

Dz.U. 1997 Nr 140 poz. 941

WYROK

TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

z dnia 5 listopada 1997 r.

Sygn. akt K. 22/97

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Tomasz Dybowski – przewodniczący

Stefan J. Jaworski – sprawozdawca

Wojciech Łączkowski

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Wojciech Sokolewicz

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 5 listopada 1997 r. sprawy z wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich i Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawców, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie:

zgodności art. 5 ust. 1 pkt 4 i art. 6 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132, poz. 622; zm.: z 1997 r. Nr 60, poz. 369) z art. 1, art. 3, art. 7, i art. 67 ust. 1 i 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), a obecnie z art. 2, art. 7, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

Art. 5 ust. 1 pkt 4 i art. 6 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132, poz. 622, zm.: z 1997 r. Nr 60, poz. 369) jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132, poz. 622 ze zm.), w części nakładającej na właścicieli nieruchomości obowiązek oczyszczania ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, z art. 1, art. 3 oraz art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowany przepis ustawy stworzył stan, w którym nastąpiło zróżnicowanie obowiązków obywatelskich przez nałożenie na część właścicieli obowiązków, niezwiązanych z wykonywaniem prawa własności, innych zaś właścicieli zwolnił z wykonywania tych obowiązków. Tymczasem stosownie do art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa bez względu na płeć, urodzenie, wykształcenie, zawód, narodowość, rasę, wyznanie oraz pochodzenie i położenie społeczne. Konstytucyjna zasada równości zakłada również, że nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja prawna jest taka sama.

Jego zdaniem kwestionowana ustawa zwalnia organy gminy i podległe jej jednostki organizacyjne od wykonywania ustawowo nałożonych na gminę zadań własnych, przerzucając ciężar odpowiedzialności i obowiązków na określoną grupę właścicieli nieruchomości. Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74 ze zm.) stanowi wyraźnie, iż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne obejmują

niewątpliwie sprawy m.in. gminnych ulic, dróg, placów, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Powyższy przepis nakłada zatem na gminy obowiązek utrzymania czystości i porządku na gminnych ulicach, drogach i placach. Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, że art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.) wyraźnie określa, iż pod pojęciem droga lub pas drogowy, należy rozumieć wydzielony pas terenu przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów oraz do ruchu pieszych wraz z leżącymi w jego ciągu obiektami inżynierskimi, placami, zatokami postojowymi oraz znajdującymi się w wydzielonym pasie terenu chodnikami, ścieżkami rowerowymi, drogami zbiorczymi, drzewami i krzewami oraz urządzeniami technicznymi związanymi z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza ponadto, iż jakkolwiek ustawa określa, że obowiązkiem sprzątania chodników obciążeni zostali właściciele nieruchomości, obejmując terminem „właściciele nieruchomości” faktycznie wszystkich władających nieruchomościami na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego, a nawet bez takiego tytułu, wyłania się wątpliwość, na którym z jednoczesnych posiadaczy faktycznie ciąży obowiązek sprzątania chodników. Nieprecyzyjność przepisu ustawy nasuwa wątpliwości, czy wprowadzana regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, a także wymaga oceny na tle zasady określonej w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza ponadto, iż także art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest sformułowany nieprecyzyjnie, nie jest bowiem jasne, czy zwrot „chodniki położone wzdłuż nieruchomości” oznacza wyłącznie chodniki przylegające bezpośrednio do nieruchomości stanowiącej odrębną własność, czy także chodniki położone wzdłuż nieruchomości, lecz oddzielone od niej pasem gruntu gminnego.

We wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich podniesiona została również kwestia faktycznego nałożenia na właścicieli nieruchomości przylegających do chodników dodatkowych obowiązków oraz ponoszenia dodatkowych kosztów. Obciążenia finansowe łączą się z koniecznością ponoszenia kosztów zakupu ubrania ochronnego, narzędzi pracy i materiałów umożliwiających należyte wykonanie obowiązku, czy też opłacania pracowników, zastępujących właścicieli nieruchomości, nie mogących osobiście wykonać obowiązku sprzątania, za które właściciel nie uzyskuje żadnej rekompensaty ze środków

finansowych gminy, chociaż dotychczas obowiązują przepisy, jak chociażby dekret z 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych, przewidujące prawo obywatela do pełnego odszkodowania oraz do pełnego wynagrodzenia w związku z udziałem w zorganizowanej akcji społecznej.

