



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 5 lipca 2016 r.

Pozycja 48

POSTANOWIENIE z dnia 29 czerwca 2016 r. Sygn. akt SK 26/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Stanisław Biernat
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 czerwca 2016 r., skargi konstytucyjnej L.G. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 379 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232) 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, z art. 41 ust. 1, art. 47 i art. 50 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 379 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 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, z art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 379 ust. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 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 ustawy powołanej w punkcie 1, bez określenia przesłanek, po ziszczeniu się których podmioty wykonujące kontrolę, mogą zainicjować kontrolę i żądać umożliwienia wykonania ww. czynności, z art. 41 ust. 1, art. 47 i art. 50 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji,
- 4) art. 379 ust. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nakłada na kontrolowaną osobę fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej

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 ustawy powołanej w punkcie 1, bez określenia przesłanek, po ziszczeniu się których podmioty wykonujące kontrolę, mogą zainicjować kontrolę i żądać umożliwienia wykonania ww. czynności, z art. 41 ust. 1 i art. 47 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) umorzyć postępowanie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 7 stycznia 2015 r. L.G. (dalej: skarżący) wniósł o zbadanie zgodności art. 379 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232; dalej: p.o.ś.) z art. 41 ust. 1, art. 47 i art. 50 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim nie przewiduje przesłanek, po spełnieniu się których jest dopuszczalne 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. Ponadto wniósł o zbadanie zgodności art. 379 ust. 3 p.o.ś. z art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim nie przewiduje przesłanek, po ziszczeniu się których jest dopuszczalne zainicjowanie kontroli terenów innych niż mieszkanie osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej co do przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska oraz wykonywanie w jej ramach ww. czynności kontrolnych. Skarżący zakwestionował także zgodność art. 379 ust. 6 p.o.ś. z art. 41 ust. 1, art. 47 i art. 50 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim nakłada na kontrolowaną osobę fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej obowiązek umożliwienia przeprowadzenia kontroli mieszkania w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, a w szczególności obowiązek umożliwienia dokonania w mieszkaniu czynności wskazanych w art. 379 ust. 3 p.o.ś. bez określenia przesłanek, po ziszczeniu się których podmioty wykonujące kontrolę mogą zainicjować kontrolę i żądać umożliwienia wykonania tych czynności, a także zgodność art. 379 ust. 6 p.o.ś. z art. 41 ust. 1 i art. 47 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim nakłada na kontrolowaną osobę fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej obowiązek umożliwienia przeprowadzenia kontroli innego terenu niż mieszkanie osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej co do przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska oraz wykonywanie w jej ramach ww. czynności wskazanych w art. 379 ust. 3 p.o.ś. bez określenia przesłanek, po ziszczeniu się których podmioty wykonujące kontrolę mogą ją zainicjować i żądać umożliwienia wykonania tych czynności.

1.1. Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

W dniu 12 czerwca 2013 r., w godzinach popołudniowych (ok. 19.00) funkcjonariusze straży miejskiej przeprowadzali kontrolę prowadzenia gospodarki odpadami na posesjach należących do osób fizycznych, w tym na nieruchomości skarżącego. Powoławszy się na upoważnienie udzielone im przez Prezydenta Miasta K., poinformowali skarżącego o konieczności przeprowadzenia kontroli posesji i zwrócili się do niego o okazanie umów potwierdzających realizację usługi wywozu nieczystości stałych i ciekłych. Skarżący odmówił okazania tych dokumentów. Wyjaśnił, że zawarł umowę, lecz nie ma dokumentu na terenie kontrolowanej nieruchomości, a tym samym nie może ich okazać funkcjonariuszom w momencie przeprowadzenia kontroli. Jednocześnie zadeklarował, że po uprzednim pisemnym wezwaniu udostępni umowę oraz zezwoli na dokonanie przez funkcjonariuszy kontroli posesji pod kątem przestrzegania prawa ochrony środowiska. Wobec powyższego stanowiska, strażnicy miejscy poinformowali skarżącego o przysługujących im uprawnieniach i możliwości pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej w związku z uniemożliwieniem przez niego przeprowadzenia kontroli. Mimo to skarżący nakazał funkcjonariuszom straży miejskiej opuszczenie posesji.

Przeciwko skarżącemu zostało wszczęte postępowanie karne, w którym zarzucono mu udaremnienie uprawnionym funkcjonariuszom straży miejskiej wykonania czynności służbowej w postaci kontroli w zakresie ochrony środowiska przez nieudostępnienie kontrolowanej posesji i pomieszczeń, to jest o przestępstwo z art. 225 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.). Wyrokiem Sądu Rejonowego w K. z kwietnia 2014 r., na podstawie art. 66 § 1 i 2 k.k. w związku z art. 67 § 1 k.k. warunkowo umorzono postępowanie karne wobec skarżącego na okres próby wynoszący 2 lata, a na podstawie art. 67 § 3 k.k. w związku z art. 39 pkt 7 k.k. w związku z art. 49 § 1 k.k. orzeczono wobec skarżącego świadczenie pieniężne w wysokości 1000 złotych na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W uzasadnieniu orzeczenia sąd pierwszej instancji stwierdził, że skarżący zrealizował znamiona czynu zabronionego opisanego w art. 225 § 1 k.k., albowiem swoim zachowaniem całkowicie udaremniał przeprowadzenie kontroli, którą funkcjonariusze straży miejskiej – legitymujący się stosownym upoważnieniem – mieli prawo przeprowadzić, skarżący zaś niewątpliwie był podmiotem obowiązany do udostępnienia terenu posesji dla celów kontroli.

Od powyższego wyroku apelację wniósł skarżący. W wyroku z sierpnia 2014 r. Sąd Okręgowy w K. uznał apelację za oczywiście bezzasadną i utrzymał wyrok sądu pierwszej instancji w mocy. W ocenie sądu odwoławczego ustalenie stanu faktycznego oraz jego subsumcja dokonana przez sąd pierwszej instancji były prawidłowe. Ponadto nie zachodziły podstawy do powzięcia wątpliwości konstytucyjnych skutkujących zwróceniem się do Trybunału Konstytucyjnego w trybie pytania prawnego. Sąd nie dostrzegł naruszenia art. 47 i art. 50 Konstytucji. Jego zdaniem prawa wynikające z tych norm nie mają charakteru absolutnego, a zatem mogą podlegać ograniczeniom ustawowym, natomiast wyliczenie uprawnień zawartych w art. 379 ust. 3 p.o.ś. ma charakter zamknięty, a podjęcie i przeprowadzenie czynności niezbędnych dla przeprowadzenia kontroli jest ograniczone celem, jaki stanowi nadzór i reakcja na naruszenia obowiązków właścicieli posesji dotyczących usuwania odpadów. Przepisy będące podstawą prawną orzeczenia nie budziły – według sądu odwoławczego – wątpliwości konstytucyjnych.

