



Warszawa, 29 kwietnia 1997 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

prof. *ADAM ZIELIŃSKI*

RPO/221807/96/X /WK/KMS

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

00-090 Warszawa Tel. centr. 827 62 61
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

WARSZAWA

W N I O S E K

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jednolity tekst - Dz.U. z 1991r., Nr 109, poz. 471) oraz art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985r. o Trybunale Konstytucyjnym (jednolity tekst - Dz.U. z 1991r., Nr. 109, poz. 470 z późn. zm.)

w n o s z ę

o zbadanie zgodności art 5 ust.1, pkt. 4 ustawy z dnia 13 września 1996r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132, poz.622)w części nakładającej na właścicieli nieruchomości obowiązek oczyszczania ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości bez jakiegokolwiek rekompensaty - z art 1, 3, 67 ust 2 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992r.

UZASADNIENIE

I.

Artykuł 5 ustawy z dnia 13 września 1996r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132, poz.622) w pkt 1-3 ustępu pierwszego stanowi, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do gromadzenia odpadów komunalnych oraz utrzymanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym oraz przyłączenie do istniejącej kanalizacji sanitarnej, gromadzenie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w urządzeniach, o których mowa w pkt 1, usuwanie i unieszkodliwianie odpadów komunalnych. Jednocześnie w pkt 4 tego artykułu na właścicieli nieruchomości nałożono obowiązek oczyszczania ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Na terenie budowy wykonywanie tych obowiązków należy do kierownika budowy(art. 5 ust 2 ustawy).

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi od właścicieli nieruchomości w związku z zamieszczeniem w cyt. ustawie z dnia 13 września 1996r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach tego przepisu. Właściciele nieruchomości kwestionują nałożenie na nich obowiązku oczyszczania ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości. Wnioskodawcy nie kwestionują obowiązku utrzymania czystości na terenach będących ich własnością jednakże sprzeciwiają się sprzątnięciu chodników i poboczy dróg położonych wzdłuż ich nieruchomości. Uważają oni, iż nakładanie na nich dodatkowych obowiązków, nie znajduje uzasadnienia i jest sprzeczne z szeroko pojmowaną zasadą demokratycznego państwa prawa i zasadą sprawiedliwości społecznej.

Podnoszą oni, że z treści postanowień wskazanego artykułu 5 ust. 1 pkt 4 wynika, iż ustawodawca nałożył na część właścicieli nieruchomości obowiązek wykonywania darmowej, nienormowanej czasem pracy, której niewykonanie jest wykroczeniem określonym w art. 101 Kodeksu wykroczeń. Niewykonanie lub nienależyte wypełnienie obowiązków wynikających z wyżej wymienionego przepisu zagrożone jest bowiem karą grzywny lub nagany. Konsekwencją niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązku sprzątnięcia chodników może też być odpowiedzialność odszkodowawcza, którą właściciele nieruchomości mogą ponosić wobec doznających szkody na nieuprzątniętym chodniku. Wprawdzie kwestia odpowiedzialności cywilnej nie jest uregulowana w ustawie, lecz wskazane skutki dadzą się

wyprowadzić z ogólnych reguł odpowiedzialności deliktowej ustanowionej w kodeksie cywilnym

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracały się też osoby, będące właścicielami równocześnie kilku działek niezabudowanych w różnych rejonach kraju. Zdaniem wnioskodawców, pomimo szczególnej ochrony prawa własności zawartej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłacania przez nich podatków od nieruchomości, nakładanie na nich dodatkowego obowiązku sprzątania terenów nie stanowiących ich własności, lecz własność gminy oznacza ich dyskryminację. Osoby nie będące właścicielami nieruchomości oraz tacy właściciele, których nieruchomości nie sąsiadują z chodnikami, są bowiem w pozycji uprzywilejowanej i nie ponoszą żadnych tego rodzaju ujemnych konsekwencji. Obywatele zwracający się do Rzecznika często podnosili zarzut, iż w wyniku szybko zmieniających się warunków meteorologicznych chodnik może być nagle zasypany śniegiem lub oblodzony w czasie, kiedy będą w pracy. Ich zdaniem okoliczność taka może nie być uznawana za dostateczne usprawiedliwienie zwalniające od płacenia mandatów. Podnosili również, że innego rodzaju obciążeniem jest wykonywanie takiego obowiązku przez gminę będącą także właścicielem nieruchomości położonych wzdłuż chodników z uwagi na utrzymywanie służb wyspecjalizowanych w tego typu pracach.

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. Ponadto według wnioskodawców, wobec tego, że inny podmiot zobowiązany jest do sprzątania jezdni a inny do sprzątania chodników, musieliby sprzątać śnieg zgarnięty z ulicy na chodnik przez należące do gminy spychacze i pług. Ich obowiązek dotyczy przy tym nie tylko chodników znajdujących się przed furkami i bramami ale całej długości chodnika.

II.

Zgodnie z 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, że nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja prawna jest taka sama.

Kwestionowanym przez wnioskodawcę przepisem ustawodawca stworzył stan, w którym zróżnicował obowiązki obywateli, nakładając na część właścicieli niezwiązane z wykonywaniem tego prawa obowiązki, innych właścicieli zwolnił natomiast z wykonywania niektórych obowiązków .

Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym (tekst jednolity Dz.U. z 1996r Nr 13, poz.74 z późn. zm.) stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują

sprawy, między innymi: gminnych ulic, dróg, placów, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Powyższy przepis nakłada na gminy obowiązek utrzymania czystości i porządku na gminnych ulicach, drogach i placach. Jego geneza znajduje swoje uzasadnienie w art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 z późn. zm.) który określa, iż budowa, modernizacja, utrzymanie i ochrona dróg gminnych należy do organów gmin wykonujących swe zadania przy pomocy służb drogowych. Na podstawie art. 1 pkt 28 lit. i ustawy z dnia 17 maja 1990r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990r., Nr 34, poz. 198 z późn. zm.) wyżej cytowane obowiązki spoczywające na naczelnikach gmin przeszły do właściwości organów gminy jako zadania własne.

Należy zauważyć, iż art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych 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. Z kolei, pkt 10 powyższego artykułu stanowi, iż 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 odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej.

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż chodnik stanowi część składową drogi, na której utrzymanie porządku i czystości należy do zadań własnych gminy. Kwestionowanym zapisem ustawodawca wprowadził wyjątek od tej reguły. Wywołało to sytuację, w której zagadnienie utrzymywania czystości i porządku na drogach poddane jest regulacji dwóch niezharmonizowanych ze sobą ustaw. Zgodnie z postanowieniami ustawy o drogach publicznych drogi publiczne w całości podlegają opiece zarządu drogi, przy czym sprzątanie jezdni należy w zależności od kategorii drogi bądź do zarządcy drogi, bądź do gminy, zaś na mocy kwestionowanego przepisu sprzątanie chodników należy do właściciela sąsiadującej nieruchomości. Sformułowanie " chodniki położone wzdłuż nieruchomości" wskazuje przy tym, że obowiązek sprzątania ma być realizowany poza nieruchomością należącą do danego właściciela, nie dotyczy zatem bezpośrednio wykonywania własności a związek jego z własnością polega na wyznaczeniu kręgu osób zobowiązanych do sprzątania. Obowiązek ten dotyczy wyłącznie tych właścicieli, których posesje sąsiadują z chodnikami, nie zaś bezpośrednio z ulicami bądź też nieutwardzonymi poboczami.

Na marginesie należy zaznaczyć, że 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 przyległe bezpośrednio do nieruchomości stanowiącej odrębną własność, czy też także chodniki położone wzdłuż nieruchomości lecz oddzielone od niej pasmem gruntu gminnego.

Obowiązkiem sprzątnięcia chodników obciążeni zostali właściciele nieruchomości. Z definicji zawartej w art 2 ust. 1 pkt 1 ustawy wynika, że termin "właściciele nieruchomości" obejmuje nie tylko podmioty, którym przysługuje prawo własności, lecz również użytkowników wieczystych, zarządców, użytkowników, a także inne podmioty władające nieruchomością. To zbiorcze określenie adresatów ustawy nasuwa wniosek, że obowiązek spoczywa na wszystkich obywatelach władających nieruchomością na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego lub nawet bez takiego tytułu. Biorąc zaś pod uwagę, że jedna nieruchomość może znajdować się w jednoczesnym posiadaniu wielu osób i to na podstawie zróżnicowanych tytułów prawnych brak określenia, na którym z jednoczesnych posiadaczy ciąży obowiązek sprzątnięcia chodników lub na którym z nich obowiązek taki ciąży w pierwszej kolejności, tj. np. czy na Skarbie Państwa bądź gminie jako właścicielu gruntu, czy też na użytkowniku wieczystym tego gruntu, czy w końcu na najemcy czy dzierżawcy. Nawet jednak węższe określenie kategorii podmiotów zobowiązanych do utrzymywania czystości chodników tylko do osób, którym przysługują do nieruchomości uprawnienia typu "właścicielskiego" tzn. właściciele, użytkownicy wieczysti, państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, które wykonują prawo własności Skarbu Państwa lub gmin pod postacią zarządu (art.4 ustawy z 29 kwietnia 1985r o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości Dz.U. z 1991r Nr 3, poz. 127 ze zm.) a także podmioty posiadające nieruchomość w użytkowaniu, o jakim mowa w art. 2 ust. 4,5 i 8 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami z 29 września 1990r (Dz. U. Nr 79, poz 464 ze zm), pozostawia wątpliwości czy wprowadzona 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 .

III.

Rzecznik nie kwestionuje uprawnień państwa do ograniczania praw i wolności obywateli także przez nałożenie na nich dodatkowych obowiązków, jednakże 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 (por.m.in. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego KI 1/94) i że nie narusza ono innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości.