W konkluzji wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pozostaje w sprzeczności z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi wyrażonymi w art. 1 i art. 3 przepisów konstytucyjnych stanowiących, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, a przestrzeganie jej praw jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa. Zaskarżony przepis pozostaje także w sprzeczności z regułą ustanowioną w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, wyrażającą zakaz tworzenia takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama.

2. Polska Unia Właścicieli Nieruchomości wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 5 ust. 1 pkt 4 i art. 6 ust. 1 i 3 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w z art. 1, 3, 7 i 67 ust. 1 i 2 przepisów konstytucyjnych. W uzasadnieniu wniosku Unia Właścicieli twierdzi, że kwestionowany przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy jest niekonstytucyjny, ponieważ nakłada na grupę obywateli będących właścicielami nieruchomości nowe obowiązki polegające na sprzątaniu chodników wzdłuż posesji. Wnioskodawca przytacza stanowisko Sądu Najwyższego, który w uchwale z 25 września 1996 r., sygn. akt III CZP 48/96, stwierdził, że „obowiązek utrzymania czystości chodnika przy drodze gminnej spoczywa na gminie, ponieważ chodniki wchodzą w skład dróg publicznych”. Oznacza to, zdaniem wnioskodawcy, nałożenie na właścicieli nieruchomości nowego obowiązku świadczenia pracy na cudzym terenie i przez to naruszenie konstytucyjnej zasady umacniania i rozszerzania prawa i wolności obywateli. Ponadto różnicuje się przez to obywateli na tych, na których nakłada się nowe obowiązki świadczenia pracy na rzecz innych podmiotów oraz na tych, których to prawo nie dotyczy. Nierówne obciążenie właścicieli nieruchomości położonych przy drodze gminnej przejawia się w usytuowaniu nieruchomości lub niewystępowaniu chodników na peryferiach miast oraz innych sytuacji, które mogą wywoływać spory wynikające ze stosowania tego przepisu. Niesłuszne jest ponoszenie kosztów utrzymania czystości chodników, gdyż można to potraktować jako daninę na rzecz gminy, w sytuacji kiedy to gmina obarczona

jest obowiązkiem utrzymania czystości i porządku w gminie. Na właścicieli nieruchomości przerzuca się również odpowiedzialność za ewentualne nieszczęśliwe wypadki na nieuprzątniętych chodnikach. Własność jest dobrem chronionym przepisem art. 7 przepisów konstytucyjnych.

Art. 6 ust. 1 nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek udokumentowania korzystania z usług gminnych lub usług świadczonych przez inny, uprawniony przez ten przepis, podmiot. Zdaniem wnioskodawcy przepis ten jest sprzeczny z art. 67 ust. 1 przepisów konstytucyjnych, gdyż ogranicza on zasadę swobody zawierania umów, zawiera także w swojej treści domniemanie, że właściciele będą usuwali nieczystości w sposób naruszający prawo karne i prawo o wykroczeniach.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie spraw objętych wnioskami Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości i Rzecznika Praw Obywatelskich, ponieważ dotyczą rozstrzygnięcia konstytucyjności tych samych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