1.2. W skardze konstytucyjnej skarżący zajął stanowisko, w myśl którego art. 379 ust. 3 oraz ust. 6 p.o.ś. są niezgodne ze wskazanymi przepisami Konstytucji. W jego ocenie funkcjonariusze wykonujący obowiązki wynikające z art. 379 ust. 3 p.o.ś. w ramach funkcji kontrolnej otrzymali uprawnienia, których realizacja pozwala na nieproporcjonalną ingerencję

w wolność osobistą, nienaruszalność mieszkania i prywatność jednostki. Podmioty poddane czynnościom kontrolnym, w szczególności właściciele nieruchomości prywatnych, na których nie jest prowadzona działalność gospodarcza, zostały obciążone obowiązkiem znoszenia kontroli i współdziałania z funkcjonariuszami w sposób nadmierny i nieproporcjonalny do celu, któremu obowiązki te mają służyć.

Skarżący nie zakwestionował dopuszczalności kontroli przestrzegania obowiązków ochrony środowiska, jako takich, w tym prawa wstępu kontrolujących na teren nieruchomości i żądania okazania dokumentów potwierdzających wypełniania tych obowiązków. Tego rodzaju obowiązki ciążące na podmiotach kontrolowanych są, co do zasady, użyteczne i służą ochronie środowiska naturalnego oraz zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego. W jego przekonaniu zakres uprawnień przyznanych podmiotom kontrolującym w art. 379 ust. 3 p.o.ś. jest jednak zbyt szeroki i niedostatecznie określony. Zdaniem skarżącego zaskarżony przepis nie wskazuje przesłanek, po zaistnieniu których podmiot może przeprowadzić kontrolę ani nie określa stopnia ingerencji w wolności i prawa kontrolowanej osoby fizycznej, a w szczególności nie odwołuje się do kryterium niezbędności podjęcia kontroli. Ponadto w wypadku, gdy kontrola odbywa się na terenie, gdzie prowadzona jest działalność gospodarcza, zasady i tryb jej przeprowadzania określone w przepisach o swobodzie działalności gospodarczej ujmowane są w sposób ścisły. Podobnych gwarancji nie przewiduje się natomiast dla osób fizycznych nieprowadzących takiej działalności.

Według skarżącego kontrola wykonywana w mieszkaniu jest działaniem zakłócającym mir domowy oraz życie rodzinne. Przepisy umożliwiające wykonywanie kontroli mieszkania na okoliczność przestrzegania norm dotyczących wywozu nieczystości z posesji stanowią – w jego ocenie – nieproporcjonalną ingerencję w nienaruszalność mieszkania chronioną w art. 50 Konstytucji. Zaskarżony przepis w sposób niedostateczny określa ma zasady, którymi powinien się kierować podmiot kontrolujący w trakcie wkroczenia na teren posesji. Jak zauważył skarżący, kontrola mieszkania stanowi bardziej dolegliwą ingerencję w wolności i prawa niż kontrola innych terenów (w tym terenów, na których prowadzona jest działalność gospodarcza i terenów rekreacyjnych). W mieszkaniu człowiek ma bowiem szczególne prawo czuć się pozostawionym w spokoju i nienarażonym na ingerencję władzy. Ponadto obowiązek znoszenia kontroli narusza ma art. 47 Konstytucji, albowiem prowadzi do ingerencji w sferę życia prywatnego i życia rodzinnego. Prowadzenie kontroli wymaga wszakże zaangażowania osoby kontrolowanej w czynności kontrolne i podporządkowania się poleceniom kontrolerów; może to zakłócać także przebywanie w rodzinnym gronie i wykonywanie codziennych, rodzinnych obowiązków. Skarżący zasygnalizował, że życie prywatne jest zakłócanie również wówczas, gdy kontrola prowadzona jest na innych, niż mieszkanie, terenach.

Zaskarżone przepisy mają być ponadto sprzeczne z normą konstytucyjną chroniącą wolność osobistą człowieka gwarantowaną w art. 41 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie to związane jest, zdaniem skarżącego, z obowiązkiem podporządkowania się czynnościom kontrolnym, w tym wykonywaniem poleceń i ograniczeniem swobody decyzyjnej co do własnego postępowania. Według skarżącego ograniczenie wskazanych wolności możliwe jest na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednakże nie zostały spełnione dwa z trzech wymogów składających się na zasadę proporcjonalności, a mianowicie przesłanka konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto* (zbilansowania).

Skarżący sformułował ponadto zarzut niezgodności przywołanych przepisów ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim przewidują odmienne przesłanki kontroli podmiotów będących osobami fizycznymi i przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą. Przywołał ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807, ze zm.; dalej: u.s.d.g.), której rozdział 5 gwarantuje kontrolowanym przedsiębiorcom doręczenie z wyprzedzeniem zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, sama kontrola zaś powinna odbyć się w odpowiednich ramach czasowych (art. 79

ust. 1 w związku z ust. 4 u.s.d.g.). W razie gdy kontrola jest niezapowiedziana, organ kontrolujący powinien wykazać przyczynę wszczęcia kontroli (art. 79 ust. 7 u.s.d.g.). Co więcej, organ kontrolujący jest zobowiązany do wykazania, że zostały zrealizowane przesłanki niezapowiedzianej kontroli określone w ustawie (art. 79 ust. 2 i 3 u.s.d.g.). Skarżący zauważył, że w zakresie ochrony nienaruszalności mieszkania nie występuje cecha istotna, która odróżniałaby przedsiębiorcę oraz osobę niewykonywającą działalności gospodarczej.

Usuając braki formalne w piśmie z dnia 5 lutego 2015 r., skarżący wyjaśnił, że zakwestionowane przepisy p.o.ś. były podstawą prawną orzeczenia w jego sprawie. Skarżący odwołał się do koncepcji norm sprzężonych, zgodnie z którą ustalenie odpowiedzialności karnej za konkretny typ czynu zabronionego opiera się na zdekodowaniu normy sankcjonowanej, tj. odpowiedniego zakazu bądź nakazu zawartego w przepisach prawa. Jego zdaniem „uprawnienie do wykonywania kontroli” oznacza nie tylko formalne uprawnienie podmiotu do przeprowadzenia czynności kontrolnych, lecz również obowiązek tego podmiotu do faktycznego działania w ramach przyznanych uprawnień, które reguluje art. 379 ust. 3 p.o.ś. Zdaniem skarżącego gdyby funkcjonariusze przeprowadzili kontrolę, przekroczywszy zakres upoważnienia przyznanego w art. 379 p.o.ś., skarżącemu nie można byłoby przypisać odpowiedzialności za utrudnienie lub udaremnienie kontroli.