Osoby, na które ustawodawca nałożył obowiązek sprzątnięcia chodników poza obowiązkiem płacenia podatków od nieruchomości oraz utrzymywania terenu swojej posesji w należytym porządku i czystości, przez sam fakt położenia ich nieruchomości w pobliżu jezdni

zobowiązane są do wykonywania dodatkowych obowiązków. Prowadzi to także do ponoszenia kosztów związanych z zakupem ubrania ochronnego, narzędzi pracy i materiałów sypkich, które umożliwiają należyte wykonywanie nałożonych zadań.

Jakkolwiek obowiązek utrzymania chodnika w czystości nie musi być spełniony przez właściciela nieruchomości osobiście (możliwość skorzystania z usług pracownika), to jednak spełnienie tego obowiązku stwarza zwłaszcza osobom fizycznym dodatkowe obciążenie finansowe, za które właściciel nieruchomości nie uzyskuje rekompensaty ze środków finansowych gminy.

Wyżej powoływana ustawa zmusza osoby posiadające kilka nieruchomości oraz przebywające poza miejscem zamieszkania np. wyjeżdżających na urlop, przebywających w szpitalach lub sanatoriach do zatrudniania za wynagrodzeniem osób, które będą sprzątały sąsiadujący z terenem ich nieruchomości chodnik. Większość respondentów piszących do Rzecznika w tej sprawie to ludzie starsi, którzy są emerytami lub rencistami nie mogącymi wykonywać pracy fizycznej oraz których nie stać na kupno odpowiednich narzędzi i opłacenia zastępujących ich pracowników. Może to prowadzić do sytuacji, w której obowiązek z przyczyn obiektywnych nie będzie wykonywany przez zobowiązanego i nie będzie rzeczywistych możliwości jego wyegzekwowania. Ustawodawca nakładając sankcje karne za niewykonanie obowiązku sprzątania nie przewidział żadnych zwolnień. Przepisy o pomocy społecznej także nie przewidują pomocy w tym zakresie. Należy również zwrócić uwagę na to, iż intensywność wykonywania obowiązku pozostaje w ścisłej zależności od miejsca położenia nieruchomości (bliskość targowisk, miejsc nasilonego ruchu ulicznego itp), jednakże także i ta okoliczność nie stanowi podstawy do współudziału właściciela chodnika w sprawowaniu obowiązku nałożonego na właściciela nieruchomości. Przepisy nie przewidują bowiem sytuacji, w której właściciel chodnika wykona obowiązek obciążający obywatela lub inny podmiot zobowiązany na mocy kwestionowanego przepisu.

Dekret z dnia 23 kwietnia 1953r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U. Nr 23, poz. 93 z późn. zm.) w art. 6 przewiduje w związku z udziałem w zorganizowanej akcji społecznej obywatela, który bez własnej winy: doznał uszkodzenia zdrowia powodującego utratę zdolności zarobkowej, zniszczył, uszkodził, zużył lub utracił mienie prawo do odszkodowania, oraz prawo do pełnego wynagrodzenia, w wypadku opuszczenia pracy zawodowej w zakładzie pracy. Dekret przewiduje 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 zakłóceń w gospodarce narodowej, w szczególności w komunikacji miejskiej na skutek nadmiernych opadów śnieżnych. Kwestionowana ustawa nic na ten temat nie mówi. Wprost przeciwnie, nakłada na obywatela obowiązek wykonania nieodpłatnej pracy na rzecz ogółu.

IV

Mając na uwadze utrwalony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd, iż zakaz nadmiernej ingerencji jest jednym z przejawów zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli (min. K 11/94, K12/93), należy stwierdzić iż art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pozostaje w sprzeczności z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi zamieszczonymi w art. 1 i art. 3 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, które stanowią, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej a przestrzeganie jej praw jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa. Przepis ten 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.

Artykuł 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi wprawdzie kontynuację tego rodzaju rozwiązań prawnych zawartych w ustawodawstwie dwudziestolecia międzywojennego - Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928r. o usuwaniu nieczystości i wód opadowych (Dz.U. Nr 32, poz. 311) z późniejszą zmianą - ustawa z dnia 31 marca 1938r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o usuwaniu nieczystości i wód opadowych (Dz.U. Nr 24, poz. 210). Nie może on wszakże pozostawać w sprzeczności z Konstytucją i określonymi w niej zasadami.

Jest oczywiste, że problem oczyszczania ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i innych zanieczyszczeń z chodników musi być rozwiązany w sposób uwzględniający nie tylko interesy właścicieli nieruchomości ale i bezpieczeństwo przechodniów. Nie do przyjęcia byłoby bowiem doprowadzenie do sytuacji, w której chodniki te w ogóle nie byłyby sprzątane, zwłaszcza zaś, w której - na skutek nie posypania zalodzonych powierzchni piaskiem - groziłyby wypadkami i uszkodzeniem ciała przechodniów. Obecnie obowiązujący stan prawny, w którym na właścicieli nieruchomości został nałożony obowiązek takiego oczyszczania bez żadnej rekompensaty, nasuwa jednak wątpliwości co do zgodności tego stanu z przepisami konstytucyjnymi.

Mając powyższe na uwadze złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego było niezbędne.

/-/ Prof dr Adam Zieliński