3. Prokurator Generalny uznał, że przepisy art. 5 ust. 1 pkt 4 i art. 6 ust. 1 i 3 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zaskarżonej części, nie są niezgodne z art. 1, art. 3, art. 7 i art. 67 ust. 1 i 2 przepisów konstytucyjnych. W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny podkreślił, że przed ustosunkowaniem się do oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów należy odnieść się do tradycji historycznych, gdyż problematyka czystości i porządku w miastach ma wieloletnią tradycję społeczno-zwyczajową i prawną. Obowiązek ten dotyczył utrzymania czystości na własnej nieruchomości, chodniku i części jezdni, bezpośrednio przylegającej do nieruchomości. Materia ta była regulowana przez różne akty prawne jednolicie, co oznacza, że utrwalony jest stan prawny w tym przedmiocie. Prokurator Generalny zwrócił także uwagę na uchwałę Sądu Najwyższego z 25 września 1996 r., sygn. III CZP 48/96, w której stwierdzono, że „obowiązek utrzymania czystości chodnika przy drodze gminnej spoczywa na gminie”. Zdaniem Prokuratora Generalnego w rozważanym zakresie znaczenie mają przede wszystkim regulacje zawarte w przepisach o samorządzie terytorialnym i o drogach publicznych. Analiza powyższych przepisów świadczy o braku ich synchronizacji, ponieważ rozumienie ulicy nie zawiera, jak przy określeniu drogi – chodnika, jako jej elementu składowego. Zarzut wnioskodawcy o niekonstytucyjności art. 6 ust. 1 i 3 ustawy jest nieuzasadniony, ponieważ rozwój cywilizacyjny oraz konieczność

ochrony środowiska wymaga ograniczenia i ukierunkowania postępowania z odpadami komunalnymi. Art. 67 ust. 1 przepisów konstytucyjnych ma charakter deklaracyjny i czasami może zachodzić konieczność ograniczenia już istniejących praw i wolności, jeżeli przemawiają za tym ważne powody społeczne. Art. 6 ust. 3 ustawy jest konsekwencją unormowań zawartych w tym przepisie i gwarantuje jego skuteczność.

II

Na rozprawie przedstawiciele wnioskodawców skorygowali konstytucyjny wzorzec odniesienia badanej ustawy, stwierdzając, że wskazane we wniosku przepisy art. 1, art. 3, art. 7 i art. 67 ust. 1 i 2 przepisów konstytucyjnych, odpowiadają odpowiednio art. 2, art. 7, art. 64 ust. 2 i art. 32 obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. W pozostałym zakresie przedstawiciele wnioskodawców podtrzymali zarzuty i argumentację zawartą w pisemnym uzasadnieniu wniosków.

Przedstawiciel Sejmu wniósł o stwierdzenie, że kwestionowane przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach są zgodne z wskazanymi we wnioskach przepisami art. 2, art. 7, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Przedstawiciel Sejmu podniósł okoliczność, że w toku procesu legislacyjnego parlament brał pod uwagę wszystkie zarzuty obecnie podnoszone przez wnioskodawców i rozważał konstytucyjność uchwalonej regulacji ustawowej.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko i argumentację zawartą w przedłożonych Trybunałowi Konstytucyjnemu pisemnych stanowiskach Prokuratora Generalnego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

Rozpatrzenie konstytucyjności zaskarżonych przepisów wymaga rozważenia m.in.

następujących zagadnień:

1. Zaskarżony przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek oczyszczania ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości.

Przepis w swej treści jest wyrazem przyjętego od dawna poglądu, zgodnie z którym z prawa własności wynikają także określone obowiązki społeczne.