Skarżący uważa, że nienaruszalność mieszkania, o której mowa w art. 50 Konstytucji, należy rozumieć szeroko. Ma ona aspekt niematerialny i chroni nie tylko „substancję mieszkaniową”, ale również sferę określonego stanu psychicznego i emocjonalnego. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się przy tym, że źródła naruszeń tego dobra są różnorodne (wytwarzanie hałasu, zapachu czy zanieczyszczenia, instalowanie kamer etc.). Stąd skarżący, stosując dyrektywę *in dubio pro libertate*, zajął stanowisko, w myśl którego konstytucyjna ochrona mieszkania obejmuje nie tylko zespół pomieszczeń służących osobie fizycznej do trwałego przebywania (mieszkanie w ścisłym sensie), ale również teren posesji przylegający i funkcjonalnie związany z pomieszczeniami służącymi jednostkom do trwałego przebywania. Art. 379 ust. 3 i 6 p.o.ś. prowadzi do naruszenia tego prawa, bowiem nie tylko statuuje, zdaniem skarżącego, obowiązek znoszenia przez kontrolowanego obecności funkcjonariuszy, ale również wymaga pozytywnej aktywności, jak choćby wykonywania poleceń kontrolerów, udzielania pisemnych i ustnych informacji oraz okazywania dokumentów. Poza tym przepisy w obecnym brzmieniu zezwalają na zainicjowanie kontroli bez zaistnienia przesłanek kontroli, tj. przyczyn, dla których ma ona być zrealizowana.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 19 sierpnia 2015 r. przedstawił stanowisko, zgodnie z którym art. 379 ust. 3 pkt 1 p.o.ś. „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 związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Zdaniem Rzecznika ingerencja w postaci wstępu funkcjonariuszy publicznych na teren nieruchomości, obiektów lub ich części, na których nie jest prowadzona działalność gospodarcza, jaką dopuszcza art. 379 ust. 3 p.o.ś., stanowi wkroczenie w sferę prawa jednostki do ochrony prywatności oraz nienaruszalności mieszkania. W ocenie Rzecznika prawo do ochrony prywatności powinno być rozumiane jako „prawo do pozostawienia w spokoju” oraz „prawo jednostki do bycia pozostawioną samej sobie”, natomiast prawo do zachowania miru domowego należy traktować jako nakaz powstrzymywania się innych osób od działań zakłócających korzystanie z pomieszczeń i urządzeń należących do mieszkania zgodnie z wolą osób je zajmujących.

W ocenie Rzecznika ograniczenie powyższych praw jest możliwe na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji, a swoje uzasadnienie znajduje – w odniesieniu do zaskarżonego przepisu – w potrzebie ochrony środowiska. Niemniej jednak zaskarżony przepis nie spełnia

warunków wynikających z zasady proporcjonalności, które są akceptowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako uzasadniające ograniczenie konstytucyjnych praw; brakuje w nim bowiem określenia, w jakich sytuacjach czynności kontrolne mogą zostać przeprowadzone. Powyższa luka pozwala organowi podejmującemu decyzję o zarządzeniu kontroli na swobodę i dowolność. Tym samym o kształcie konstytucyjnych praw decydują podmioty wskazane w art. 379 ust. 2 p.o.ś. W takim ujęciu – zdaniem Rzecznika – gdy funkcjonariusz publiczny może w każdej chwili zakłócić prywatność, prawo do pozostawienia w spokoju zostaje w znacznym stopniu naruszone. Takie unormowanie nie spełnia wymagania konieczności, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Cel w postaci zapoznania się z treścią umowy na wywóz odpadów mógłby być bowiem zrealizowany przy pomocy mniej dolegliwych dla jednostki środków, takich jak wezwanie do przedstawienia umowy w urzędzie, korespondencyjnie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Środek pozwalający na wejście na teren nieruchomości powinien być stosowany subsydiarnie, gdy inne środki nie istnieją albo są nieskuteczne.

3. Marszałek Sejmu nie zajął stanowiska w sprawie.

4. Prokurator Generalny nie zajął stanowiska w sprawie.

5. Rada Ministrów nie zgłosiła udziału w postępowaniu na podstawie art. 135 ust. 2 w związku z art. 56 pkt 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293).

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Podstawa prawna wydania postanowienia.

Przystępując do rozpoznania sprawy, Trybunał uwzględnił, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Ustawa ta została trzykrotnie znowelizowana. Po pierwsze, ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. (Dz. U. poz. 1928), po drugie, ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r.), która weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 28 grudnia 2015 r., po trzecie, ustawą z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178). Ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r. – w zakresie odnoszącym się do merytorycznego rozpoznawania spraw – zmieniła liczne przepisy regulujące postępowanie przed TK.

Zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r. w postępowaniu przed Trybunałem – jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – stosuje się przepisy dotychczasowe, czyli przepisy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Przepis ten ma zastosowanie w każdej sprawie toczącej się przed Trybunałem bez względu na to, czy została wszczęta na podstawie wniosku, pytania prawnego czy też skargi konstytucyjnej. Według dotychczasowego, jednolitego orzecznictwa TK na tle tego przepisu, przyjęto że do rozpoznania spraw wszczętych w okresie obowiązywania ustawy o TK z 1997 r., a niezakończonych przed 30 sierpnia 2015 r. – w wypadku, gdy zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – mają zastosowanie wszystkie przepisy proceduralne wynikające z ustawy o TK z 1997 r., a nie tylko te, które określają ujemną przesłankę procesową (zob. wyroki pełnego składu TK z: 7 października 2015 r., sygn. K 12/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 143; 14 października 2015 r.,

sygn. Kp 1/15, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 147; 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; postanowienia pełnego składu TK z: 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161; 3 listopada 2015 r., sygn. SK 64/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 169; 3 listopada 2015 r., sygn. K 32/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 166).

Ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r. zawierała art. 2 regulujący sytuacje intertemporalne we wszystkich sprawach wniesionych do Trybunału przed jej wejściem w życie. W wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU A/2016, poz. 2), Trybunał stwierdził niekonstytucyjność tej ustawy w całości ze względu na tryb jej uchwalenia, a także – w punkcie 16 lit. b sentencji – stwierdził niezgodność jej art. 2, nakazującego co do zasady stosowanie jej przepisów do wszystkich spraw, w których postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy, z art. 2 Konstytucji. W myśl orzeczenia TK, jego skutkiem jest powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji, a więc do ustawy o TK z 2015 r. (ustawy nowelizowanej). Już ten argument sam przez się – niezależnie od relacji dwóch przepisów przejściowych: art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. oraz art. 2 ustawy nowelizującej z 22 grudnia 2015 r. – przesądza, że sprawy, które zostały wniesione do Trybunału przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r., w wypadku kiedy zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, muszą być rozpatrywane na podstawie przepisów ustawy o TK z 1997 r.

