje się w niniejszej skardze do pojęcia „mieszkania, ma na myśli takie jego znaczenie, jakie nadaje mu art. 50 Konstytucji. Natomiast jeśli skarżący posługuje się zwrotem „życie prywatne” lub „życie rodzinne”, ma myśli takie znaczenie tych pojęć, jakie określa art. 47 Konstytucji. Jeśli skarżący używa określenia „wolność osobista”, chodzi mu takie jego znaczenie, jakie można wywieść z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący wskazuje, iż w kontekście wszystkich czterech zarzutów sformułowanych w części wstępnej skargi:

Naruszenie art. 41 ust. 1 Konstytucji odnosi się do naruszenia wolności osobistej oraz naruszenia nakazu ograniczenia tej wolności tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

Naruszenia przepisów art. 47 Konstytucji, skarżący upatruje w naruszaniu zasady poszanowania życia prywatnego i życia rodzinnego.

Naruszenie art. 50 Konstytucji skarżący wywodzi z podważenia zasady nienaruszalności mieszkania oraz naruszenia zasady, zgodnie z którą przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

Naruszenie art. 2 Konstytucji jest zdaniem skarżącego związane z naruszeniem zasady poprawnej legislacji i zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Naruszenie art. 32 ust. 1 wynika z nierównego traktowania przez władze publiczne osób nieprowadzących działalności gospodarczej w stosunku do osób wykonujących taką działalność, w zakresie ustawowego ukształtowania zasad, na jakich pierwsza z wymienionych grup jest poddawana kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska.

W ocenie skarżącego, nieco odrębnie należy potraktować konstytucyjność zakwestionowanych przepisów z perspektywy uprawnień i obowiązków związanych z kontrolą mieszkania, a kontrolą innych terenów niż mieszkania. W pierwszym wypadku bowiem zdaniem skarżącego dochodzi do bardziej intensywnego naruszenia dóbr konstytucyjnych, co związane jest



z ingerencją w mir domowy, a nadto w wolność osobistą jednostki oraz jej prawo do życia prywatnego i rodzinnego.

Jednocześnie, także w razie kontroli innych lokacji niż mieszkania dochodzi do nadmiernego naruszenia dóbr w postaci wolności osobistej i prawa do prywatności i życia rodzinnego. Tak będzie np. w wypadku kontroli przeznaczonej na działce służącej danej rodzinie do wypoczynku, a nie stanowiącej jednak jej mieszkania. Naruszenie to ma wówczas inny zakres niż w wypadku kontroli mieszkania, co zdaniem skarżącego uzasadnia rozdzielenie zarzutów niekonstytucyjności przepisów w stosunku do przedmiotu kontrolowanej lokacji (w języku ustawy „terenu”), jaki podlega niekonstytucyjnej zdaniem skarżącego kontroli.

Z mocy art. 379 ust. 3 pkt 1-4 ustawy prawo ochrony środowiska, upoważnieni pracownicy aparatów pomocniczych organów administracji samorządowej (urzędów) oraz funkcjonariusze straży gminnych, wykonując kontrolę przestrzegania przepisów ochrony środowiska w ramach przekazanej im na mocy upoważnienia „funkcji kontrolnej”, zyskali uprawnienia - które w ocenie skarżącego - pozwalają im na nadmierną i nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjnie chronione dobra w postaci wolności osobistej, nienaruszalności mieszkania oraz prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego.

Jednocześnie podmioty poddane czynnościom kontrolnym - tj. w szczególności tak jak skarżący osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej - z mocy art. 379 ust. 6 ustawy zostały obciążone obowiązkiem umożliwienia kontroli i umożliwienia dokonania związanych z nią czynności m.in. w ich mieszkaniu. Przepis ten również zdaniem skarżącego stanowi nadmierną i nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjnie chronione dobra w postaci wolności osobistej, nienaruszalności mieszkania oraz prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego.

W obu wyżej wymienionych wypadkach, regulacja ustawowa pozwala organom władzy publicznej na arbitralne i nie limitowane dostatecznie przez ustawę wkroczenie w sferę konstytucyjnie chronionych swobód obywatelskich, co zdaniem skarżącego nie odpowiada zasadom poprawnej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jakie można wywieść z art. 2 Konstytucji.

W pierwszym rzędzie należy podkreślić, iż skarżący nie kwestionuje *in genere* powołanych wyżej przepisów ustawy prawo o ochronie środowiska jako całkowicie zbędnych. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, iż ich niezaprzeczalną funkcją jest wzmocnienie ochrony środowiska naturalnego oraz zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego, tj. ochrona dóbr, których ranga jest eksponowana w treści samej Konstytucji. Skarżący dostrzega również, iż w celu ochrony środowiska naturalnego konieczne jest wyposażenie przez ustawodawcę

odpowiednich służb w skuteczne środki zapewniające realną kontrolę przestrzegania przepisów chroniących środowisko naturalne. W zakres tych środków może wchodzić również upoważnienie do wykonywania kontroli w mieszkaniach. Jednocześnie na – zasadzie symetrii - konieczne jest ustawowe zobowiązanie podmiotów poddawanych kontroli do znoszenia ciężarów związanych z wykonywaniem czynności kontrolnych - także w miejscach dla obywateli szczególnych, tj. w obrębie ich mieszkań.

Zdaniem skarżącego jednak, ustawodawca przewidział możliwość wykonywania czynności kontrolnych określonych w art. 379 ust. 3 pkt 1-4 ustawy prawo ochrony środowiska w sposób nadmiernie szeroki. Kontrolowane na podstawie ww. przepisów mogą być różnorodne lokacje związane ze sferą aktywności jednostek, w tym mieszkania oraz tereny, jakie obywatele wykorzystują do wypoczynku (działki rekreacyjne, przydomowe ogrody). Organy przeprowadzające kontrolę nie są przy tym zobowiązane do wykazania, iż zachodzi szczególna przesłanka przeprowadzenia takiej kontroli. Organy nie muszą także w żadnych wypadkach powiadamiać podmiotów zobowiązanych do znoszenia kontroli o zamiarze jej przeprowadzenia. Jednocześnie, na podstawie art. 379 ust. 6 tej ustawy, ustawodawca nałożył na podmioty kontrolowane (w tym osoby fizyczne) obowiązek umożliwiania kontroli i poddawania się czynnościom kontrolnym, w sytuacjach *de facto* arbitralnie wyznaczanych przez organy wykonujące kontrolę, które nie działają w oparciu o ustawowe przesłanki, a o „wewnętrzne przekonanie” o zasadności, terminie i zakresie zainicjowania i wykonania kontroli.

Dopuszczona w ten sposób przez ustawodawcę ingerencja powiązana z obowiązkiem znoszenia kontroli, zdaniem skarżącego godzi w konstytucyjnie chronione dobra w postaci wolności osobistej, nienaruszalności mieszkania oraz prawa do ochrony życia rodzinnego i prywatnego. W czasie wykonywania kontroli, podmioty kontrolowane są zobowiązane do znoszenia jej ciężarów, w tym wykonywania poleceń organów kontrolujących, co bez wątpienia zakłóca korzystanie z ww. dóbr konstytucyjnych (o czym szczegółowo mowa poniżej).

Skarżący ma przy tym świadomość, iż co do zasady ograniczenie jednych dóbr konstytucyjnych kosztem realizacji innych, nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności przepisów. Jednocześnie jednak skarżący uważa, iż kwestionowana ustawowa regulacja ograniczająca swobody konstytucyjne obywateli jest nieproporcjonalna do zamierzonych przez ustawodawcę efektów. Nie rezygnując z osiągnięcia celu, jaki przyświecał zakwestionowanej ustawie, ustawodawca mógł bowiem ograniczyć ww. swobody konstytucyjne w mniejszym stopniu, niż czyni to obecnie.

Wyeksponować należy, iż szczególna „kumulacja” ograniczeń swobód obywatelskich następuje w sytuacji kontroli mieszkania. Wówczas bowiem czynności kontrolne krępują nie

tylko wolność osobistą kontrolowanego, ale również mir domowy i związane z nim prawo do prywatności i poszanowania życia rodzinnego. Jedynym natomiast ograniczeniem tego rodzaju kontroli, jaki wprowadził ustawodawca, jest pora jej prowadzenia (tj. od godziny 6<sup>00</sup> do 22<sup>00</sup>), co zdaniem skarżącego nie jest jednak wystarczające do stwierdzenia, iż regulacja ustawowa odpowiada standardom konstytucyjnym.