Obowiązek nałożony na właścicieli nieruchomości wynika również z tradycji prawnej istniejącej w polskim ustawodawstwie. Od dawna bowiem obowiązek utrzymywania czystości na własnej nieruchomości oraz na przylegającym do niej chodniku i części jezdni spoczywał na właścicielach nieruchomości. Pomijając bowiem nawet XIX-wieczne regulacje tzw. policji lekarskiej, nakładające na właściciela domu obowiązek utrzymywania w czystości ulic i rynków leżących naprzeciw nieruchomości (Z.P. t. XIII, art. 844; por. także A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. II, Warszawa 1882, s. 125), obowiązek ten w sposób zbliżony regulowały zarówno kolejne akty normatywne wydane w okresie międzywojennym (rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 r. o usuwaniu nieczystości i wód opadowych, tj. Dz.U. RP z 1939 r. Nr 90, poz. 581), jak i normy uchwalone po II wojnie światowej – ustawa z dnia 22 kwietnia 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 27, poz. 167), uchylona ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jednolity z 1994 r. Dz.U. Nr 49, poz. 196 ze zm.), zawierającą upoważnienie, na podstawie którego wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach (Dz.U. Nr 24, poz. 91). Obecnie zagadnienia te reguluje powoływana ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Podobne rozwiązania, nakładające na właścicieli nieruchomości obowiązki w zakresie sprzątnięcia części dróg i ulic przylegających do nieruchomości, obowiązują również w innych krajach Europy. Obowiązki te, traktowane jako element tradycji i kultury społecznej, posiadają częstokroć o wiele szerszy zakres, aniżeli zaskarżone przepisy polskie, nakładając na właścicieli nieruchomości nie tylko obowiązek utrzymywania czystości chodnika.

2. Zarzuty przedstawione przez wnioskodawców mają charakter prawny i społeczny. Zarzuty natury prawnej wskazują na naruszenie przez zaskarżone przepisy art. 5 ust. 1 pkt 4 i art. 6 ust. 1 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach konstytucyjnej zasady równości i norm konstytucyjnych gwarantujących umacnianie i rozszerzanie praw i wolności obywatelskich. Podnoszone zarzuty podważają także racjonalność, czy skuteczność regulacji prawnej, z uwagi na sytuację osobistą niektórych właścicieli nieruchomości.

Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla jego rozważań jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z konstytucją. Z tych względów kontrola zaskarżonych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie może być dokonywana z punktu widzenia interesów niektórych podmiotów objętych określonymi w przepisie obowiązkami, czy faktycznej niemożności wywiązania się z nałożonych normami obowiązków. Biorąc pod uwagę jedynie argumenty natury prawnej należało skoncentrować się na dwóch zagadnieniach:

– czy przepisy art. 5 ust. 1 pkt 4 i art. 6 ust. 1 i 3 ustawy nakładające na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości i porządku przez oczyszczanie ze śniegu i lodu oraz usuwanie błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz okazywania dowodów płacenia za usługi usuwania odpadów komunalnych, naruszają konstytucyjne normy gwarantujące umacnianie i rozszerzenie praw i wolności obywatelskich, jak też konstytucyjną zasadę ochrony własności i równości,

– czy nałożone na właścicieli nieruchomości obowiązki są zgodne z wywiedzioną z norm konstytucji zasadą proporcjonalności.

3. Wnioskodawcy podkreślają, iż nie kwestionują uprawnień państwa do ograniczania praw i wolności obywateli, także przez nałożenie na nich dodatkowych obowiązków, jednakże RPO „uważa, że ograniczenie takie może być wprowadzane tylko w koniecznym wymiarze pozostającym w ścisłej proporcji pomiędzy stopniem naruszenia interesu jednostki, a rangą interesu publicznego, który ma podlegać ochronie (...) i że nie narusza ono innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości”.

Zakres, w jakim art. 32 Konstytucji RP (poprzednio art. 67 ust. 1 przepisów konstytucyjnych) dopuszcza ograniczanie praw i wolności obywatelskich w imię interesu

uznanego przez ustawodawcę za zasługujący na szczególną ochronę, był wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Generalnie Trybunał uznał, iż „prawa i wolności jednostki mogą być ograniczane tylko, gdy jest to dopuszczone w przepisach konstytucyjnych; ograniczenia mogą być wprowadzane tylko w zakresie niezbędnym i traktowane być muszą w kategoriach wyjątków; ani poszczególne ograniczenia, ani też ich suma nie mogą naruszać „istoty” praw bądź wolności im poddanych” (*uchwała TK z 2 marca 1994 r., sygn. W. 3/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 158–159; orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 132*). Punkt odniesienia dla dokonywania powyższych ocen tworzą ogólne konstytucyjne warunki ograniczenia praw i wolności jednostki. Szczególne znaczenie z tego punktu widzenia ma zasada, iż ograniczenia tych praw i wolności mogą być wprowadzane tylko „w zakresie niezbędnym”, co stanowi wyraz ogólnej idei praw i wolności jako swobodnego działania jednostki, w które państwo (ustawodawca) może ingerować tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze. Istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, iż ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem ograniczenia uprawnień jednostki, a rangą interesu społecznego. Badanie, czy nie został naruszony zakaz nadmiernej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, powinno obejmować odpowiedzi na trzy pytania, stanowiące o istocie sformułowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasady proporcjonalności:

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) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?