Trybunał zwraca na marginesie uwagę, że w myśl ogólnej reguły dotyczącej orzeczeń sądowych, wiążą one nie tylko strony i sąd, który je wydał, ale także inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej (zob. np. art. art. 365 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.). Nie ma żadnych powodów, aby Trybunał w swojej działalności miał się uchylać od zasady znajomości z urzędu własnych orzeczeń. Dotyczy to także wyroku z 9 marca 2016 r. o sygn. K 47/15.

Można jednak zauważyć, że nawet wówczas, gdyby konstytucyjność art. 2 ustawy nowelizującej nie została zakwestionowana, w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r., w wypadku których zachodziły przesłanki umorzenia postępowania, należałoby uwzględnić przepisy ustawy o TK z 1997 r. Art. 2 ustawy nowelizującej z 22 grudnia 2015 r. rozstrzygał bowiem, że jeśli do wejścia w życie tej ustawy Prezes Trybunału zawiadomił uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający, zastosowanie miała znajdować zasada dalszego działania prawa dawnego, a zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. do wyróżnionej wcześniej kategorii spraw należy stosować ustawę o TK z 1997 r.

Mając powyższe na uwadze, niniejsza sprawa podlega rozpoznaniu w trybie oraz na zasadach określonych w ustawie o TK z 1997 r.

2. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

Skarżący wskazał jako przedmiot kontroli art. 379 ust. 3 oraz ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, ze zm.; dalej: p.o.ś.).

Przepisy te mają następującą treść:

Art. 379 ust. 3:

„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 przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego;

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

Art. 379 ust. 6:

„Kierownik kontrolowanego podmiotu oraz kontrolowana osoba fizyczna obowiązani są umożliwić przeprowadzanie kontroli, a w szczególności dokonanie czynności, o których mowa w ust. 3”.

Jako wzorce kontroli konstytucyjności przywołanych przepisów skarżący wskazał: art. 41 ust. 1 Konstytucji (wolność osobista), art. 47 Konstytucji (prawo do ochrony prywatności), art. 50 Konstytucji (prawo do zachowania nienaruszalności mieszkania). Jako związane wzorce kontroli skarżący wskazał art. 31 ust. 3 Konstytucji wyrażający zasadę proporcjonalności, art. 32 ust. 1 statuujący zasadę równości wobec prawa i art. 2 Konstytucji wyrażający zasadę poprawnej legislacji i zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Skarżący nie podważył dopuszczalności prowadzenia przez organy państwa kontroli utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, w tym kontroli dokumentów potwierdzających wywiązywanie się ustawowych obowiązków. Stwierdził natomiast, że zakwestionowany przepis nieprecyzyjnie reguluje wykonywanie kontroli, prowadząc do nadmiernej, nieuzasadnionej legitymowanym konstytucyjnie celem, ingerencji w wolności i prawa konstytucyjne.

Sformułował on w istocie trzy zarzuty. Po pierwsze, w ocenie skarżącego uprawnienie do realizowania kontroli w zakresie ochrony środowiska, zwłaszcza kontroli dokumentów w postaci umów na wywóz śmieci, bez wcześniejszej zapowiedzi jest nadmierną ingerencją w wolność osobistą, nienaruszalność mieszkania oraz prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego. Jego zdaniem organy przeprowadzające tę kontrolę powinny generalnie informować jednostkę o planowanych działaniach. Niezapowiedziane kontrole powinny być natomiast wyjątkiem uzasadnionym okolicznościami niecierpiącymi zwłoki, a przesłanki ich podjęcia powinny być precyzyjnie określone w przepisach prawa. Pominięcie w zakwestionowanych przepisach poinformowania właściciela nieruchomości o kontroli powoduje nierówne traktowanie osób fizycznych nieprowadzących na terenie nieruchomości działalności gospodarczej i osób prowadzących taką działalność, ponieważ osoby prowadzące działalność gospodarczą – w przeciwieństwie do osób fizycznych nieprowadzących takiej działalności – muszą być informowane o każdej kontroli, jaka ma być w ich nieruchomości przeprowadzona.

Po drugie, nadmierne ma być również to, że organy państwa mają prawo podjąć kontrolę w każdym czasie, bez względu na to czy występuje jakieś prawdopodobieństwo naruszenia przepisów prawa przez kontrolowany podmiot. Przepisy prawa nie precyzują przesłanek, których zaistnienie uzasadniałoby kontrolę konkretnej osoby. Z zasady demokratycznego państwa prawa wynikać ma domniemanie, że obywatele przestrzegają prawa. Ustawa wprowadza zaś domniemanie odwrotne – obywatele naruszają prawo.

Po trzecie, zakwestionowane przepisy mają umożliwiać organom kontrolującym przestrzeganie przepisów w zakresie ochrony środowiska realizowanie czynności zbliżonych w swej istocie do przeszukania; obydwie rodzaje czynności ingerują w zbliżonym stopniu w te same wartości konstytucyjnie chronione, jakimi są nienaruszalność mieszkania oraz prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego. W ocenie skarżącego nie jest konstytucyjnie uzasadnione wymaganie od obywateli, aby w sytuacji, gdy nie podejmują żadnych niedozwolonych działań przeciwko środowisku naturalnemu, musieli w każdym czasie liczyć się z niezapowiedzianą kontrolą, a w razie jej wszczęcia mieli wykonywać czynności, których żąda organ kontrolujący.

3. Kontekst normatywny.

3.1. Zakwestionowany przepis reguluje kontrolę wypełniania przez właściciela nieruchomości obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Obowiązki te określa art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, ze zm., dalej: ustawa o utrzymaniu czystości). Zgodnie z tym przepisem właściciel ma obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych i utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (pkt 1). Na właścicielu ciąży obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie bądź ekonomicznie nieuzasadniona istnieje obowiązek wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych. Przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych (pkt 2). Ponadto właściciel jest zobowiązany m.in. do zbierania powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a ustawy o utrzymaniu czystości (pkt 3), gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych (pkt 3a) oraz pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi (pkt 3b).

Właściciel nieruchomości, wykonując ustawowy obowiązek pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, jest obowiązany udokumentować wywiązywanie się z nałożonego ciężaru przez okazanie organom kontrolującym umowy potwierdzającej korzystanie z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych albo gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, a także dowodów uiszczenia opłat za te usługi (art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości). Jak się przyjmuje, skoro w świetle art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości właściciel nieruchomości musi dysponować dowodem wypełniania obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości w postaci umowy, to umowę taką należy sporządzić w formie pisemnej. Rada gminy może również określić, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych uwarunkowań inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków pozbywania się przez właścicieli nieruchomości zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych (art. 6 ust. 1a).