Jednocześnie skarżący uważa, iż kontrola w innych lokacjach niż mieszkania - jeśli nie zachodzą ku temu szczególne przesłanki uregulowane w ustawie - również nie powinna być wykonywana w oparciu o kryteria, które ustala sam organ (np. w terminie przez niego wybranym bez uprzedzenia, z żądaniem natychmiastowego umożliwienia wykonania czynności kontrolnych). Tego rodzaju uprawnienia organu w sposób nadmierny naruszają bowiem wolność osobistą jednostki i jej prawo do prywatności oraz poszanowania życia rodzinnego. Na gruncie kwestionowanej ustawy, kontrola innych terenów niż mieszkania również nie została jednak ograniczona dostatecznie dodatkowymi przesłankami, po ziszczeniu się których organy mogłyby przedsięwziąć kontrolę i wykonywać w jej ramach czynności kontrolne.

W obu wyżej wymienionych wypadkach, niekonstytucyjne przepisy bezpośrednio dotknęły sfery interesów prawnych skarżącego, chronionych przez przepisy Konstytucji. Kontrola, którą skarżący *in concreto* udaremnił powołując się na jej nielegalność w świetle Konstytucji, może być uznana w zarówno za kontrolę wyłącznie mieszkania (przy szerokim ujęciu definicji mieszkania), ale również za kontrolę mieszkania i terenu od mieszkania odrębnego (tj. ogrodu). Zdaniem skarżącego posiada on zatem osobisty interes w sformułowaniu wszystkich czterech powołanych na wstępie zarzutów.

Reasumując należy zatem wskazać, iż w ocenie skarżącego ustawodawca przyznał organom administracji publicznej wykonującym kontrolę z zakresu przestrzegania przepisów ochrony środowiska zbyt szerokie uprawnienia kontrolne, co zezwala na swobodną i nadmierną ingerencję we wskazane przez skarżącego jako wzorce kontroli dobra konstytucyjne. W ocenie skarżącego, pominięcie w ustawie szczególnych przesłanek (za wyjątkiem pory prowadzenia kontroli), po ziszczeniu się których aktualizuje się prawo do kontroli oraz obowiązek poddania się kontroli sprawia, iż ingerencja w ww. dobra konstytucyjne staje się praktycznie niczym nie ograniczona, a przez to nieuprawniona w świetle zasad określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jednocześnie, tak szerokie ukształtowanie „uprawnień kontrolnych” władzy publicznej i odpowiadających im obowiązków podmiotów kontrolowanych, tj. osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej, prowadzi zdaniem skarżącego do naruszenia zasady równego traktowania przez władze publiczne wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zdanie drugie. Innej grupie podmiotów tj. przedsiębiorcom (w tym osobom fizycznym wykonującym działalność gospodarczą), w sytuacji kontroli przestrzegania i stosowania ochrony środowiska,

ustawodawca stworzył bowiem znacznie większe gwarancje przed ingerencją w ich dobra konstytucyjne. Pomimo oczywistych różnic pomiędzy podmiotami nieprowadzącymi działalności gospodarczej oraz przedsiębiorcami, obie grupy posiadają jednak zdaniem skarżącego wspólne cechy istotne, które przemawiają za udzieleniem im podobnych gwarancji ustawowych.

Odnosząc powyższe rozważania do realiów kontroli przeprowadzonej u skarżącego, skarżący za niekonstytucyjną uważa regulację zezwalającą organom administracji publicznej na inicjowanie kontroli z zakresu ochrony środowiska w oparciu o przesłanki pozaustawowe, tj. jedynie według nieznanych kryteriów, jakie wybierają same organy. Skarżący kwestionuje także co do zasady możliwość wykonywania zgodnej z Konstytucją „prewencyjnej” kontroli mieszkań, i terenów innych niż mieszkania, bez uprzedniego poinformowania właścicieli tych terenów o terminie i zakresie takiej kontroli, bez uregulowania w ustawie przypadków, gdy „niezapowiedziana” kontrola jest dopuszczalna.

Skarżący kwestionuje wreszcie jako niekonstytucyjne, nadane organom kontrolującym uprawnienia do wykonywania czynności kontrolnych, bez wyraźnego ustawowego ograniczenia wszystkich czynności określonych w art. 379 ust. 3 pkt 1-4 do czynności niezbędnych. W szczególności skarżący kwestionuje jako niezgodne z Konstytucją uprawnienie organów kontrolujących do żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli, a nadto żądania ustnych informacji (pkt 3 i 4) na takich zasadach, jakie obecnie przewiduje ustawa prawo ochrony środowiska, tj. w sytuacjach i w sposób swobodnie wybrany przez organy wykonujące kontrolę, w tym natychmiast po wydaniu polecenia przez organ osobie fizycznej na podlegającym kontroli terenie. Takiego działania ze strony organu, niczym szerzej nie uzasadnionego, Skarżący doświadczył bowiem względem własnej osoby.

Uzasadnienie, w jaki sposób zdaniem skarżącego kwestionowana regulacja narusza normy konstytucyjne, skarżący przedstawia w dalszej części skargi.

## V.

### Uzasadnienie Zarzutów

#### 1.

#### **Treść kwestionowanej przez skarżącego regulacji zawartej w ustawie prawo ochrony środowiska.**

##### a.

Kwestionowana przez skarżącego regulacja zawarta w art. 379 ust. 3 pkt 1-4 określa zakres i sposób prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska przez wskazane organy administracji publicznej, działające w systemie samorządu terytorialnego. W doktrynie

przyjmuje się przy tym, iż nadane mocą ww. przepisu uprawnienia kontrolne są szerokie i obejmują prawo kontroli przestrzegania wszystkich przepisów dotyczących ochrony środowiska (tak M. Górski, *Komentarz do art. 378 ust. 3 ustawy Prawo Ochrony Środowiska, System Informacji Prawnej „Legalis”*). Natomiast przepis art. 379 ust. 6 ma charakter uzupełniający wobec postanowień zawartych w ust. 3 i określa obowiązki nałożone na podmioty poddane kontroli przestrzegania i stosowania przepisów z zakresu ochrony środowiska. W doktrynie wskazuje się, iż niepodporządkowanie się postanowieniom tego przepisu wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 225 § 1 k.k. stanowiącego, że kto osobie uprawnionej do przeprowadzenia kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osobie przybranej jej do pomocy udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowych, ten podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 (tak K. Gruszecki, *Komentarz do art. 379 ust. 3 ustawy prawo ochrony środowiska, LEX*).

Analiza przepisów zawartych w art. 379 ust. 3 ww. ustawy prowadzi do wniosku, iż kompetencje kontrolne organów obejmują także kontrolę mieszkań. Przekonuje o tym choćby dychotomiczny podział uprawnień wskazany w pkt 1 ww. przepisu. Przepis ten oddziela bowiem prawo wstępu kontrolerów na cyt. „*teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza*” od prawa wstępu na cyt. „*pozostały teren*”. Szeroki i niedookreślony zakres znaczeniowy pojęcia „*pozostały teren*” pozwala przyjąć - *argumentum lege non distinguente* - iż w zakresie tego pojęcia mieści się także teren obejmujący mieszkania. Dodatkowo, przepis art. 379 ust. 6 ustawy *expressis verbis* nakłada obowiązek umożliwienia kontroli przez cyt. „*osobę fizyczną*”, bez ograniczenia co do miejsca, w którym osoba fizyczna ma obowiązek umożliwić kontrolę. Miejszem takim w ujęciu ustawowym może być zatem również mieszkanie osoby fizycznej.

Spostrzec należy przy tym, iż ze względów systemowych kontrola przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska prowadzona w myśl zasad w art. 379 ust. 3 ustawy będzie dotyczyła głównie „*pozostałych terenów*” we wskazanym wyżej rozumieniu, tj. m.in. mieszkań. Teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, zgodnie z założeniami ustawodawcy ma bowiem być kontrolowany na podstawie przepisów odrębnych, uregulowanych w ustawie z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Dz .U. 2004.173.1807) – w myśl art. 77 ust. 1 powołanej ustawy, kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców przeprowadzana jest na zasadach określonych w tej ustawie, chyba że zasady i tryb kontroli wynikają z bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Również w doktrynie przyjmuje się, iż cyt. „*interpretacja i stosowanie przepisów ustawy prawo ochrony środowiska, w sytuacji, w której kontrola dotyczyłaby*

*przedsiębiorcy w związku z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą, muszą być prowadzone z uwzględnieniem postanowień zawartych w rozdz. 5 wskazanej ustawy”* (tj. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej) (tak. M. Górski, ibidem). Analogiczne stanowisko w tej mierze zajmuje K. Gruszecki, wskazując, iż cyt. „Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 77 ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zakres przedmiotowy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy oraz organy uprawnione do jej przeprowadzania określają odrębne ustawy, należy przyjąć, że kontrola działalności przedsiębiorcy w zakresie przestrzegania wymagań wynikających z konieczności ochrony środowiska będzie przebiegać na zasadach ustanowionych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej” (K. Gruszecki, Ibidem). Jednocześnie już w tym miejscu należy zasygnalizować (co zostanie rozwinięte w toku dalszego wywodu), iż przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stwarzają podmiotom kontrolowanym zdecydowanie większe gwarancje ochronne, niż przepisy ustawy o ochronie środowiska.