Intencją ustawodawcy w momencie tworzenia przepisów ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach było stworzenie prawnych gwarancji utrzymania czystości na terenach zurbanizowanych, wobec braku jednolitych i jasnych rozwiązań prawnych w tym zakresie. Jak podnoszono w dyskusji nad projektem ustawy „od właściwego zagospodarowania odpadów, wraz z utrzymaniem czystości i porządku w gminach, w latach najbliższych zależeć będzie stan i jakość naszego środowiska, bezpieczeństwo ekologiczne i warunki życia ludzi ...”, a same przepisy ustawy z 13

września 1996 r. „...powinny stać się początkiem i czynnikiem systematycznego poprawiania estetyki naszego kraju” (por. *sprawozdanie stenograficzne z 74 posiedzenia Sejmu 28 lutego 1996 r.*, s. 81). Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu ma być nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku utrzymywania w czystości chodników przylegających do nieruchomości. Już na etapie uchwalania przepisów sygnalizowane były wątpliwości co do tego, czy nałożony obowiązek nie będzie nastęczał właścicielom zbyt wielu niedogodności ze względu na ich wiek lub stan majątkowy, zgłoszono także propozycje, aby całokształt spraw związanych z utrzymaniem czystości i porządku należał do gminy (*dyskusja poselska na 74 posiedzeniu Sejmu 28 lutego 1996 r.*, *sprawozdanie stenograficzne*, s. 55, 65, 74, 78, 87). Ostatecznie ustawodawca zdecydował, iż nałożenie obowiązku na konkretnie wskazane podmioty, tj. właścicieli nieruchomości, zagwarantuje realizację celów ustawy.

Trybunał Konstytucyjny uznaje istnienie istotnego interesu społecznego w ustanowieniu regulacji służących utrzymywaniu czystości w gminach. Czystość i estetyka miejsca zamieszkania obywateli oraz jego otoczenia są elementem kultury społeczeństwa i jako takie zasługują na prawną ochronę. Wprowadzenie w drodze ustawy obowiązku utrzymywania czystości chodników przylegających do nieruchomości przez właścicieli tychże nieruchomości jest niezbędne dla zapewnienia właściwej ochrony interesu publicznego, który miał na względzie ustawodawca. Nie istnieje bowiem równie efektywny sposób zapewnienia porządku, jak nałożenie obowiązku na właścicieli nieruchomości. Dowodzi tego także praktyka innych państw, nawet tych, w których samorządowe jednostki organizacyjne posiadają o wiele sprawniejsze, aniżeli polskie jednostki samorządowe, służby utrzymujące w czystości miejsca publiczne.

W świetle powyższych wywodów należy uznać za chybiony zarzut wnioskodawców, że zaskarżone przepisy ustawy naruszają także określoną w art. 77 Konstytucji RP zasadę legalizmu.

4. Nie ulega wątpliwości, iż nałożone na właścicieli nieruchomości obowiązki wiążą się, co niezwykle silnie podkreślają we wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich i Polska Unia Właścicieli Nieruchomości, z dodatkowymi obciążeniami w postaci nieodpłatnej pracy na rzecz społeczeństwa, a nawet z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów, posiadania dowodów płacenia za usługi usuwania odpadów komunalnych i ich składowania.