W ustawie nie został określony okres przechowywania umów i rachunków. Kwestię tę rozstrzygają organy stanowiące gminy w regulaminach utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Kompetencję do uchwalenia takiego regulaminu przyznaje art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości.

Na nieruchomości skarżącego w dniu kontroli obowiązywała uchwała Nr LXIII/917/12 Rady Miasta K. z 19 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej K. (dalej: regulamin). Art. 10 ust. 3 pkt 2 *in medio* regulaminu stanowi, że właściciel nieruchomości ma obowiązek przechowywania przez okres 2 lat umowy z przedsiębiorcą oraz dowodów uiszczenia opłaty za świadczone usługi, a także – w wypadku przydomowej oczyszczalni ścieków – posiadania dokumentów wymaganych przepisami prawa, uprawniających do eksploatacji przydomowej oczyszczalni ścieków.

3.2. Normę prawną formułującą kompetencje właściwego organu do kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska i uprawnienia podmiotu wykonującego kontrolę wyraża zakwestionowany art. 379 p.o.ś. Kontrola ta dotyczy realizacji wszystkich obowiązków nałożonych na podmiot kontrolowany na mocy przepisów prawa, nie ograniczając się wyłącznie do określonych w p.o.ś. Organ kontrolujący ma zatem, na podstawie art. 379 p.o.ś., możliwość weryfikacji obowiązków ciążyących na właścicielu nieruchomości wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości, w tym kontroli nieruchomości i jej części oraz innego terenu, a także żądania okazania stosownych dokumentów.

Art. 379 ust. 2 p.o.ś. stwarza możliwość powierzenia wykonania ustawowego obowiązku kontroli m.in. funkcjonariuszom straży gminnych, co znalazło odzwierciedlenie w stanie faktycznym sprawy będącej podstawą skargi konstytucyjnej. Kontrolujący – w myśl art. 379 ust. 3 p.o.ś. – w trakcie kontroli 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 przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego; 4) żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli. Uzupełnieniem powyższego rozwiązania jest ust. 6 art. 379, który wprowadza wobec podmiotu kontrolowanego obowiązek współdziałania z podmiotem przeprowadzającym kontrolę, w szczególności poprzez takie zachowanie, które umożliwi prawidłową realizację czynności określonych w ust. 3.

3.3. Naruszenie obowiązków wynikających z art. 379 ust. 3 i 6 p.o.ś. jest obwarowane sankcją karną określoną w art. 225 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.). Zgodnie z tym 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”. Ten typ czynu zabronionego stosuje się w przypadku każdej kontroli, która dotyczy badania zgodności stanu rzeczywistego ze stanem prawnym w zakresie ochrony środowiska, w tym m.in. określonej przepisami p.o.ś.

3.4. Zasadniczą funkcją zaskarżonych przepisów jest zapewnienie prawidłowego stosowania i przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w zakresie należącym do kompetencji organów wskazanych w art. 379 p.o.ś. Należy przyjąć, że intencją ustawodawcy było stworzenie warunków, w których działalność organów kontrolujących jest w pełni skuteczna, a nie iluzoryczna. Gwarancję prawidłowego przebiegu czynności kontrolnych stwarza art. 379 ust. 6 p.o.ś., nakładający na podmiot kontrolowany pozytywny obowiązek współdziałania w kontroli z funkcjonariuszami publicznymi.

4. Dopuszczalność orzekania.

4.1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść do Trybunału Konstytucyjnego skargę w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skuteczne zainicjowanie kontroli aktów normatywnych w trybie skargi konstytucyjnej zależy od spełnienia trzech podstawowych przesłanek, które zostały przewidziane w art. 79 ust. 1

Konstytucji, a skonkretyzowane w mającym zastosowanie w niniejszej sprawie art. 47 ustawy o TK z 1997 r.

Pierwszą przesłanką jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw skarżącego. Drugą przesłanką to uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Trzecia jest konieczność wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, które były podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia wolności lub praw (zob. m.in. postanowienia TK z: 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 68, cz. II, pkt 1; 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127, cz. II, pkt 1; 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184, cz. II, pkt 1). Formułując zarzut niezgodności z Konstytucją, skarżący ma obowiązek wykazać, że jest podmiotem konkretnych konstytucyjnych wolności lub praw. Cięży na nim ciężar uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały naruszone, a naruszenie to wynika z treści zakwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował sytuację prawną skarżącego (art. 47 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r.). Nie jest natomiast dopuszczalne kwestionowanie takich naruszeń konstytucyjnych wolności lub praw, które są konsekwencją zastosowania prawa przez powołane do tego organy. Jak w dotychczasowym orzecznictwie wskazywał TK, istotą przyjętego modelu skargi konstytucyjnej jest to, że zwraca się ona wyłącznie przeciwko ustawie lub innemu aktowi normatywnemu naruszającemu konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Skarżący nie może kwestionować ostatecznego orzeczenia sądu czy też decyzji organu administracji publicznej. Skarga konstytucyjna nie jest zatem ani wprost, ani pośrednio, nadzwyczajnym środkiem kontroli ostatecznych orzeczeń sądowych, czy też ostatecznych rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Skarga konstytucyjna jest bowiem „zawsze «skargą na przepis», a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli to prowadziłoby do niekonstytucyjnego skutku. Kontrola stosowania prawa przez sądy – choćby nawet błędnego – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131).

Art. 79 ust. 1 Konstytucji zakłada zarazem, że podmiot wnoszący skargę konstytucyjną działa nie w obronie prawa w ogóle, ale w obronie swojego indywidualnego prawa człowieka lub obywatela określonego w Konstytucji. Skarga konstytucyjna nie stanowi bowiem swoistej *actio popularis*. Skarżący ma zatem obowiązek wykazać osobisty (subiektywny) i aktualny interes prawny w merytorycznym rozpoznaniu skargi. Rozstrzygnięcie wydane w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wywiera wprawdzie skutki *erga omnes*, ale w szczególności dotyczy podmiotu, który postępowanie zainicjował (zob. postanowienia TK z: 3 lipca 2007 r., sygn. SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83, cz. II, pkt 1; 30 maja 2012 r., sygn. SK 17/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 62, cz. II, pkt 2.2).

Dopiero kumulacyjne spełnienie wszystkich pozytywnych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej oraz brak ujemnych przesłanek procesowych, stwarzają możliwość merytorycznego rozpatrzenia skargi przez Trybunał.