#### b.

Analiza kwestionowanych przez skarżącego przepisów ustawy prawo ochrony środowiska prowadzi do wniosku, iż nie przewidują one, w jakich sytuacjach aktualizują się uprawnienia kontrolne przewidziane w art. 379 ust. 3 pkt 1-4 ustawy. O ile ww. ustawa wskazuje, jakie czynności w ramach kontroli mogą być wykonywane przez uprawnione organy, to nie wskazuje, **z jakich przyczyn** uprawnione organy mogą podjąć te czynności. Ustawa nie nakłada także na organy obowiązku powiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Taki stan rzeczy powoduje, iż decyzja o samym przeprowadzeniu kontroli, jej zakresie, przyczynach i terminie wykonania, została pozostawiona swobodnemu uznaniu organów kontrolujących. Przepisy te umożliwiają zatem organom administracji organizowanie „prewencyjnych” kontroli, w tym kontroli obejmującej mieszkania. Kontrola ta w świetle ustawy jest dopuszczalna również w sytuacji, gdy organy nie posiadają żadnych przesłanek do stwierdzenia, iż podmiot, który ma być kontrolowany, narusza przepisy dotyczące ochrony środowiska. Jednocześnie przepisy nie wymagają od organów, aby prewencyjna kontrola podmiotu, wobec którego nie zachodzą przypuszczenia, iż narusza przepisy dotyczące ochrony środowiska, została przeprowadzona np. po uprzednim poinformowaniu o jej terminie i zakresie.

Zaprezentowana wyżej wykładnia przepisów kwestionowanych przez skarżącego odpowiada ich literalnemu brzmieniu, jak i praktyce ich stosowania przez organy administracji. Wykładnia tego rodzaju nie budzi także zastrzeżeń przedstawicieli nauki prawa. Przedstawiciele doktryny odnosząc się do charakteru upoważnienia do kontroli udzielanego na podstawie art. 379 ust. 2 ustawy prawo ochrony środowiska wskazują, iż cyt. *”Upoważnienie nie musi być jednorazowe, do wykonania konkretnej czynności czy dotyczące konkretnej sprawy,*

*sformułowanie przepisu dopuszcza upoważnienie stałe, należy jednak wyraźnie określić, jakie czynności upoważniona osoba może prowadzić (zgodnie z wyliczeniem zawartym w ust. 3)"* (M. Górski, ibidem). Dlatego też w ocenie skarżącego, w regulację ustawową kontroli statutowanej na podstawie art. 379 ust. 3 ustawy immanentnie „wpisana jest” możliwość przeprowadzania kontroli w sytuacjach swobodnie wybieranych przez organy administracji, a sama ustawa uprawnień do zainicjowania takiej kontroli (także w obrębie mieszkania), praktycznie nie limituje (poza porą jej wykonywania w odniesieniu do terenów, na których nie jest prowadzona działalność gospodarcza).

c.

Niezgodne z Konstytucją jest zdaniem skarżącego nie tylko pominięcie ustawodawcze w zakresie braku przesłanek uprawniających władzę publiczną do zainicjowania kontroli, ale **niezależnie od tego** również niedostateczne uregulowanie w ustawie przesłanek, po ziszczeniu się których organy kontrolujące mogą podejmować konkretne czynności kontrolne wskazane w art. 379 ust. 3 pkt 1-4 ustawy, a podmioty kontrolowane mają obowiązek się im poddać.

W doktrynie, w odniesieniu do czynności uregulowanych w art. 379 ust. 3 pkt 1-4 ustawy prawo ochrony środowiska wskazuje się, iż cyt. *„przeprowadzenie tych czynności ma służyć osiągnięciu celu kontroli, wobec czego powinny być przeprowadzane tylko takie działania, które są tego punktu widzenia niezbędne i uznać należałoby, że kontrolujący powinien potrafić wykazać konieczność podjęcia określonej czynności”* (M. Górski, Ibidem).

W świetle literalnego brzmienia ustawy jak i praktyki jej stosowania, powyższe spostrzeżenie można uznać jedynie za postulat *de lege ferenda*. Przepisy art. 379 ust. 3 ustawy prawo o ochronie środowiska, nie uzależniają bowiem możliwości wykonania czynności kontrolnych od ich niezbędności. **W szczególności ustawa nie stanowi o tym, że kontrola może być wszczęta tylko w sytuacji, gdy jest niezbędna.** Kryterium „niezbędności”, jakim posłużył się ustawodawca w analizowanym przepisie, nie dotyczy samej możliwości wszczęcia kontroli, lecz jedynie niektórych czynności, które w ramach kontroli mogą być wykonywane.

I tak art. 379 ust. 3 pkt 1 ustawy ustanawia prawo wstępu na kontrolowany teren z „niezbędnym sprzętem”. Ograniczenie to nie dotyczy zatem samej możliwości zainicjowania kontroli i wyboru podmiotu kontrolowanego, czy też samego wejścia na kontrolowany teren (w tym do mieszkania), ale jedynie wprowadzenia na teren kontrolowany sprzętu, który ma być niezbędny.

Pkt 2 analizowanego artykułu wskazuje na uprawnienie organu do wykonania „innych niezbędnych czynności”. W tym miejscu należy zauważyć, iż przepis ten bynajmniej nie limituje uprawnień kontrolnych organu, lecz mając charakter niedookreślony, uprawnienia te poszerza,

czyniąc w istocie wyłom od zasady ścisłego uregulowania zakresu dopuszczalnych czynności kontrolnych.

Artykuł 379 ust. 3 pkt 3 upoważnia organ do wykonania określonych w nim czynności w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego.

Natomiast art. 379 ust. 3 pkt 4 ustawy **w ogóle nie odwołuje się do kryterium niezbędności**, upoważniając organy do żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli, bez wprowadzenia jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie.

Także w art. 379 ust. 6 analizowanej ustawy ustawodawca statuując obowiązek umożliwienia przeprowadzenia kontroli, nie wskazał, iż chodzi tu jedynie o kontrolę, której przeprowadzenie ma być niezbędne.

W świetle informacji, jakie zgromadził skarżący, również praktyka stosowania przepisów art. 379 ust. 3 pkt 1-4 ustawy wskazuje, iż sposób przeprowadzenia kontroli, jakiej poddany był skarżący to sposób „modelowy”. W praktyce bowiem ww. przepisy służą organom samorządowym i działającym z ich upoważnienia strażnikom gminnym do przeprowadzania niezapowiedzianych wcześniej bezpośrednich kontroli w domostwach, w trakcie których strażnicy miejscy żądają od właścicieli niezwłocznego okazania umów, jakie kontrolowany właściciel miał obowiązek zawrzeć z odbiorcami odpadów oraz wykonania „innych czynności” (np. okazania zbiornika na nieczystości płynne). Funkcjonariusze straży gminnej w trakcie kontroli przeprowadzanej w obrębie domostwa powołują się przy tym na literalne brzmienie art. 379 ust. 3 pkt 4 ustawy w zw. ust. 6, zgodnie z którym przysługuje im uprawnienie m.in. do żądania okazania dokumentów.

#### **Dowody:**

- Przedruk artykułu „Wywóz śmieci pod kontrolą” z internetowego wydania „Rzeczpospolita Prawo”, autorstwa Zofii Józwiak z dnia 29.12.2011 r. (artykuł udostępniany na stronie <http://prawo.rp.pl/artykul/782536.html>)
- Przedruk informacji ze strony internetowej Straży Miejskiej w Radomiu o cyt. „kontrolach posesji pod kątem posiadania przez właścicieli umów na wywóz nieczystości stałych i płynnych” (informacja dostępna na stronie [http://www.strazmiejska.radom.pl/viewpage.php?page\\_id=21](http://www.strazmiejska.radom.pl/viewpage.php?page_id=21))
- Przedruk informacji przekazanej przez Straż Miejską w Malborku dotyczących cyt. „kontroli posiadania umów na odbiór odpadów komunalnych przez mieszkańców dzielnicy Piaski” (informacja udostępniana na stronie [http://www.82-200.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2423](http://www.82-200.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=2423)).



Skarżący wnosi o dopuszczenie ww. dowodów na okoliczność ustalenia, w jaki sposób kwestionowane przepisy są stosowane w praktyce przez organy władzy publicznej, a w dalszej kolejności, jaka jest ich rzeczywista ustawowa treść.

## 2.

### **Naruszenie praw i wolności konstytucyjnych, wskazanych przez skarżącego jako wzorce kontroli tj. art. 41 ust. 1, art. 47 i art. 50 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji RP**

Jak wskazano to wyżej, kwestionowane przez skarżącego przepisy ustawy prawo ochrony środowiska umożliwiają wykonywanie kontroli m.in. mieszkania, a zatem z natury swej łączą się z naruszeniem tzw. „miru domowego”. Uzasadnia to wniosek, iż przepisy ustawy umożliwiające zainicjowanie kontroli mieszkania i wykonywania w jego obrębie czynności kontrolnych, prowadzą do ingerencji w konstytucyjne dobro w postaci nienaruszalności mieszkania.

Zgodnie z poglądami wyrażanymi w nauce prawa, na gruncie art. 50 Konstytucji, pojęcie nienaruszalności mieszkania oznacza cyt. *„nakaz powstrzymywania się od działań ograniczających (zakłócających) lub mogących ograniczyć (zakłócić) korzystanie z pomieszczeń i urządzeń należących do mieszkania zgodnie w wolą osób je zajmujących”* (tak. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 2012 r., wyd. 2, komentarz do art. 50 teza 1, System Informacji Prawnej „Legalis”). Kontrola wykonywana w mieszkaniu jest zatem w ocenie skarżącego działaniem zakłócającym mir domowy. Jednocześnie zdaniem skarżącego, zaskarżone przepisy ustawy, wbrew art. 50 Konstytucji zdanie drugie, w sposób niedostateczny określają zasady, na podstawie których organy kontrolujące mają prawo do naruszenia miru domowego podmiotu kontrolowanego.

Dodatkowo tego rodzaju kontrola w obrębie mieszkania (oraz obowiązek jej znoszenia), naruszają dobra chronione przez art. 47 Konstytucji, w postaci prawa do ochrony prawnej życia prywatnego (rozumianych jako element prawa do prywatności) i rodzinnego. Istotę tych praw oddaje definicja przytoczona przez B. Banaszaka, zgodnie z którą cyt. *„życie prywatne odnosi się generalnie do życia: osobistego, towarzyskiego, nienaruszalności mieszkania, tajemnicy korespondencji i ochrony informacji dotyczących danej osoby - lakonicznie można ją opisać jako "prawo do pozostawienia w spokoju" czy "prawo jednostki do bycia pozostawioną samej sobie"* (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 2012 r., wyd. 2, komentarz do art. 47 teza 4, System Informacji Prawnej „Legalis”). W sytuacji kontroli, tak rozumiane prawo do prywatności doznaje w ocenie skarżącego uszczerbku. Z natury rzeczy kontrola i czynności z nią związane,

zakłócają „prywatny spokój” osoby kontrolowanej, wymagając od niej zaangażowania się w czynności kontrolne i podporządkowania poleceniom kontrolerów. Jednocześnie, mając na uwadze, iż życie rodzinne powiązane jest z życiem prywatnym danej jednostki, w ocenie skarżącego zasadnym wydaje się również odrębne wyeksponowanie, iż zaskarżone przepisy naruszają art. 47 Konstytucji także poprzez podważenie zasady ochrony życia rodzinnego. W nauce prawa podkreśla się, iż jednym z elementów „życia rodzinnego”, są zwyczaje danych członków rodziny (B. Banaszak, Ibidem, Komentarz do art. 47 Konstytucji, teza 5). Ponieważ kontrola wykonywana na podstawie zaskarżonych przepisów może obejmować także miejsca, stanowiące centrum życiowe rodziny osób kontrolowanych, jej przedsięwzięcie zdaniem skarżącego może być odczytane także jako zakłócanie kultywowania tradycji rodzinnych, tytułem obowiązku zaangażowania się w czynności kontrolne.

W ocenie skarżącego, w sytuacji kontroli prowadzonej na podstawie przepisów zaskarżonej ustawy, w miejscach innych niż mieszkania również dotknięte zostaje prawo do prywatności jednostki i poszanowania jej życia rodzinnego. Zdaniem skarżącego uzasadniana to wyodrębnienie zarzutu naruszenia 47 Konstytucji w aspekcie ustawowego zezwolenia na kontrolę terenów innych niż mieszkania, czemu skarżący dał wyraz formułując zarzuty wskazane w punktach 2 i 4 części wstępnej skargi. Kontrola przeprowadzona na podstawie kwestionowanych przez skarżącego przepisów może dotyczyć bowiem nie tylko mieszkania, rozumianego na gruncie art. 50 Konstytucji jako cyt. *„zespół pomieszczeń służących osobie fizycznej (samej lub z innymi osobami) do trwałego przebywania, stanowiące jej centrum życiowe i służące zaspokojeniu jej potrzeb związanych z przebywaniem w określonym miejscu”* (B. Banaszak, Ibidem, Komentarz do art. 50 Konstytucji), ale również - zgodnie z art. 379 ust. 3 pkt 1 ustawy prawo ochrony środowiska - także „pozostałych terenów”. Prawo do prywatności osoby kontrolowanej może zostać naruszone zatem nie tylko ze względu na kontrolę w obrębie jej domu rozumianego jako zespół pomieszczeń, ale również np. „na terenie” przydomowego ogrodu, tj. niezależnie od zakłócenia miru domowego. Zdaniem skarżącego sfera prywatności jednostki i centrum jej życia rodzinnego nie powinna być ograniczana jedynie do mieszkania w wąskim ujęciu (rozumianego jako pomieszczenia zamknięte). Ochrona tych dóbr przed nieuprawnioną ingerencją władzy publicznej powinna dotyczyć również „innych terenów”, na których jednostki mogą wyrażać swą autonomię, w tym terenów służących im do rodzinnego wypoczynku.

Zaskarżone przepisy naruszają także gwarancję wolności osobistej, statutowaną przez art. 41 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie zaskarżone przepisy ustawy zwykłej w sposób niedostateczny precyzują zasady, na jakich może dojść do ograniczenia wolności osobistej podmiotów poddanych kontroli.

W orzecznictwie „wolność osobista” definiowana jest jako cyt. *"możliwość (niezależność, swoboda) podejmowania przez człowieka decyzji zgodnie z własną wolą"* (uchwała SN z dnia 13.03.1990 r., V KZP 33/89, podobnie wyrok TK z 28.07.2014 r. K 16/12). Wolność osobistą jednostki można zatem utożsamić z możliwością podejmowania działań i innych form aktywności (w tym również korzystania z innych wolności i praw) lub rezygnacji z tych działań (wyboru bezczynności), zarówno w życiu prywatnym, jak i publicznym. Obowiązek podporządkowania się czynnościom kontroli narusza tak rozumianą wolność osobistą jednostki, albowiem na czas kontroli jednostka pozostaje niejako w dyspozycji kontrolera - ma obowiązek poddania się czynnościom kontrolnym, w tym wykonywania poleceń kontrolerów, i w tym zakresie traci swobodę decyzyjną co do własnego postępowania.

W ocenie skarżącego naruszenie art. 41 Konstytucji w zakresie prawa do wolności osobistej następuje zarówno w sytuacji, gdy kontrola dotyczy mieszkania, jak i terenu innego niż mieszkanie. Chociaż zasadny wydaje się wniosek, iż w obrębie mieszkania wolność osobista powinna być chroniona bardziej intensywnie, niż na innych terenach, to jednak zdaniem skarżącego ograniczeń wolności osobistej nie można całkowicie pozostawiać arbitralności władz państwowych, także w sytuacji, gdy ma do niej dochodzić na terenach poza mieszkaniowych.

Reasumując należy wskazać, iż zaskarżone przepisy ustawy prawo ochrony środowiska stanowią w ocenie skarżącego regulację ingerującą ww. konstytucyjne wolności i prawa.

Jednocześnie skarżący dostrzega, iż zgodnie z art. 31. ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane w ustawie, gdy są konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla ochrony środowiska. Dla ustalenia jednak, czy zaskarżone, przepisy pomimo ingerencji w autonomię jednostki są zgodne z Konstytucją, konieczne staje się rozstrzygnięcie, czy wprowadzona przez ustawodawcę regulacja odpowiada zasadzie proporcjonalności, statuowanej przez przepisy art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie skarżącego odpowiedź na tak postawione pytanie jest negatywna.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (*tak TK np. w orzeczeniu z dnia 26.04.1995 r., K 11/94*), rozważania dotyczące zachowania zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji powinny sprowadzać się do pozytywnej 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 interesu publicznego, z którym jest powiązana

3/ oraz czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

W ocenie skarżącego odpowiedź na **pierwsze** z postawionych wyżej pytań jest **pozytywna**. Organy wykonujące kontrolę z zakresu przestrzegania przepisów ochrony środowiska zostały bowiem wyposażone w narzędzia prawne, które w sposób skuteczny wzmacniają ochronę środowiska naturalnego. W zakres tych narzędzi wchodzi m.in. prawo wykonywania prewencyjnych i niezapowiedzianych kontroli, co bez wątpienia może służyć zwalczaniu przejawów lekceważenia przepisów. Istotne jest także, iż kontrole wykonywane przez organy mogą dotyczyć także miejsc o szczególnym dla obywateli statusie, tj. ich domostw, rozumianych nie tylko jako mieszkania, ale również jako centrum życia prywatnego i rodzinnego. Organy podejmując decyzję o przeprowadzeniu kontroli wobec konkretnych osób mogą działać według własnego uznania, kreując potrzebę jej przeprowadzania wyłącznie w oparciu o ustanowione przez siebie kryteria. Organy nie muszą także informować osób, wobec których planują kontrolę o zamiarze jej przeprowadzenia. Świadomość jednostek, iż organy dysponują takimi uprawnieniami, może mieć przy tym znaczenie „perswazyjne”- podmioty kontrolowane winny bowiem każdego dnia liczyć się z tym, że niezapowiedziana kontrola ujawni przejawy ich zachowań zagrażających środowisku naturalnemu, a w konsekwencji nakłaniać do przestrzegania prawa. Jednocześnie, po zainicjowaniu kontroli to również organy decydują, czy i jakie czynności kontrolne wykonać u danego podmiotu. Tak szeroko ustanowione kompetencje realizują zatem postulat skuteczności w eliminowaniu praktyk szkodliwych dla środowiska naturalnego, co wydaje się być naczelnym celem kwestionowanej ustawy.

W przekonaniu skarżącego odpowiedź na **drugie** z postawionych wyżej pytań winna być **zdecydowanie negatywna**. Cel w postaci zapewnienia ochrony środowiska może bowiem zostać zrealizowany bez konieczności wyposażania organów w kompetencje, które w sposób tak bardzo zdecydowany ingerują w swobody obywatelskie. Na gruncie zakwestionowanych przez skarżącego przepisów należy postawić pytanie, czy dla potrzeb ochrony środowiska, rzeczywiście konieczne jest nadanie organom „stałych” uprawnień do organizowania kontroli według kryteriów ustalanych jedynie przez nie, a także prawo do kontroli niezapowiedzianych bez względu na powody takich kontroli? Równie istotne jest pytanie, czy ustawodawca zasadnie wyposażył organy w uprawnienie do natychmiastowego okazania w trakcie kontroli (również tej nagłej i niezapowiedzianej) dokumentów, bez ograniczenia tego uprawnienia poprzez zastrzeżenie dla niego bardziej szczegółowych przesłanek?

Pytania te nabierają przy tym szczególnego znaczenia w sytuacji ustawowego dopuszczenia do kontroli mieszkań i związanej z tym ingerencji w sferę szeroko rozumianej prywatności i swobody osobistej jednostki. Wydaje się, iż zbliżone cele w zakresie prewencji ochrony środowiska można osiągnąć mniej „inwazyjnymi” metodami. Jak sygnalizowano to już w niniejszej skardze, skarżący nie kwestionuje *a priori* ustawowej konieczności organizowania „niezapowiedzianych” kontroli z zakresu przestrzegania przepisów ochrony środowiska, w tym niezapowiedzianej kontroli obejmującej mieszkania. Organy powinny bowiem dysponować możliwością niezwłocznej reakcji na docierające do nich sygnały o praktykach zagrażających środowisku naturalnemu. Kontrola taka winna być dokonywana jednak w oparciu o kryteria ściśle wyznaczone przez ustawę, nie zaś w oparciu o kryteria wybierane przez same organy. Zdaniem skarżącego z idei demokratycznego państwa prawnego praworządny ustawodawca winien wyprowadzać domniemanie, iż również obywatele przestrzegają porządku prawnego, w tym przepisów ochrony środowiska. Tymczasem domniemanie wprowadzone na gruncie kwestionowanych przez skarżącego przepisów wydaje się być dokładnie odwrotne. Ustawodawca zagwarantował bowiem odpowiednim służbom prawo kontroli obywateli, „na wszelki wypadek” i bez żadnych wyraźnych przyczyn, jakby z góry zakładając, iż zasadą działania jednostek będzie naruszanie przepisów chroniących środowisko.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za ugruntowany można uznać pogląd, zgodnie z którym przy wprowadzaniu ograniczeń praw i wolności jednostki, spośród możliwych środków działania należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (*tak np. wyrok TK z dnia 01.06.1999 r., SK 20/98*). Zdaniem skarżącego, o tym, iż ustawodawca nie zachował omawianego tutaj wymogu niezbędności rozumianej jako „najmniejsza dolegliwość”, mogą przekonywać inne regulacje prawne dotyczące ograniczania swobód obywatelskich w sytuacji kontroli wykonywanej przez uprawnione do tego organy. Jako modelowy przykład przywołać należy tutaj przepis ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W rozdziale 5 tej ustawy zatytułowanym „kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy, ustawodawca stworzył kontrolowanym przedsiębiorcom m.in:

- Gwarancję zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Zawiadomienie to ma być przy tym doręczone z odpowiednim wyprzedzeniem a sama kontrola może odbyć się jedynie w odpowiednich ramach czasowych po notyfikacji zamiaru jej przeprowadzenia (art. 79 ust. 1 w zw. z art. 79 ust. 4 ustawy)

- Gwarancję, iż niezapowiedziana kontrola zostanie wykonana tylko w sytuacjach ściśle określonych przez ustawę w art. 79 ust. 2 pkt 1-6 oraz art. 79 ust. 3, tj. np. gdy jest to uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego.
- Gwarancję, iż organ kontrolujący wykaże przyczynę wszczęcia kontroli niezapowiedzianej, tj. wszczętej bez zawiadomienia (art. 79 ust. 7 ustawy).

Podobnych regulacji próżno szukać w kwestionowanych przez skarżącego przepisach ustawy prawo ochrony środowiska. W ocenie skarżącego, odmiennosc statusu przedsiębiorców od statusu innych podmiotów kontrolowanych, nie jest dostatecznym argumentem upoważniającym ustawodawcę do prowadzenia kontroli w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska na znacznie swobodniejszych zasadach. Skarżący ma przy tym na uwadze, iż za silną ochroną przedsiębiorców przemawiają racje wyrażone w art. 22 Konstytucji. Jednakże nawet przy zachowaniu takiej optyki, nie można zdaniem skarżącego tracić z pola widzenia, iż kontrole wykonywane w oparciu o zaskarżone przepisy zdają się dotyczyć dóbr nie mniej ważkich, niż swoboda działalności gospodarczej. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji kontroli mieszkania, kiedy to z natury rzeczy następuje ingerencja w mir domowy, prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego i wolność osobistą jednostki. Zdaniem skarżącego w takiej sytuacji intensywnosc, w jaką ustawodawca wkracza w konstytucyjnie chronioną swobodę działalności gospodarczej, powinna być co najmniej zbliżona do intensywności z jaką ustawodawca zezwolił na ingerencję w „mir domowy” i inne dobra powołane przez skarżącego jako wzorce kontroli. Wyżej opisane rozbieżności co do gwarancji udzielanych podmiotom kontrolowanym, w ocenie skarżącego przemawiają, za uwzględnieniem tezy, iż regulacja wprowadzona na mocy kwestionowanych przez skarżącego przepisów nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego.

Zdaniem skarżącego, również odpowiedź na **trzecie** pytanie, czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela, **jest negatywna**. W ocenie skarżącego podobne efekty w zakresie ochrony dobra publicznego (środowiska naturalnego), ustawodawca może osiągnąć mniej inwazyjnymi metodami. W postępowaniu przed sądami powszechnymi skarżący wywodził, iż czynności kontrolne wykonywane na mocy kwestionowanych przez skarżącego przepisów, mogą być w utożsamiane z czynnością przeszukania, albowiem dotyczą w pewnej mierze tych samych dóbr konstytucyjnych, z podobną intensywnością. Skarżący argumentację tę podtrzymuje również w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Jak podkreśla się w doktrynie, cyt. „Przeszukanie jest wykrywczą czynnością dowodową uregulowaną w kodeksie postępowania karnego, która może być przeprowadzona zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jak i podczas postępowania sądowego. Stanowi ona jednocześnie środek przymusu, pozwalający na legalne wkroczenie w sferę konstytucyjnych wolności i praw, takich jak nietykalność osobista, nienaruszalność mieszkania czy prawo do prywatności (por. T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2003, s. 510)”.

Zgodnie z art. 219 § 1 kpk przeszukanie musi zmierzać do ściśle określonych celów. Są nimi: 1) wykrycie, zatrzymanie, przymusowe doprowadzenie osoby podejrzanej (podejrzanego, oskarżonego); 2) znalezienie rzeczy, które mogą stanowić dowód w sprawie; 3) znalezienie rzeczy podlegającej zajęciu w postępowaniu karnym. Czynność ta może objąć pomieszczenia (mieszkania i inne lokale) oraz inne miejsca (np. środki transportu, miejsca otwarte). Warunkiem koniecznym dokonania przeszukania jest "istnienie uzasadnionych podstaw do przypuszczenia, że osoba podejrzana lub wymienione rzeczy tam się znajdują".

W tak rozumianym zakresie, kwestionowane przez skarżącego czynności kontrolne oraz czynność przeszukania, są zbieżne. Tymczasem przepisy art. 379 ust. 3 pkt 1-4 i ust. 6 ustawy o ochronie środowiska przewidują możliwość dokonania czynności podobnej do przeszukania pomieszczeń lub terenu bez określenia podstaw prawnych i ustawowo określonych celów tej czynności. Przepisy te nie określają nawet w sposób rachityczny sytuacji, w których aktualizuje się możliwość przeprowadzenia kontroli, (np. w postaci przesłanki uzasadnionego przypuszczenia, że kontrolowana (przeszukiwana) osoba narusza przepisy ustawy o ochronie środowiska). Ponadto przepisy te nie nakładają obowiązku dokonania czynności kontrolnych w wyraźnie określonym ustawowo celu.

**Jednocześnie skarżący podnosi, iż w jego ocenie normy konstytucyjne wskazane przez niego jako wzorce kontroli, przemawiają za udzieleniem obywatelom ochrony miru domowego i związanego z nim prawa do prywatności, życia rodzinnego i wolności osobistej, w zakresie szerszym, niż uregulowany obecnie w kwestionowanych przepisach ustawy prawo ochrony środowiska, także przy założeniu, że ingerencja w te dobra przy wykonywaniu czynności kontrolnych odbywa się w sposób mniej intensywny, niż w wypadku czynności przeszukania.**

W nauce prawa zauważono, iż cyt. "nienaruszalność mieszkania" nie może być rozumiana jedynie jako zakaz "przeszukiwania" (bez dostatecznych podstaw), ale również jako zakaz wszelkiego nieuprawnionego wkraczania doń i przebywania. Nie tylko "przeszukanie"

następować może "jedynie w przypadkach określonych przez ustawę i w sposób w niej określony" - wymagają tego także wszelkie inne wkroczenia do cudzych mieszkań, w szczególności przez funkcjonariuszy publicznych lub pracowników służb publicznych (*P. Sarnecki, uwagi do art. 50, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 1*). Regulacja kwestionowanej przez skarżącego ustawy tak określonych standardów zdaniem skarżącego nie spełnia.

Dodatkowo, należy zauważyć, iż w innych regulacjach mających na celu ochronę dobra publicznego, ustawodawca formułuje dla jednostek zdecydowanie dalej idące gwarancje wolności od naruszeń ich dóbr konstytucyjnych kosztem ochrony dobra publicznego. Istotne jest przy tym, iż regulacje te obejmują czynności, które już *prima facie* mogą być uznane za nienaruszające w sposób nadmierny dóbr konstytucyjnych przysługujących jednostkom (a przynajmniej w ocenie skarżącego nie bardziej naruszają te dobra, niż ingerencja w nie podejmowana na skutek kontroli przestrzegania przepisów chroniących środowisko).

Tytułem przykładu można przytoczyć tutaj **czynność legitymowania**, określoną w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 06.04.1990 r. o Policji. Zgodnie z powołanym przepisem, funkcjonariusz wykonujący m.in. czynności administracyjno-porządkowe, ma prawo legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości. W orzecznictwie sądowym wyrażono przy tym pogląd, iż czynność legitymowania osoby nie może być utożsamiana ze znacznie bardziej dolegliwą czynnością zatrzymania. Legitymowanie osoby cyt. „w żadnym razie nie jest pozbawieniem wolności wiążącym się z wszelkimi rygorami zatrzymania” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 06.06.2012 r., II Aka 134/12, w Systemie Informacji Prawnej „*Legalis*”). Jednocześnie ustawodawca nie pozostawił decyzji o potrzebie wylegitymowania osoby swobodnemu uznaniu funkcjonariusza. Uprawnienie funkcjonariusza do legitymowania (i tym samym naruszenia dóbr konstytucyjnych osoby poddanej takiej kontroli, w postaci choćby wolności osobistej), uzależnione jest od zaistnienia **przyczyny** podjęcia tej czynności, którą funkcjonariusz ma obowiązek podać (§ 2 ust. 1 rozporządzenia z dnia 26.07.2005 r., w sprawie sposobu postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów (Dz.U. Nr 141, poz. 1186). Podkreślenia wymaga, iż czynność administracyjno-porządkowe, w ramach których funkcjonariusz może dokonywać legitymowania, z całą pewnością mogą być wykonywane np. w celu zapobieżenia czynom zagrażającym środowisku, a także w celu ochrony innych dóbr (np. życia zagrożonego czynem kryminalnym). W pewnym zakresie rzeczony czynności funkcjonariusza w swej istocie zazębiają się więc z celami kontroli przestrzegania przepisów chroniących środowisko. Dodatkowo ustawodawca nie zezwala na swobodne i „prewencyjne” legitymowanie obywateli, nawet kosztem osłabienia ochrony wartości istotnych konstytucyjnie dóbr.



Podkreślić należy również, iż obowiązek podania przyczyny legitymowania nie został ograniczony przez ustawodawcę. Dotyczy on wszystkich miejsc, w których ta czynność ma zostać przedsięwzięta, co ma chronić przed nadużyciami ze strony władzy publicznej. Zdaniem skarżącego podobną troską ustawodawca powinien wykazać się upoważniając organy władzy publicznej do wykonywania kontroli z zakresu ochrony środowiska, bez względu na to, czy kontrola ta jest wykonywana w mieszkaniu, czy na terenie, który za mieszkanie uznawany nie będzie. W obu bowiem wypadkach ograniczenie swobód obywatelskich jest w ocenie skarżącego zdecydowanie dalej idące (choćby ze względu na zakres czynności kontrolnych), niż w wypadku obowiązku poddania się legitymowaniu.

Inną ilustracją umiarkowania ustawodawcy co do ingerencji w konstytucyjne prawo nienaruszalności mieszkania, które może doznać uszczerbku na skutek przeprowadzanych **ogłędzin nieruchomości**, stanowią przepisy art. 276 § 1 ustawy z dnia 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U.2012.749 j.t). Zgodnie z powołaną regulacją, Organ podatkowy, za zgodą podatnika, może dokonać oględzin lokalu mieszkalnego lub części tego lokalu, jeżeli jest to niezbędne do zweryfikowania zgodności stanu faktycznego z danymi wynikającymi ze złożonej przez podatnika deklaracji oraz z innych dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków na cele mieszkaniowe. Czynnikiem limitującym legalność wkroczenia organu w sferę nienaruszalności mieszkania jest **zgoda podatnika**. Co więcej, przepisy ordynacji podatkowej oprócz uzyskania zgody na przeprowadzenie oględzin wymagają także ustalenia z podatnikiem terminu oględzin (art. 276 § 2 ww. ustawy). Ponadto, wprowadzone jest również kryterium niezbędności, z odpowiednim jednak uszczegółowieniem przesłanek, które mają być zweryfikowane w toku oględzin. Podobnej- choćby tylko w częściowym zakresie-regulacji, brak jest natomiast w kwestionowanej przez skarżącego ustawie.

Zdaniem skarżącego, regulacja zawarta w art. 379 ust. 3 pkt 1-4 oraz ust. 6 ustawy prawo ochrony środowiska załamuje proporcję zamierzonych efektów do ciężarów nakładanych na obywatela. Jeszcze raz należy bowiem podkreślić, iż kontrole wykonywane w oparciu o ustawowe przepisy dotyczą m.in. sfery zasługującej na szczególną ochronę tj. sferę nienaruszalności mieszkania. W ujęciu konstytucyjnym prawo do niezakłóconego korzystania ze swego mieszkania (tzw. mir domowy) jest klasyczną wolnością jednostki o charakterze osobistym. Wolność ta służy zwłaszcza psychicznej integralności jednostki i posiada wyraźny związek z jej godnością, a także z prawem do prywatności (*por. wyrok TK z dnia 23.06.2009 r., K 54/07*). W takim też ujęciu niezasadne wydaje się wymaganie od obywateli, aby w sytuacji - gdy nie podejmują żadnych niedozwolonych działań przeciwko środowisku naturalnemu - byli zmuszani do stałego liczenia się z wizytą strażnika miejskiego, który bez zapowiedzi może

odwiedzić ich dom i zażądać natychmiastowego zaangażowania się w czynności kontrolne, w tym np. w poszukiwanie wymaganych przez niego dokumentów i udzielanie szeregu wyjaśnień. Skarżący wyraża przy tym pogląd, iż pod ochroną konstytucyjną norm powołanych w skardze jako wzorce kontroli, pozostają wartości, których nie należy trywializować, jak np. prawo do wyboru spędzenia czasu ze swoją rodziną podczas wspólnego posiłku, zamiast obowiązkowego spędzania go w towarzystwie strażników miejskich przystępujących do niezapowiedzianej kontroli, wykonywanej np. w porze uznawanej powszechnie za wieczorową.

Jednocześnie skarżący uważa, iż także w miejscach innych niż mieszkania obywatele powinni mieć większe gwarancje w zakresie „ochrony przed kontrolą”, niż przewidywane obecnie przez ustawę prawo ochrony środowiska. Oczywiście można zająć stanowisko, iż gwarancje te nie muszą być aż tak daleko idące, jak w wypadku kontroli mieszkań. Zdaniem skarżącego sprzeczne z Konstytucją jest jednak dopuszczenie do sytuacji skrajnej, tj. przyznania organom władzy publicznej prawa do kontroli poza mieszkaniami na zasadzie „omnipotencji”, a do tego zdaniem skarżącego prowadzą przepisy kwestionowanej ustawy.

W tym stanie rzeczy, w ocenie skarżącego zakwestionowana przez niego regulacja ustawy prawo ochrony środowiska nie spełnia wszystkich szczegółowych wymogów zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z powołanego przepisu Konstytucji wynika nakaz każdorazowego wykazania, że dane ograniczenie jest konieczne z punktu widzenia realizacji celów określonych w tym przepisie. Ustawodawca nie wykazał, jednak, iż w ramach potrzeby prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów chroniących środowisko, rzeczywiście konieczne było wprowadzenie aż tak daleko idących ograniczeń konstytucyjnych uprawnień, wśród których mieści się prawo wkraczania funkcjonariuszy publicznych w sferę prywatną, w tym kontrolowanie bez zapowiedzi miejsc zamieszkania i odpowiadający im obowiązek obywateli poddania się nieograniczonym dostatecznie w ustawie czynnościom kontrolnym. W konsekwencji, analizowana regulacja może być odczytywana jako instytucja ustanowiona w celu znacznego ułatwienia realizacji interesów władzy publicznej, co nastąpiło jednak bez należytego wyważenia interesów obywateli podlegających również konstytucyjnej ochronie.

Zdaniem skarżącego, znaczna rozbieżność co do gwarancji ochronnych, jakie ustawodawca przyznał w sytuacji kontroli podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, w stosunku do gwarancji (a raczej ich braku) udzielonych osobom fizycznym, które działalności gospodarczej nie prowadzą, jest nie tylko argumentem uzasadniającym naruszenie zasady proporcjonalności, ale również wskazuje, **iż doszło do naruszenia zasady wyrażonej w art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP.**

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie przyjmuje, iż istota zasady równości polega na tym, że "wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, tj. według równej miary, bez różnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących. Cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno **cecha faktyczna, jak i prawna**. Ustalenie istnienia istotnej cechy wspólnej dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, niekiedy ma więc ona relatywny charakter (orzeczenie TK z dnia 03.09.1996 r., K 10/96, OTK ZU 4/1996, poz. 33, wyrok TK z dnia 21.09.1999 r., K 6/98, OTK ZU 6/1999, poz. 117.).

Jak zasygnalizowano to wyżej skarżący dostrzega różnice pomiędzy przedsiębiorcami, a osobami, które działalności gospodarczej nie wykonują. Za przyznaniem pierwszej grupie silnej ochrony przemawiają bowiem racje wyrażone w art. 20 Konstytucji. **Jednocześnie jednak** zdaniem skarżącego - **obie grupy posiadają istotne cechy wspólne o charakterze prawnym, tj. konstytucyjne uprawnienie do poszanowania ich wolności osobistej, prawa do prywatności oraz życia rodzinnego.**

**Dodatkowo, cechy, które odróżniają obie grupy, nie są - relatywnie rzecz ujmując - na tyle rozbieżne pod względem ich konstytucyjnej doniosłości, aby uzasadniały diametralnie różne traktowanie przez ustawodawcę obu ww. grup. Zdaniem skarżącego nie można bowiem przyjmować, iż zasada poszanowania miru domowego, prawa do prywatności i poszanowania życia rodzinnego, naruszane w wypadku kontroli przeprowadzanej w mieszkaniu osoby fizycznej nie prowadzącej działalności gospodarczej, są niejako „drugorzędne” w stosunku do zasady ochrony swobody działalności gospodarczej, przysługującej przedsiębiorcom.**

Jak podniesiono wyżej, obie grupy podmiotów, w kontekście związanym z ciężarami kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, zostały potraktowane przez ustawodawcę nierówno. Na mocy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, kontrolowanym przedsiębiorcom przysługują bowiem rozbudowane gwarancje przed nadmierną ingerencją władzy publicznej, czego nie można powiedzieć o osobach fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej i kontrolowanych na podstawie przepisów ustawy prawo ochrony środowiska. Jednocześnie w obu wypadkach kontrola ma realizować ten sam cel, tj. zmierzać do usuwania zagrożeń dla środowiska naturalnego. W obu wypadkach również kontrola w pewnym zakresie będzie ingerować w te same dobra konstytucyjne przedsiębiorców jak i nie przedsiębiorców, tj. w ich wolność osobistą i prawo do prywatności.

Jednocześnie, w wypadku osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej, w razie kontroli nie dochodzi do zakłócenia prawa do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej. Jednakże w wypadku tych osób, w razie kontroli ich mieszkania- ingerencja ta dotknie prawa nienaruszalności miru domowego oraz prawa do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego, czego nie muszą „obawiać się” kontrolowani przedsiębiorcy.

Zdaniem skarżącego, treść i cel przepisów obu analizowanych ustaw, z uwagi na jednakową konieczność ochrony wolności osobistej przedsiębiorców jak i osób fizycznych nie wykonujących działalności gospodarczej, nakazuje równe potraktowanie obu podmiotów w zakresie stworzenia im ustawowych gwarancji ochronnych w sytuacji kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska.

Jednocześnie w wypadku kontroli osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej w ich mieszkaniach, prawo do poszanowania ich miru domowego, życia rodzinnego i prywatnego, ma relatywnie tę samą wagę, co zasada poszanowania swobody działalności gospodarczej, jaką ustawodawca respektuje wobec przedsiębiorców, co również zdaniem skarżącego przemawia za przyznaniem im podobnej co przedsiębiorcom ochrony prawnej.

Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny równość dopuszcza różne traktowanie przez prawo podmiotów różniących się między sobą, niemniej ewentualne zróżnicowanie traktowania określonych podmiotów musi być uzasadnione, **to jest oparte na uznanych kryteriach, przy czym zasadność doboru tego, a nie innego kryterium różnicowania podlegać musi każdorazowej ocenie** (*Orzeczenie TK z dnia 11.07.2000 r., K 30/99, OTK ZU 2000/5, poz. 145*)

W ocenie skarżącego kryterium ustawowego zróżnicowania kontrolowanych podmiotów na „przedsiębiorców” i „nie przedsiębiorców” nie jest zatem na tyle doniosłe, aby traktować odmienne obie grupy. Z punktu widzenia praw do wolności osobistej i poszanowania prywatności, obie grupy winny bowiem cieszyć się podobnymi gwarancjami. Wydaje się bowiem, iż zasada ochrony swobody działalności gospodarczej nie może być pretekstem do całkowitego niwelowania konstytucyjnych uprawnień osób nie prowadzących działalności gospodarczej. Dodatkowo z punktu widzenia „nie przedsiębiorców” kontrolowanych w ich mieszkaniach, zasady poszanowania miru domowego, życia rodzinnego i prywatnego, nie mogą być zdaniem skarżącego uznane za relatywnie mniej doniosłe, niż zasada ochrony swobody działalności gospodarczej.

W takim też kontekście skarżący uważa, iż ustawodawca formułując uprawnienia władzy publicznej do kontroli osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej, naruszył zasadę równego traktowania.

Niezależnie od powyższych zarzutów, odrębnego rozwinięcia wymaga teza, zgodnie z którą niedostateczna regulacja art. 379 ust. 3 pkt 1-4 oraz art. 379 ust. 6 ustawy prawo ochrony środowiska, narusza art. 2 Konstytucji.

W ocenie skarżącego kwestionowana regulacja ustawowa jest sprzeczna z wynikającymi z wyżej powołanego przepisu Konstytucji zasadami poprawnej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (*tak m.in. wyroki TK z: 14.06.2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138 oraz 25.04.2001 r., K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81*)

W ocenie skarżącego, kwestionowane w skardze przepisy w sposób niedostateczny precyzują sytuacje, w których władza publiczna dokonująca kontroli, może ingerować w swobody obywatelskie. Taki stan rzeczy powoduje, iż kontrolowane jednostki na podstawie przepisów samej ustawy nie są w stanie odczytać przesłanek, na podstawie których mają być poddane kontroli. Przesłanki te ustala w praktyce sama władza publiczna, w oparciu o pozaustawowe kryteria. W ocenie skarżącego, na gruncie zaskarżonych przepisów dotyczy to wszystkich „etapów” przeprowadzenia kontroli, począwszy od wyboru podmiotu, jaki ma być kontrolowany, przyczyn z powodu których władza publiczna dochodzi do wniosku, że akurat ten a nie inny podmiot będzie kontroli poddany, terminu przeprowadzenia kontroli oraz wreszcie zakresu czynności kontrolnych, których w wyraźny sposób w zasadzie nie ograniczono. Ustawodawca nie stworzył natomiast jednostkom skutecznych gwarancji, (choćby w postaci przepisów o charakterze nieostrym), które w jakikolwiek sposób mogłyby ograniczać arbitralność służb powołanych do kontroli. Zauważyć należy także, iż zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji koresponduje z zarzutem naruszenia zakazu pozaustawowego określania zasad ograniczenia wolności osobistej (art. 41 Konstytucji) a nadto zakazem pozaustawowego określenia przesłanek, po ziszczeniu się których dopuszczalne jest wkroczenie w sferę nienaruszalności mieszkania (art. 50 Konstytucji).

Nie wchodząc w kompetencję ustawodawcy, a jedynie dla potrzeb argumentacji można wskazać, iż zdaniem skarżącego regulacja odpowiadająca Konstytucji jako zasadę winna przewidywać kontrolę, o których obywatele są uprzedzani na zasadach podobnych do regulacji zawartej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Kontrola niezapowiedziana winna być

natomiast wyjątkiem, który aktualizowałby się w sytuacjach szczególnych, np. przy przesłance podejrzenia, iż właściciel nieruchomości narusza przepisy ustaw chroniących środowisko. Nie jest to przy tym kwestia dla jednostek obojętna, gdyż faktyczne istnienie tej przesłanki można by zweryfikować dzięki normom prawnym zawartym w przepisach procesowych odpowiednich ustaw. Takiej samej precyzji zdaniem skarżącego należałoby wymagać od ustawodawcy nie tylko na etapie stanowienia prawa do inicjowania kontroli, ale również ustanowienia przesłanek, w oparciu o które wykonywane są poszczególne czynności w jej ramach. Obecna regulacja ustawowa w sposób wyraźny upoważnia bowiem np. strażników gminnych do zainicjowania kontroli domu mieszkalnego w porze wieczorowej, tylko po to, aby zażądać od jego właściciela okazania stosownych dokumentów. Ustawodawca dopuścił zatem do sytuacji, w której strażnicy gminni mogą zgodnie z prawem wykonać czynność nadmiernie ingerującą w swobody konstytucyjne jednostki, nie kierując się kryterium niezbędności takich działań.

## VI

### **Bezpośrednie i osobiste naruszenie praw konstytucyjnych skarżącego**

Jak wyjaśniono to wyżej, zaskarżone przepisy ustawy prawo ochrony środowiska legły u podstaw wydania wyroków sądowych, które przesądziły o tym, że skarżący poniósł odpowiedzialność karną. Wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne, na mocy którego orzeczono o winie skarżącego i nałożono na niego środek karny w postaci świadczenia pieniężnego, dotknął sfery majątkowej oskarżonego. Jednocześnie wyrok ten w pewien sposób naruszył również dobra osobiste skarżącego (choćby w postaci dobrego imienia), a to wobec prawomocnego stwierdzenia przez sądy, iż skarżący swoim zachowaniem wypełnił znamiona ustawy karnej. Skarżący uważa, iż kwestionowane przez niego przepisy ustawy prawo ochrony środowiska nie powinny stanowić podstawy wydania wyroku przez sądy powszechne, albowiem przepisy te pozostają w sprzeczności z normami Konstytucji przywołanymi przez skarżącego jako wzorce kontroli. W zastosowaniu tych przepisów skarżący upatruje bezpośredniego i osobistego naruszenia jego praw konstytucyjnych. Dlatego też skarżący uważa, iż posiada osobisty interes prawny w orzeczeniu, iż przepisy ustawy, które w niniejszej skardze poddaje kontroli Trybunału Konstytucyjnego, są niezgodne z Konstytucją.

Kontrola, którą skarżący *in concreto* udaremnił, powołując się na jej nielegalność w świetle Konstytucji, może być uznana w zarówno za kontrolę wyłącznie mieszkania (przy szerokim ujęciu definicji mieszkania), ale również za kontrolę mieszkania i terenu od mieszkania odrębnego (tj. ogrodu). Zauważyć należy bowiem, iż postawiony skarżącemu w postępowaniu karnym zarzut dotyczył udaremnienia kontroli „*posesji i pomieszczeń*”.

Zdaniem skarżącego posiada on zatem osobisty interes w sformułowaniu wszystkich czterech powołanych na wstępie zarzutów, tj. niekonstytucyjności przepisów ustawy w zakresie odnoszącym zarówno do kontroli mieszkań jak i terenów za mieszkania nie uznawanych.

Uznanie kwestionowanych przepisów ustawy prawo o ochronie środowiska za niekonstytucyjne otwierałoby bowiem skarżącemu drogę do wznowienia postępowania karnego i wydania wyroku z pominięciem niekonstytucyjnych przepisów.

## VII

### Podsumowanie

Reasumując, skarżący wnosi o uwzględnienie niniejszej skargi. Kwestionowana przez niego regulacja ustawowa poprzez pominięcie ustawodawcze okoliczności, w których organy władzy publicznej mogą inicjować kontrolę z zakresu przestrzegania przepisów ustawy o ochronie środowiska a następnie w ramach tej kontroli wykonywać poszczególne przewidziane ustawą czynności kontrolne, w sposób nadmierny i nieproporcjonalny naruszyła przysługujące skarżącemu dobra konstytucyjne, a nadto naruszyła zasadę równego traktowania przez władze publiczne. Jednocześnie regulacja ta jest sprzeczna z założeniami wyływającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego. Niemożliwym jest bowiem na podstawie przepisów samej ustawy odtworzenie przesłanek, po ziszczeniu się których organy władzy publicznej mogą zainicjować kontrolę, a następnie w jej ramach ingerować w swobody obywatelskie. Kwestia ta, zamiast ustawowego uregulowania została pozostawiona arbitralnym decyzją organów stosujących prawo, co w ocenie skarżącego nie może być aprobowane z punktu widzenia zasady prawidłowej techniki prawodawczej oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W orzecznictwie dostrzeżono, iż cyt. „zgodnie z art. 47 i art. 50 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego oraz zapewnia się nienaruszalność mieszkania. Nie mając zatem konkretnych dowodów, czy nawet uprawdopodobnienia faktu prowadzenia w lokalu mieszkalnym działalności gospodarczej zakłócającej spokój innym lokatorom, organy administracji nie mogą dokonywać kontroli, oględzin, wizji lokalnych w cudzym mieszkaniu, bo naruszałoby to ww. przepisy Konstytucji” (wyrok NSA z dnia 03.12.2003 r., IV SAB 128/03). Skarżący niniejszy pogląd w pełni podziela, odnosząc go do przepisów kwestionowanej ustawy.

**Za skarżącego  
pełnomocnik**

*Paweł Smolik*  
ADWOKAT

### **Załączniki:**

- Pełnomocnictwo
- wyrok Sądu Rejonowego w K Wydziału II Karnego z dnia .04.2014 r., sygn. akt wraz z uzasadnieniem
- wyrok Sądu Okręgowego w K Wydziału IV Karnego-Odwoławczego z dnia .08.2014 r., sygn. akt , wraz z uzasadnieniem
- notatka służbowa z dnia .06.2013 r., spisana przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej
- upoważnienia imienne dla funkcjonariuszy Straży Miejskiej w K z dnia .10.2011 r. oraz .01.2012 r. wystawione przez Prezydenta Miasta K
- wniosek skarżącego z dnia .08.2014 r. o sporządzenie uzasadnienia i doręczenie wyroku Sądu Okręgowego w K Wydziału IV Karnego-Odwoławczego z dnia .08.2014 r., sygn. akt
  
- dowód doręczenia pełnomocnikowi skarżącego wyroku Sądu Okręgowego w K Wydziału IV Karnego-Odwoławczego z dnia .08.2014 r., sygn. akt ze wskazaniem daty doręczenia.
- Przedruk artykułu „Wywóz śmieci pod kontrolą” z internetowego wydania „Rzeczpospolita Prawo”, autorstwa Zofii Józwiak z dnia 29.12.2011 r. (artykuł udostępniany na stronie <http://prawo.rp.pl/artykul/782536.html>)
- Przedruk informacji ze strony internetowej Straży Miejskiej w Radomiu o cyt. „kontrolach posesji pod kątem posiadania przez właścicieli umów na wywóz nieczystości stałych i płynnych” (informacja dostępna na stronie [http://www.strazmiejska.radom.pl/viewpage.php?page\\_id=21](http://www.strazmiejska.radom.pl/viewpage.php?page_id=21))
- Przedruk informacji przekazanej przez Straż Miejską w Malborku dotyczących cyt. „kontroli posiadania umów na odbiór odpadów komunalnych przez mieszkańców dzielnicy Piaski” (informacja udostępniania na stronie [http://www.82-200.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2423](http://www.82-200.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=2423))
- 4 x odpis skargi wraz z załącznikami.