Rzecznik Praw Obywatelskich porównuje w tym zakresie obowiązki wynikające z zakwestionowanego art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy do dekretu z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U. Nr 23, poz. 93 ze zm.) argumentując jednocześnie, iż w związku z udziałem w zorganizowanej akcji społecznej, obywatel, który bez własnej winy doznał uszkodzenia zdrowia powodującego utratę zdolności zarobkowej, zniszczył, uszkodził, zużył lub utracił mienie posiada prawo do odszkodowania, a w wypadku opuszczenia pracy zawodowej w zakładzie pracy – prawo do pełnego wynagrodzenia. Dekret przewiduje ponadto prawo do pełnego wynagrodzenia z zakładu pracy dla obywateli, którzy opuścili pracę zawodową w celu ratowania życia lub mienia większej ilości osób, czy też w celu zapobiegania zakłóceniom w gospodarce narodowej, w szczególności w komunikacji miejskiej na skutek nadmiernych opadów śnieżnych.

Trudno w tym zakresie podzielić argumentację Rzecznika Praw Obywatelskich.

Świadczenia w celu zwalczania klęsk żywiołowych wiążą się z sytuacjami ekstremalnymi, wymagającymi szczególnych działań związanych z udziałem w akcji społecznej, akcji ratowania życia ludzkiego, lub mienia czy też zapobiegania zakłóceniom w gospodarce narodowej. Klęski żywiołowe łączą się jednakże również z konkretnymi, znacznymi stratami w mieniu, czy uszczerbkiem zdrowia, nie zaś jedynie z wydatkami, których celem jest wykonanie nałożonego na obywatela obowiązku.

Polska Unia Właścicieli Nieruchomości stoi na stanowisku, że koszty ponoszone przez właścicieli nieruchomości naruszają „własność w sensie ekonomicznym” chronioną przez zasadę art. 64 ust. 2 Konstytucji RP (poprzednio art. 7 przepisów konstytucyjnych). Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego poglądu, gdyż w świetle przytoczonych rozważań uznać należy, że nie została naruszona zasada ochrony własności. Obowiązek posiadania dowodów wykonania usługi wywozu nieczystości i ich utylizacji, bądź składowania na składowisku odpadów, jak również obowiązek ich okazywania upoważnionym przez ustawę podmiotom, tj. wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ogranicza swobody zawierania umów oraz praw i wolności obywateli. Wymaganie udokumentowania, że odpady zostały odprowadzone i unieszkodliwione przez specjalizujące się w tym zakresie podmioty, bądź złożone przez właściciela we własnym zakresie na komunalnym składowisku odpadów (art. 6 ust. 1), sprzyja utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Natomiast art. 6 ust. 3 ustawy ustanawia dla gminy podstawę prawną do obciążenia kosztami wywózki

odpadów i ich unieszkodliwienia właściciela nieruchomości, uchylającego się od realizacji obowiązku nałożonego przez ustawę. Prokurator Generalny trafnie podnosi, że przepis art. 6 jest ściśle zsynchronizowany z obowiązkami wynikającymi z art. 5 ustawy i nie godzi w swobodę zawierania umów. Art. 6 ust. 1 formułuje w sposób alternatywny obowiązek spoczywający na właścicielu nieruchomości przylegającej do ulicy:

- udokumentowania korzystania z usług wyspecjalizowanych zakładów (komunalnych lub innych) odprowadzających i unieszkodliwiających odpady nieczystości albo

- udokumentowania płacenia za składowanie odpadów odprowadzanych we własnym zakresie na składowisko odpadów komunalnych.

Należy uznać za chybiony zarzut niekonstytucyjności art. 6 ust. 1 i 3 z tego powodu, że narusza art. 1 i art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych. Prokurator Generalny trafnie podnosi, że postęp cywilizacyjny oraz konieczność ochrony środowiska naturalnego przed degradacją i dewastacją jest powszechnym obowiązkiem konstytucyjnym i dla jego realizacji niezbędne było nieznaczne ograniczenie uprawnień właścicieli nieruchomości przez ustanowienie obowiązku utrzymania także czystości chodnika przylegającego do nieruchomości.