Trybunał zwraca uwagę, że w świetle systemowej wykładni art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna jest przede wszystkim środkiem ochrony wolności i praw konstytucyjnych. Wydane w jej następstwie rozstrzygnięcie o niekonstytucyjności aktu normatywnego, na podstawie którego ostatecznie orzeczono o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego, powinno umożliwiać skuteczną ochronę naruszonych przez zaskarżony przepis wolności lub praw.

4.2. Skarżący podstawowy zarzut wiąże z ingerencją przez art. 379 ust. 3 i 6 p.o.ś. w wolność osobistą (art. 41 ust. 1), prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego (art. 47 Konstytucji), i nienaruszalność mieszkania (art. 50 Konstytucji). Skarżący może być uznany

za podmiot każdej z wolności lub praw wyrażonych w tych przepisach w niniejszej sprawie. W ocenie TK prowadzenie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących gospodarowania odpadami na nieruchomości, a w szczególności upoważnienie organów kontrolujących do wstępu na teren nieruchomości i dokonywania na niej stosownych badań oraz uprawnienie do żądania od kontrolowanego informacji lub wyjaśnień i okazania stosownych dokumentów oraz skorelowanie z tymi uprawnieniami obowiązki jednostki, co do zasady, może być uznane za ograniczenie wskazanych wyżej wolności lub praw. W związku z tym należy stwierdzić, że pierwsza z przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest spełniona.

4.3. Drugą z przesłanek jest to, aby przepis wskazany jako przedmiot kontroli był podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego.

Ostatecznym orzeczeniem w sprawie skarżącego był wyrok Sądu Okręgowego w K. z sierpnia 2014 r., uznający apelację skarżącego od wyroku Sądu Rejonowego w K. z kwietnia 2014 r. za oczywiście bezzasadną i utrzymujący w mocy wyrok sądu pierwszej instancji, uznającego skarżącego winnym przestępstwa z art. 225 § 1 k.k. Orzeczenia te zapadły w sprawie karnej, w której skarżący występował w charakterze oskarżonego o przestępstwo z art. 225 § 1 k.k. Przepis ten penalizuje czyn polegający na udaremnianiu lub utrudnianiu wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osobie przybranej jej do pomocy.

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko skarżącego, zgodnie z którym art. 379 ust. 3 i 6 p.o.ś. stanowiły w sprawie karnej zakończonej wyrokiem Sądu Okręgowego w K. z sierpnia 2014 r. „materialnoprawną podstawę ostatecznego orzeczenia”, chociaż nieco inaczej od skarżącego ocenia wzajemną relację wskazanego w sentencji orzeczenia art. 225 § 1 k.k. i zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej art. 379 ust. 3 i 6 p.o.ś.

Art. 225 § 1 k.k. określa znamiona czynu zabronionego („udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej”), nie wskazując jednakże konkretnych rodzajów czynności realizowanej przez uprawniony podmiot. Czynności te precyzuje natomiast zakwestionowany przez skarżącego art. 379 ust. 3 p.o.ś. Z kolei art. 379 ust. 6 p.o.ś. jest przepisem określającym obowiązki podmiotu poddanego kontroli. Obowiązki te polegają nie tylko na znoszeniu kontroli, lecz również wymagają „umożliwienia” przeprowadzenia kontroli, w tym zrealizowania czynności wymienionych w art. 379 ust. 3 p.o.ś. Jak należy rozumieć, z art. 379 ust. 6 p.o.ś. wynika obowiązek współdziałania podmiotu kontrolowanego z osobą prowadzącą kontrolę (np. w zakresie dostarczenia dokumentów, okazania określonych miejsc itp.). Aby ustalić zachowanie zakazane przez normę wynikającą z art. 225 § 1 k.k. konieczne jest odwołanie się do przepisu określającego nie tylko to, jakie czynności kontrolne mogą podejmować uprawnione podmioty, to jest art. 379 ust. 3 p.o.ś., ale również to, na czym może polegać „utrudnienie” lub „udaremnienie” kontroli, co w tym wypadku determinuje treść normatywna art. 379 ust. 6 p.o.ś.

Istotą orzeczenia ostatecznego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji jest jego związek z wolnością lub prawem konstytucyjnie chronionym. Jak przyjmował TK w dotychczasowym orzecznictwie: „związek ten nie kształtuje się jednak identycznie we wszystkich wypadkach skargi konstytucyjnej. Związek między normą, której zarzuca się niekonstytucyjność, a ostatecznym rozstrzygnięciem jest najściślejszy, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy ustawy albo innego aktu normatywnego lub ich jednostki redakcyjnej wprost powołanych w sentencji ostatecznego orzeczenia. Tego rodzaju sytuacje są typowe i należą do najczęstszych na tle praktyki Trybunału” (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Niemniej jednak występują przypadki, kiedy organ wykorzystuje daną normę, dekodując ją z innego przepisu, choć nie jest ona przywołana w sentencji ostatecznego rozstrzygnięcia. W takim wypadku Trybunał przyjmuje, że istnieje wymagany przez art. 79 ust. 1 Konstytucji związek pomiędzy orzeczeniem i przedmiotem

kontroli konstytucyjności, jakkolwiek nie jest on wprost ujawniony (zob. np. wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06; 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81; oraz postanowienie TK z 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 54/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 7).

Mając powyższe na uwadze, Trybunał uznaje, że art. 379 ust. 3 i 6 p.o.ś. były podstawą ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Określały bowiem zachowania zakazane przez normę prawną, które sankcjonuje art. 225 § 1 k.k. Nie ma tym samym przeszkód formalnoprawnych do oceny konstytucyjności art. 379 ust. 3 i 6 p.o.ś.

4.4. Trybunał stwierdza jednak niespełnienie trzeciej z wymaganych przez art. 79 ust. 1 Konstytucji przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Zarzuty skarżącego sprowadzają się bowiem do zakwestionowania uprawnienia organów wykonujących kontrolę w zakresie ochrony środowiska polegającego na żądaniu okazania umów lub innych dokumentów – potwierdzających wywiązywanie się z obowiązków dotyczących gospodarowania odpadami – bezpośrednio na terenie nieruchomości podczas niezapowiedzianej kontroli. Zdaniem TK ingerencja w wolność osobistą, życie prywatne i mir domowy – w świetle tak sformułowanego zarzutu oraz argumentacji w skardze konstytucyjnej – jest następstwem różnego rodzaju okoliczności faktycznych i prawnych w sprawie skarżącego. Nie można natomiast ich powiązać wyłącznie z treścią normatywną przepisów wskazanych w niniejszej sprawie jako przedmiot kontroli.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że nie jest organem powołanym do weryfikacji orzeczeń sądowych ani do dokonywania ustaleń faktycznych. Ustalenia sądów wydane w sprawie skarżącego przyjmuje jako własne na potrzeby rozpoznania sprawy. Tak też rzecz się ma na tle niniejszej skargi konstytucyjnej.