Zważyć należy ponadto, iż opisany w zakwestionowanym art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy obowiązek sprzątnięcia chodników, nie jest obowiązkiem nowym, ale faktycznie istnieje w sposób ciągły od kilkudziesięciu lat. Wykonanie tego obowiązku nie będzie się zatem z reguły łączyć z koniecznością ponoszenia nowych, nadzwyczajnych kosztów przez osoby zobowiązane. Ustanowiona regulacja ustawowa nie zaskakuje obywateli, a zatem nie podważa zasady zaufania obywateli do stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji RP).

5. Rozważając zawarty we wnioskach zarzut naruszenia zaskarżonym przepisem zasady równości obywateli, zawartej w art. 32 Konstytucji RP (poprzednio art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych) zauważyć należy, iż przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nakłada na wszystkich „właścicieli” obowiązek zapewnienia utrzymania czystości przez oczyszczanie ze śniegu i lodu oraz usuwanie błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości położonych przy ulicach. Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy rozszerza zakres podmiotowy adresatów normy wskazując, iż ilekroć w ustawie jest mowa o „właścicielach” nieruchomości – należy przez to rozumieć także „współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające

nieruchomość w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością”. Obowiązkiem utrzymywania w czystości chodnika przylegającego do nieruchomości obciążone są na równi wszystkie podmioty faktycznie władające nieruchomością na podstawie „jakiegokolwiek tytułu prawnego lub nawet bez takiego tytułu”. Nie ma zatem wątpliwości co do tego, na kim konkretnie ciąży nałożony przez zaskarżony przepis obowiązek utrzymywania w czystości chodników przylegających do nieruchomości.

Adresatem normy są nie „obywatele” w ogólności, lecz „właściciele nieruchomości”, zatem podmioty posiadające własność nieruchomości (lub „władające” nieruchomością), bez względu na to, czy są to osoby fizyczne, czy inne podmioty i czy posiadają obywatelstwo polskie.

Nietrafny jest zatem zarzut wnioskodawców, iż zaskarżony przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy narusza konstytucyjną zasadę równości obywateli przez to, iż w sposób wybiórczy (wg kryterium posiadania tytułu własności nieruchomości) dzieli obywateli na tych, na których nakłada nowe obowiązki świadczenia pracy na rzecz innych podmiotów prawa. Obowiązki wynikające z art. 5 ust. 1 pkt 4 ciążyą na wszystkich właścicielach nieruchomości położonych przy ulicach w sposób równy, jakkolwiek zróżnicowany może być zakres obowiązków. Kryterium różnicującym zakres obowiązków będzie długość przylegającego do nieruchomości chodnika i wyznaczającego w związku z tym rozmiar pracy zobowiązanego podmiotu. Na marginesie należy zauważyć, że status nieruchomości położonych i nie położonych przy ulicach jest zróżnicowany pod względem faktycznym i ekonomicznym. Nieruchomość położona przy ulicy ma ułatwiony dostęp do różnych mediów (telefon, światło, gaz, wodociągi, kanalizacja itp.) i przez to jest bardziej atrakcyjna pod względem komercyjnym od nieruchomości nie posiadającej tego samego przymiotu, dla której częstokroć zachodzi konieczność ustanowienia drogi koniecznej.

Przypomnieć należy, iż o znaczeniu konstytucyjnej zasady równości Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już wielokrotnie wcześniej zaznaczając, iż wynika z niej dla ustawodawcy obowiązek równego traktowania obywateli. Trybunał Konstytucyjny podkreślał jednakże, że nie ma bezwzględnej równości obywateli. Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (*orzeczenie Trybunału*

Konstytucyjnego z 12 grudnia 1994 r., sygn. K. 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 141 – 142). Wcześniej Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się w kwestii rozumienia zasady równości m.in. w sprawach: U. 7/87, K. 8/91. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wypowiada się, że zasada równości nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego w tym znaczeniu, iż zrównuje sytuację wszystkich podmiotów ze względu na cechy jakimi się charakteryzują. Zasada równości wymaga bowiem, aby podmioty traktowane były w równym stopniu równo, jeśli charakteryzują się daną cechą istotną. Równość oznacza zatem także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów. Wynika to z faktu, że równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnymi względami, oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innymi względami (*orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 kwietnia 1994 r., OTK w 1994 r., cz. I, s. 55*).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje w tym zakresie swoją linię orzeczniczą, także pod rządami nowej Konstytucji RP. Skoro ustawa nakłada na wszystkich właścicieli nieruchomości położonych przy ulicach (drogach) jednakowe obowiązki określone w art. 5 ust. 1 pkt 4 i art. 6 ust. 1, przeto nie do przyjęcia jest zarzut pogwałcenia przez ustawodawcę konstytucyjnej zasady równości. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca ustanawiając te obowiązki nie naruszył tej zasady konstytucyjnej (art. 32 Konstytucji RP).

6. Na tle wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich i Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości wyłania się kwestia, czy obowiązek utrzymywania czystości i porządku nie obciąża wyłącznie gminy.

Punktem wyjścia do rozważań nad rozwikłaniem tego zagadnienia jest art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74 ze zm.). Powoływany art. 7 tej ustawy brzmi: „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: /.../ 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, 3) /.../ kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych /.../”. Z tego właśnie przepisu, jak również z art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.), który określa, iż budowa, modernizacja, utrzymanie i ochrona dróg gminnych należy do organów gmin

wykonujących swe zadania przy pomocy służb drogowych oraz z pkt. 10 tego samego artykułu, zgodnie z którym przez utrzymanie drogi należy rozumieć wykonanie robót remontowych, przywracających jej pierwotny stan, oraz robót konserwacyjnych, porządkowych i innych, zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu (w tym także poprzez odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej), Rzecznik Praw Obywatelskich wywodzi, iż „chodnik stanowi część składową drogi, na której utrzymanie porządku i czystości należy do zadań własnych gminy”.

Wątpliwości wnioskodawców potęguje niewątpliwie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz.U. Nr 123, poz. 780), który stanowi, że zadania w zakresie finansowania budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg gminnych i lokalnych... jako zadania własne, finansowane są z budżetów gmin.

Należy zgodzić się z tezą, iż zagadnienie utrzymywania czystości i porządku na drogach poddane jest regulacji niezharmonizowanych ze sobą aktów prawnych. Obowiązujące w tym zakresie akty normatywne pochodzą z różnych epok. Stwierdzić jednakże z naciskiem należy, iż powoływane ustawy tylko w sposób ogólny formułują obowiązki gmin w odniesieniu do dróg. Cytowane przepisy ustanawiają generalną zasadę, określającą w ogólny sposób obowiązki gmin w zakresie utrzymania ulic i dróg. Dopiero ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sposób szczegółowy określiła zasady utrzymywania czystości m.in. na drogach publicznych należących do gmin.

Art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stwierdza, iż „utrzymywanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy”, co jednak – zgodnie z ust. 2 tego przepisu oznacza, iż „gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: 1) tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych /.../”. Zadaniem gminy jest zatem tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy, z czym związane jest również upoważnienie dla rady gminy do ustalania w drodze uchwały szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Natomiast szczegółowe obowiązki w zakresie utrzymania czystości, także na drogach publicznych, określa art. 5 tej ustawy. Przepis ten nakłada na właścicieli nieruchomości – obowiązek oczyszczania ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Na jednostki użytkujące tereny służące

komunikacji publicznej – obowiązek oczyszczania przystanków komunikacyjnych oraz wydzielonych krawężnikiem lub oznakowaniem poziomym torowisk pojazdów szynowych, a także obowiązek utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych, a w częściach nie wymienionych w pozostałych przepisach na zarząd drogi. W odniesieniu natomiast do pozostałych terenów obowiązki nakłada na gminę.

Mając na względzie, że zaskarżone przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie naruszają obowiązujących w chwili wyrokowania wzorców konstytucyjnych, tj. odpowiednio art. 2, art. 7, art. 64 ust. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.