4.4.1. W ocenie Trybunału ewentualne naruszenie wolności i praw skarżącego – tak jak to postrzega skarżący – wynika nie tyle z przepisu określającego zakres czynności kontrolnych przewidzianych, tj. art. 379 ust. 3 p.o.ś. i z przepisu nakładającego na kontrolowanego obowiązek współdziałania w toku kontroli z organem ją wykonującym, tj. art. 379 ust. 6 p.o.ś., ile wiąże się z przesłankami ewentualnej odpowiedzialności prawnej, w szczególności odpowiedzialności karnej. Skarżący nie zakwestionował jednakże art. 225 § 1 k.k., który określa przesłanki odpowiedzialności karnej za utrudnienie lub udaremnienie kontroli w zakresie ochrony środowiska, w szczególności interpretowanego przez sądy w jednolity i utrwalony sposób, umożliwiający pociągnięcie osoby kontrolowanej do odpowiedzialności karnej wyłącznie za sam fakt niemożliwości okazania w danym momencie umów lub innych dokumentów w toku niezapowiedzianej kontroli nieruchomości należącej do osoby kontrolowanej.

Prawidłowa gospodarka odpadami, przeciwdziałająca wypadkom ich samowolnej utylizacji, porzucania lub podrzucania oraz zapewniająca ich przetworzenie, wpisuje się w konstytucyjną zasadę ochrony środowiska naturalnego, o której mowa w art. 5 Konstytucji. Może być zarazem widziana jako konsekwencja ciążącego na władzach publicznych obowiązku prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 Konstytucji) oraz obowiązku ochrony środowiska (art. 74 ust. 2 Konstytucji), a także powszechnego, ciążącego na każdym podmiocie, obowiązku dbałości o stan środowiska naturalnego oraz odpowiedzialności każdego podmiotu za spowodowane pogorszenie tego stanu (art. 86 Konstytucji) (zob. np. wyroki TK z: 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125; 15 października 2013 r., sygn. P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99; 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75; 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62). Trybunał wskazywał równocześnie na istnienie istotnego interesu publicznego w ustanowieniu regulacji służących utrzymywaniu czystości i porządku w gminach, dla którego właściciele nieruchomości

mogą być zobowiązani do ponoszenia pewnych ciężarów publicznych związanych z gospodarowaniem i utylizacją odpadów wytwarzanych na należących do nich nieruchomościach.

Zaskarżone przepisy powinny być uznane za współtworzące jeden mechanizm prawny ukierunkowany na ochronę środowiska. Stanowią one bowiem proceduralne dopełnienie materialnoprawnych przepisów określających obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące sposobu gospodarowania odpadami na ich terenie, służące w ostatecznym rozrachunku ochronie środowiska naturalnego. Istnienie prawnych podstaw kontroli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami musi być postrzegane również w perspektywie zapewnienia efektywnej ochrony realizacji obowiązku konstytucyjnego, o którym mowa w art. 86 Konstytucji.

Zaskarżony art. 379 ust. 3 i 6 p.o.ś. ma charakter ogólny. Znajduje zastosowanie nie tylko w procedurze kontroli wywiązywania się właścicieli nieruchomości z obowiązków nałożonych ustawą o utrzymaniu czystości. Jest również podstawą prawną kontroli wypełniania obowiązków wynikających z innych aktów normatywnych. Zdaniem Trybunału przepis regulujący dopuszczalne czynności kontrolne z zakresu ochrony środowiska, jakie mogą podejmować organy władzy publicznej, jest sformułowany w sposób jasny, a katalog wymienionych w nim czynności kontrolnych ma charakter zamknięty. Ustawodawca nie określił wprawdzie przesłanek, po spełnieniu których podjęcie kontroli może nastąpić, ale – z uwagi na specyfikę naruszeń przepisów o ochronie środowiska i charakter powinności właścicieli nieruchomości związanych z gospodarowaniem odpadami – przyjęte rozwiązanie należy uznać za uzasadnione. Zasady kontroli przestrzegania przepisów o gospodarowaniu odpadami, w tym prawo wejścia na teren nieruchomości, kontrola posiadania stosownych pojemników na odpady, sposobu składowania odpadów i możliwość żądania od kontrolowanego podmiotu przedstawienia dokumentów potwierdzających odbiór odpadów z terenu nieruchomości przez odpowiednie przedsiębiorstwa, mogą być uznane za środki przyczyniające się do wywiązywania się właścicieli nieruchomości z ich obowiązków określonych w ustawie o utrzymaniu czystości. Możliwość niezapowiedzianych kontroli zobowiązanego podmiotu ma wymiar prewencyjny. Stwarza prawdopodobieństwo, że większość właścicieli nieruchomości, w obawie przed grożącymi im sankcjami, podporządkuje się nałożonemu obowiązkowi. Minimalizuje również ryzyko ukrywania przed organami kontrolującymi dowodów naruszenia prawa lub usunięcia stanu niezgodnego z prawem na czas realizowanej kontroli. Oczywiście jest, że w razie wszczęcia kontroli dopiero po poinformowaniu kontrolowanego mogłoby dojść do prób podejmowania przez osoby kontrolowane działań mających stworzyć pozory przestrzegania przepisów regulujących obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie ochrony środowiska.

4.4.2. Trybunał zwraca uwagę, że każda z ustawowo dopuszczalnych czynności kontrolnych została wymieniona w osobnym punkcie art. 379 ust. 3 p.o.ś. Ustawodawca odrębnie wymienił przesłankę wstępu na teren nieruchomości (pkt 1), a odrębnie – żądanie okazania umów i innych dokumentów (pkt 4). Wykładnia językowa i systemowa tego przepisu wskazują, że wyrażone w art. 379 ust. 3 pkt 1 p.o.ś. uprawnienie do wstępu na teren nieruchomości wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem dotyczy kontroli stanu faktycznego nieruchomości, a w szczególności wyposażenia nieruchomości w odpowiednie pojemniki, nieskładowania na nieruchomości substancji niebezpiecznych, odpowiedniego zabezpieczenia składowanych odpadów itp. Ustawodawca upoważniając do żądania okazania dokumentów lub innych umów, nie określił sposobu w jaki to żądanie ma być zrealizowane. W ocenie Trybunału nie jest wykluczone, by uprawnione organy występowały o dokumenty związane z wykonywaniem obowiązków gospodarowania odpadami przez pisemne wezwania do okazania dokumentów w siedzibie organu albo przesłanie ich kopii pocztą lub drogą elektroniczną, jak również – co wystąpiło w sprawie będącej podstawą skargi konstytucyjnej – osobiście, przy-

chodząc do właściciela nieruchomości, również bez uprzedniej zapowiedzi. W wielu wypadkach kontrola dokumentów na terenie nieruchomości może być dla podmiotów kontrolowanych mniej dolegliwa niż wzywanie do ich udostępnienia w określonym terminie w siedzibie organu. Istotne jest natomiast, by w razie niemożliwości okazania żądanych dokumentów lub udzielenia informacji na miejscu, w momencie niezapowiedzianej kontroli osoba kontrolowana nie ponosiła automatycznie odpowiedzialności karnej. Istnieją bowiem okoliczności, które mogą uniemożliwić wywiązanie się z tego obowiązku. Problem konstytucyjny leży zatem nie w przepisie określającym zakres czynności kontrolnych, lecz może wynikać ze sposobu stosowania art. 379 ust. 3 p.o.ś. przez organy państwa albo może potencjalnie tkwić w niezapewnieniu stosownych gwarancji na etapie postępowania zmierzającego do realizacji odpowiedzialności karnej osoby, która nie okazała organom kontrolującym dokumentów w toku niezapowiedzianej kontroli. Jak wskazano, skarżący nie zakwestionował jednak art. 225 § 1 k.k. Z treści dołączonych do skargi pism procesowych i orzeczeń sądowych nie wynika też, by w toku postępowania stawiał on tego rodzaju zarzuty.

W świetle art. 379 ust. 3 p.o.ś. nie jest wykluczone żądanie okazania przez właściciela nieruchomości umów i innych dokumentów przy okazji kontroli stanu faktycznego, w tym wywiązywania się właściciela z innych ustawowych obowiązków. Z punktu widzenia sprawności działania organów władzy publicznej w pełni uzasadnione jest weryfikowanie dokumentów przy okazji wykonywania w stosunku do kontrolowanego innych czynności kontrolnych (np. oględzin nieruchomości). Kontrola taka nie może być jednak arbitralna ani stanowić nękania obywatela.

W niniejszej sprawie realizacja czynności kontrolnych, w tym zasadność uchylecia się od obowiązków określonych w ustawie, podlegała kontroli sądu orzekającego o odpowiedzialności karnej. Na podstawie okoliczności faktycznych i pism procesowych przedłożonych Trybunałowi w niniejszej sprawie nie można potwierdzić, że kontrola ta była nieuzasadniona, ani że miała arbitralny charakter lub stanowiła przejaw nękania obywatela przez organy władzy publicznej. Skarżący nie kwestionował tego także przed sądem, poprzestając w zasadzie na przedstawianiu argumentów o niekonstytucyjności przepisu określającego dopuszczalne czynności kontrolne.

Zaistnienie ujemnej przesłanki procesowej powoduje konieczność umorzenia postępowania przez Trybunał Konstytucyjny. Nie oznacza to, że Trybunał nie dostrzega problemu, który ma wymiar konstytucyjny. Z perspektywy zasady proporcjonalności nie bez znaczenia jest kwestia braku wyodrębnienia odmiennych sytuacji. Chodzi mianowicie o sposób inicjowania i realizacji mechanizmów kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska. Racjonalnie działający ustawodawca powinien rozważyć konsekwencję istnienia dwóch trybów inicjowania postępowania kontrolnego – kontroli rutynowych, których wszczęcie stanowi zwykły i normalny sposób oceny przestrzegania ustawowych obowiązków, kiedy to uprzednie poinformowanie podmiotu kontrolowanego o terminie i zakresie kontroli wydaje się być w pełni uzasadnione, oraz kontroli interwencyjnych, które mają służyć potwierdzeniu ujawnionych już szkód w środowisku naturalnym, których inicjowanie z natury rzeczy musi być niezapowiedziane.

Na marginesie Trybunał zwraca uwagę na jeszcze jedną okoliczność. Jak wynika z uzasadnienia orzeczeń sądów, skarżący został skazany za udaremnienie wykonania czynności określonych w art. 379 ust. 3 p.o.ś., zaś weryfikacja posiadania wymaganych przez prawo dokumentów nie była jedynym celem kontroli i wejścia na teren nieruchomości skarżącego. Nawet gdyby uznać zarzut skarżącego dotyczący niedopuszczalności żądania okazania umów i innych dokumentów w toku niezapowiedzianej kontroli za uzasadniony, to – z uwagi na okoliczności sprawy i skazanie go za utrudnianie wykonania innych czynności służbowych – skarga konstytucyjna nie mogłaby spowodować zamierzonego efektu. Orzeczenie w tej spr-

wie nie pozwoliłoby więc na odwrócenie skutków, jakie wywołało skazanie skarżącego za czyn określony w art. 225 § 1 k.k.

4.4.3. Trybunał Konstytucyjny raz jeszcze podkreśla, że jest organem kontrolującym hierarchiczną zgodność norm. W jego kompetencji nie leży weryfikacja rozstrzygnięć sądowych ani badanie naruszeń wolności i praw spowodowanych postępowaniem organów władzy publicznej. Z uwagi na brzmienie art. 79 ust. 1 Konstytucji Trybunał może wydać orzeczenie w trybie skargi konstytucyjnej tylko wtedy, gdy naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela bezspornie oraz jednoznacznie wynika z treści zakwestionowanych przepisów, stanowiących podstawę prawną orzeczenia sądowego. W niniejszej sprawie tego rodzaju sytuacja nie wystąpiła.

4.4.4. Z uwagi na to, że naruszenie art. 41 ust. 1, art. 47 oraz art. 50 Konstytucji nie było w niniejszej sprawie spowodowane treścią zaskarżonych przepisów, należy konsekwentnie uznać za niedopuszczalne merytoryczne orzekanie o przepisach wskazanych jako związane wzorce kontroli, to jest art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

Zdanie odrębne
sędziego TK Julii Przyłębskiej
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 26/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie o sygn. akt SK 26/15.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Skład orzekający w niniejszej sprawie jest niezgodny z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. wydane w sprawie o sygn. K 47/15 nie weszło w życie, dlatego tryb postępowania przed Trybunałem nadal reguluje ustawa o TK w kształcie określonym ustawą o zmianie ustawy o TK, która nie utraciła mocy obowiązującej.

3. Art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji stanowi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

4. Art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że ogłoszenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego następuje w organie urzędowym, w którym będący przedmiotem orzeczenia akt normatywny był ogłoszony. Dopiero na skutek opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie (*vide*: art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji) i wywołuje skutki derogacyjne w nim przewidziane.

5. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w niniejszej sprawie Trybunał powinien orzekać w składzie siedmiu sędziów Trybunału (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK).