



Warszawa, 30.06.26

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7002.2.2026.DG

Trybunał Konstytucyjny

al. Jana Chrystiana Szucha 12A
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Uczestnicy:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
Prokurator Generalny
Rzecznik Praw Obywatelskich

Sygn. akt: K 6/26

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do pisma z dnia 27 marca 2026 r. (V.7002.2.2026.DG), w którym Rzecznik Praw Obywatelskich¹ zgłosił swój udział w postępowaniu toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym² pod sygn. akt K 6/26 w sprawie z wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego³, poniżej przedstawiam uzasadnienie do stanowiska Rzecznika, zgodnie z którym art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r.

¹ Dalej również: „Rzecznik” lub „RPO”.

² Dalej również: „Trybunał” lub „TK”.

³ Dalej również: „SN”.

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴ jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵.

Uzasadnienie

- (1) Rzecznik Praw Obywatelskich podziela stanowisko zaprezentowane przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2026 r. w zakresie, w jakim podniesiono, że **art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, z którego wywodzona jest zasada prawidłowej legislacji.**
- (2) Rzecznik Praw Obywatelskich podziela również ocenę Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, zgodnie z którą w odniesieniu do niezgodności wskazanej regulacji z art. 2 Konstytucji RP nie zachodzi przesłanka powagi rzeczy osądzonej, mimo że przepis ten był już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 22/97⁶. Konstatacja ta wynika z faktu, że w tamtym postępowaniu art. 2 Konstytucji RP rozpatrywany był przez Trybunał wyłącznie pod kątem wywodzonej z niego zasady zaufania obywateli do stanowionego prawa. W tym kontekście Trybunał uznał, że obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie jest nowy, a co za tym idzie nie zaskakuje obywateli i nie wiąże się z koniecznością ponoszenia przez nich nowych, nadzwyczajnych kosztów. Trybunał nie badał natomiast zgodności zaskarżonej regulacji z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą prawidłowej regulacji. Z tych względów, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w zakreślonym obszarze nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, która powodowałaby niedopuszczalność wydania w niniejszej sprawie orzeczenia przez TK.

1. Treść kwestionowanego przepisu i jego wykładnia

- (3) Przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym:
*1. Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez:
4) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taką drogę uznaje się wydzieloną część drogi publicznej przeznaczoną do ruchu pieszych położoną bezpośrednio przy granicy*

⁴ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 733, dalej: „Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”.

⁶ OTK 1997/3-4/41.

nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia drogi dla pieszych, na której jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

- (4) Z przepisu tego wynika obowiązek właścicieli nieruchomości polegający na uprzątnięciu błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, rozumianych jako wydzielona część drogi publicznej przeznaczona do ruchu pieszych, położona bezpośrednio przy granicy nieruchomości, z wyłączeniem dróg dla pieszych, na których dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

2. Treść wzorca kontroli i jego wykładnia

- (5) Jak wskazano wyżej, Rzecznik Praw Obywatelskich podziela uwagi Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, że art. 5 ust. 1 pkt 4 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego, z której wywodzona jest zasada prawidłowej legislacji.
- (6) Zasadę prawidłowej legislacji ujmuje się w piśmiennictwie jako system ściśle powiązanych ze sobą dyrektyw adresowanych do prawodawcy wskazujących, jak należy dokonywać zmian w państwie prawnym⁷. **Najważniejszymi spośród nich są dyrektywa określoności prawa oraz dyrektywa dochowania trybu stanowienia prawa**⁸. Dla niniejszej analizy kluczowa jest pierwsza z nich.
- (7) Określoność prawa stanowi jeden z fundamentów ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa⁹. W wąskim rozumieniu pojęcie to odnosi się do treści przepisów prawa i jest rozumiane jako nakaz precyzyjności, czyli możliwości wywiedzenia z danego przepisu jednoznacznej normy prawnej. W rozumieniu szerokim oznacza ono z kolei zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów¹⁰. Trybunał Konstytucyjny używa wskazanego terminu w znaczeniu szerokim, podkreślając, że oznacza on wymóg, aby przepisy prawa były **precyzyjne, jasne**

⁷ K. Działocha, T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 3, s. 6.

⁸ M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 2, poz. 41.

⁹ Zob. wyrok TK z dnia 29 maja 2012 r., SK 17/09, OTK-A 2012/5/53.

¹⁰ Zob. T. Spyra, *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego Sądu Konstytucyjnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego” z. 3/2003, s. 59; T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 183-185.

i legislacyjne poprawne, co ma znaczenie tym większe, jeśli zasadę tę odnosi się do przepisów gwarantujących ochronę praw i wolności obywateli bądź takich, które przewidują wobec nich sankcje¹¹. W tym zestawieniu¹²:

1. **precyzyjność to możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych** (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych w określonej kulturze prawnej. Jest to więc nakaz formułowania przepisów prawa w taki sposób, aby zapewniały one dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków obywateli w taki sposób, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie¹³;
 2. jasność to z kolei kryterium odnoszące się do **komunikatywności przepisu względem jego adresatów**, a więc stopnia jego zrozumiałości na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza zatem zakaz tworzenia przepisów niezrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo¹⁴.
 3. **poprawność przepisów prawa oznacza natomiast ich zgodność z wymogami prawidłowej legislacji**, których wyrazem są Zasady techniki prawodawczej¹⁵. Są to wymogi przede wszystkim co do technicznej strony legislacji.
- (8) W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podaje się, że ocena konstytucyjności aktu normatywnego na tle omawianej dyrektywy określoności prawa musi mieć charakter złożony i obejmuje nie tylko test określoności (precyzyjność, jasność, poprawność, które muszą pozostawać we właściwej proporcji w stosunku do charakteru badanej regulacji), ale także kontekst aksjologiczny, na który składa się wykładnia całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontować należy badaną normę, wyinterpretowaną z przepisu poddanego wcześniej kontroli z formalnego punktu widzenia¹⁶.

¹¹ Zob. wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 2000/1/2.

¹² Opracowane na podstawie: wyroku TK z 28 października 2009 r., Kp 3/09, OTK-A 2009/9/138.

¹³ Zob. m.in. orzeczenie TK z 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OT 1992/1/13; wyrok TK z 28 czerwca 2005 r., SK 56/04, OTK-A 2005/6/67, wyrok TK z 28 listopada 2013 r., OTK-A 2013/8/125.

¹⁴ Zob. m.in. wyrok TK z 27 listopada 2007 r., SK 39/06, OTK-A 2007/10/127.

¹⁵ Określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 100).

¹⁶ Zob. powołany już wyżej wyrok TK o sygn. Kp 3/09.

- (9) W odniesieniu do zasad przeprowadzania **testu określoności przepisu prawa**, Trybunał wskazywał również, że w jego ramach powinno przyjmować się trzy następujące założenia:
1. każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji polega ograniczeniu;
 2. przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie;
 3. przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw¹⁷.

3. Problem konstytucyjny i zarzut niekonstytucyjności

- (10) W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich w zakreślonym obszarze wnioskodawca trafnie zdiagnozował **problem konstytucyjny, jakim jest brak określoności obowiązku wynikającego z kwestionowanego przepisu, co zostało ujęte w postaci zarzutu niezgodności art. 5 ust. 1 pkt 4 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z art. 2 Konstytucji RP i wywodzoną z niego zasadą poprawnej legislacji**.
- (11) Powyższe wynika z faktu, że ustawodawca nie określił w sposób dostatecznie precyzyjny i jasny elementów analizowanego obowiązku odnoszonych się do jego zakresu podmiotowego i przedmiotowego.
- (12) **W aspekcie podmiotowym** obowiązek został nałożony na „właścicieli nieruchomości”, których definicję zawiera art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Definicja ta obejmuje jednak podmioty o zróżnicowanym statusie prawnym, w tym właścicieli, współwłaścicieli, użytkowników wieczystych, jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu oraz inne podmioty władające nieruchomością, nie określając jednocześnie zasad pierwszeństwa pomiędzy nimi. Dostrzegając ten brak (niejednokrotnie artykułowany w orzecznictwie¹⁸), ustawodawca dodał do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach art. 2

¹⁷ Zob. wyrok TK z 30 października 2001 r., K 33/00, OTK 2001/7/217.

¹⁸ Zob. zwłaszcza uchwałę SN z 22 czerwca 2017 r., III CZP 22/17, OSNC 2018/3/28.

ust. 2a¹⁹, zgodnie z którym w razie gdy obowiązki z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy dotyczą jednocześnie kilku podmiotów, obowiązany do ich wykonania jest podmiot lub podmioty faktycznie władające nieruchomością. Należy jednak wskazać, że kryterium faktycznego władania nie wyeliminowało problemów interpretacyjnych, które wciąż pojawiają się na gruncie analizowanej regulacji. Jej zastosowanie wymaga bowiem każdorazowej oceny okoliczności faktycznych i stosunków prawnych dotyczących danej nieruchomości. Ponadto powołany wyżej art. 2 ust. 2a odnosi się wyłącznie do sytuacji, w której obowiązek może jednocześnie dotyczyć kilku podmiotów objętych ustawową definicją „właściciela nieruchomości”. Nie rozstrzyga natomiast problemów związanych z ustaleniem adresata obowiązku w relacji do innych podmiotów, których obowiązki wynikają z odrębnych ustaw, w szczególności zarządców dróg publicznych.

- (13) Najwięcej problemów interpretacyjnych wywołuje natomiast **aspekt przedmiotowy** omawianej regulacji. W tym zakresie w pierwszej kolejności należy wskazać, że ustawodawca nie sprecyzował sposobu wykonania obowiązku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zaskarżony przepis nie rozstrzyga bowiem w szczególności, czy obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń powinien być realizowany w sposób ciągły, czy też w określonych odstępach czasu. Nie wskazuje również kryteriów pozwalających na ustalenie momentu aktualizacji tego obowiązku ani wymaganego standardu jego wykonania. Regulacja nie określa ponadto środków, przy użyciu których obowiązek powinien być wykonywany. Nie przesądza także, w jakim czasie od wystąpienia opadów lub oblodzenia obowiązek powinien zostać wykonany, ani czy obejmuje on całkowite usunięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, czy jedynie podjęcie działań zmierzających do zapewnienia bezpiecznego korzystania z drogi dla pieszych. Nie jest również jasne, czy obowiązek ten ma charakter zobowiązania rezultatu, czy też starannego działania. Ponadto ustawodawca nie wyjaśnia pojęcia, którego używa w zaskarżonym przepisie – „inne zanieczyszczenia”, pozostawiając niejasnym, co jeszcze prócz usunięcia błota, śniegu i lodu zobowiązany musi usunąć. Zaskarżony przepis nie określa również, czy przedmiotowy obowiązek obejmuje całą szerokość drogi dla pieszych, ani nie pozwala ustalić, jakie działania należy uznać za wystarczające dla jego prawidłowego wykonania. Ponadto na jego podstawie nie można wyznaczyć, czy obowiązek obejmuje wyłącznie usuwanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń powstałych w sposób naturalny, czy także tych, które

¹⁹ Co nastąpiło ustawą z 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 87).

znalazły się na drodze dla pieszych wskutek działań innych podmiotów, w szczególności zimowego utrzymania jezdni przez zarządcę drogi.

4. Argumenty na poparcie zarzutu niekonstytucyjności

- (14) Jak wskazano wyżej, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich ustawodawca uregulował obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, określony w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w ten sposób, że jego istotne elementy podmiotowe i przedmiotowe pozostawił poza zakresem unormowania ustawowego.
- (15) Przechodząc do analizy zarzutu niekonstytucyjności wskazanego przepisu, w pierwszej kolejności wskazać należy na jego **zakres podmiotowy**. W tym obszarze wątpliwości budzi sposób określenia adresata wynikającego z niego obowiązku. Ustawodawca posłużył się bowiem pojęciem „właściciela nieruchomości”, którego definicja ustawowa obejmuje podmioty o różnym statusie prawnym, w tym właścicieli, współwłaścicieli, użytkowników wieczystych, podmioty władające nieruchomością na podstawie zarządu lub użytkowania oraz inne podmioty faktycznie władające nieruchomością (zob. art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Mimo wprowadzenia do analizowanej ustawy art. 2 ust. 2a, odwołującego się do kryterium faktycznego władania nieruchomością, ustalenie adresata obowiązku nadal wymaga każdorazowej oceny okoliczności konkretnego przypadku oraz istniejących stosunków prawnych. W wielu sytuacjach konieczne jest ponadto uwzględnienie regulacji zawartych w innych ustawach, co powoduje, że ustalenie podmiotu zobowiązanego do wykonania analizowanego obowiązku nie wynika wprost z samej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, i w konkretnych okolicznościach może przekraczać możliwości interpretacyjne jej adresatów.
- (16) Powyższe wątpliwości znajdują potwierdzenie w praktyce stosowania prawa, czego przykładem jest choćby uchwała Sądu Najwyższego z 22 czerwca 2017 r., III CZP 22/17²⁰, w której rozpatrywano kwestię ustalenia podmiotu zobowiązanego do wykonywania obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, gdy nieruchomością władało jednocześnie kilka podmiotów. W uchwale tej przyjęto, że w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 lutego 2015 r. przedmiotowy obowiązek mógł obciążać wyłącznie najemcę, o ile – jak wskazał SN – *taki jego*

²⁰ OSNC 2018/3/28.

obowiązek, wyłączający obowiązek właściciela, zakładał sposób używania nieruchomości uzgodniony przez strony umowy najmu lub wynikający z właściwości i przeznaczenia nieruchomości stanowiącej przedmiot najmu.

- (17) Uchwała ta oraz dodanie do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zacytowanego wyżej art. 2 ust. 2a nie spowodowały jednak usunięcia problemów interpretacyjnych pojawiających się na tle zakresu podmiotowego analizowanego obowiązku. W dalszym ciągu pojawiają się bowiem wątpliwości co do relacji pomiędzy obowiązkiem uregulowanym w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a obowiązkami innymi, niewymienionych w tym przepisie podmiotów, o czym świadczy choćby wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 21 lipca 2020 r., V ACa 682/19²¹, w którym konieczne było rozstrzygnięcie, czy obowiązek uprzątnięcia drogi dla pieszych obciąża właściciela nieruchomości, czy też zarządcę drogi. Na tym tle warto także wskazać, co trafnie podniesiono również we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, że wątpliwości interpretacyjne w zakresie aspektu podmiotowego analizowanej regulacji powstają również w sytuacji, gdy droga dla pieszych zostaje pokryta śniegiem, błotem lub innymi zanieczyszczeniami w następstwie zimowego utrzymania jezdni przez zarządcę drogi. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie rozstrzyga bowiem, w jakim zakresie obowiązek uprzątnięcia takich zanieczyszczeń nadal obciąża właściciela nieruchomości, a w jakim powinien być wykonywany przez zarządcę drogi. Brak jednoznacznego uregulowania tej kwestii prowadzi również do wątpliwości co do rozgraniczenia odpowiedzialności za skutki niewykonania obowiązku przez oba wskazane podmioty.
- (18) W odniesieniu do **aspektu przedmiotowego** należy natomiast wskazać na następujące zagadnienia. **Po pierwsze**, że ustawodawca nie określił **sposobu wykonania** analizowanego obowiązku. Zaskarżony przepis nie rozstrzyga bowiem, czy obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń powinien być realizowany w sposób ciągły, czy też aktualizuje się jedynie w określonych sytuacjach, ani nie wskazuje momentu, w którym powinien zostać wykonany. Nie określa również wymaganego standardu jego wykonania, pozostawiając otwartą kwestię, czy obowiązek ten ma charakter zobowiązania rezultatu, czy jedynie starannego działania. Ustawodawca nie określił również sposobu wykonania analizowanego obowiązku. W szczególności nie jest jasne, czy jego realizacja wymaga wyłącznie usunięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, czy

²¹ [https://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/details/\\$N/15450000002503_V_ACa_000682_2018_Uz_2019-02-13_003](https://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/details/$N/15450000002503_V_ACa_000682_2018_Uz_2019-02-13_003).

obejmuje także obowiązek ograniczenia śliskości drogi dla pieszych przez zastosowanie odpowiednich środków. Przepis nie rozstrzyga również, czy przy wykonywaniu tego obowiązku należy stosować środki określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach²², czy też dopuszczalne są inne sposoby jego realizacji. W konsekwencji adresat normy nie jest w stanie ustalić wyłącznie na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jakie zachowanie będzie stanowiło prawidłowe wykonanie nałożonego na niego obowiązku.

- (19) **Po drugie**, ustawodawca nie określił w sposób precyzyjny i jasny **zakresu** analizowanego obowiązku. W szczególności nie wyjaśnił znaczenia użytego w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pojęcia „inne zanieczyszczenia”, pozostawiając niejasnym, jakie substancje lub przedmioty, poza błotem, śniegiem i lodem, podlegają obowiązkowi uprzątnięcia. Przepis nie rozstrzyga również, czy obowiązek obejmuje całą szerokość drogi dla pieszych, czy też jedynie jej część zapewniającą możliwość bezpiecznego przejścia. Nie określa ponadto, jaki zakres czynności należy uznać za wystarczający dla jego wykonania, a więc czy wymagane jest całkowite usunięcie zanieczyszczeń, czy wystarczające jest doprowadzenie drogi dla pieszych do stanu umożliwiającego jej bezpieczne użytkowanie.
- (20) Powyższe problemy są dostrzegane także przez Sąd Najwyższy, który w wyroku z 28 sierpnia 2025 r., II CSKP 351/23²³ wprost wskazał, że art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nie określa ani środków wykonywania tego obowiązku, ani jego granic w zależności od szerokości drogi dla pieszych, a co za tym idzie, ustalenie tych elementów następuje dopiero w procesie wykładni i stosowania prawa: *Przepis ten nie określa ani środków, którymi obowiązek ten ma być realizowany, ani też granic tego obowiązku w zależności od szerokości drogi dla pieszych, co – jak wyjaśniono w judykaturze, w tym z odwołaniem do argumentów historycznych – prowadzi do wniosku, że de lege lata właściciele nieruchomości mają obowiązek uprzątnięcia, m.in. śniegu i lodu, z chodników położonych bezpośrednio przy granicy ich nieruchomości, bez względu na szerokość chodnika.*
- (21) Istnienie powyższych wątpliwości co do zakresu i sposobu wykonania analizowanego obowiązku znajduje także potwierdzenie w **praktyce stanowienia prawa miejscowego**. Wobec niedostatków regulacji ustawowej rady gminy

²² Dz.U. Nr 2005 Nr 230, poz. 1960.

²³ <https://www.sn.pl/sites/orzecnictwo/orzeczenia3/ii%20cskp%20351-23.pdf>.

podejmują bowiem próby uregulowania kwestii związanych ze sposobem jego wykonywania, w szczególności dotyczących terminu usuwania błota, śniegu i lodu, sposobu postępowania z usuniętymi zanieczyszczeniami czy usuwania materiałów służących likwidacji śliskości. Regulacje te są jednak konsekwentnie eliminowane z obrotu prawnego przez sądy administracyjne jako wykraczające poza zakres ustawowego upoważnienia z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W orzecznictwie przyjmuje się bowiem, że rada gminy nie posiada kompetencji do uzupełniania lub modyfikowania obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ponieważ materia ta została uregulowana bezpośrednio przez ustawodawcę i nie została objęta delegacją do stanowienia prawa miejscowego²⁴.

- (22) **Podsumowując**, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowany przepis nie spełnia wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP wymogów precyzyjności i jasności przepisów prawa. Nie pozwala on bowiem ani na jednoznaczne odtworzenie treści nałożonego w nim obowiązku, ani tym bardziej na samodzielne ustalenie przez jego adresatów zakresu wymaganych od nich zachowań. Wynika to z faktu, że ustawodawca nie określił w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach istotnych elementów wyznaczających zakres podmiotowy i przedmiotowy tego obowiązku, jak również nie stworzył możliwości ich doprecyzowania przez prawodawcę lokalnego. W konsekwencji rzeczywista treść art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rekonstruowana jest dopiero w orzecznictwie sądowym, podczas gdy, zgodnie z powołanym wyżej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, treść przepisu prawa powinna być określona przez ustawodawcę w ustawie.
- (23) Powyższe uchybienia mają tym większe znaczenie, że analizowana regulacja oddziałuje na sferę korzystania z konstytucyjnych praw i wolności jednostki, w szczególności prawa własności, a także innych praw wskazanych we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, takich jak możliwość swobodnego decydowania o swoim życiu osobistym. Z tego względu analizowany obowiązek powinien zostać określony przez ustawodawcę z zachowaniem szczególnie wysokich standardów jasności i precyzyjności.
- (24) Na potrzebę zachowania wysokiego standardu określoności omawianej regulacji wpływa również krąg jej adresatów. Obowiązek z niej wynikający został bowiem skierowany do szerokiej grupy właścicieli nieruchomości, którzy w zdecydowanej

²⁴ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z 21 listopada 2019 r., II SA/Ke 786/19, WSA w Krakowie z 30 marca 2021 r., II SA/Kr 834/21 oraz WSA w Krakowie z 21 października 2021 r., II SA/Kr 837/21. Wyroki są dostępne pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

większości nie posiadają wiedzy prawniczej ani nie są profesjonalnymi uczestnikami obrotu prawnego. Nie można zatem od nich oczekiwać prowadzenia złożonej wykładni przepisów ustawy, analizowania relacji pomiędzy regulacjami zawartymi w różnych aktach prawnych czy śledzenia kształtującego się orzecznictwa sądowego po to tylko, aby ustalić zakres nałożonego na siebie obowiązku. O praktycznych trudnościach związanych z odczytaniem treści przedmiotowego obowiązku świadczą wnioski obywateli kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich. Wnioskodawcy wskazują w nich na wątpliwości dotyczące zakresu obowiązku, sposobu jego wykonywania oraz wyrażają obawę przed odpowiedzialnością za jego niewykonanie. Problemy te dotyczą w szczególności osób starszych, osób z niepełnosprawnościami, przewlekle chorych oraz znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, dla których prawidłowe wykonywanie niniejszego obowiązku może wiązać się z istotnymi trudnościami.

- (25) Wskazane problemy nabierają także szczególnego znaczenia z uwagi na konsekwencje prawne związane z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem analizowanego obowiązku. Mogą one bowiem skutkować zarówno odpowiedzialnością administracyjnoprawną (zob. art. 5 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), odpowiedzialnością wykroczeniową (zob. art. 10 ust. 2 tej ustawy), jak też odpowiedzialnością cywilnoprawną za szkody wyrządzone osobom trzecim. Okoliczność ta powoduje, że przedmiotowy obowiązek powinien zostać określony z zachowaniem szczególnie wysokich standardów poprawności legislacyjnej. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, im dalej idące są konsekwencje prawne związane z naruszeniem obowiązku ustawowego, tym wyższe są konstytucyjne wymagania dotyczące precyzyjności i jednoznaczności regulacji określającej jego treść.
- (26) Na zakończenie wskazać należy, iż Rzecznik Praw Obywatelskich ma świadomość, że stwierdzenie niezgodności przepisu prawa z Konstytucją RP z powodu naruszenia zasady określoności prawa stanowi środek o charakterze *ultima ratio*. Jak wynika bowiem z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stopień określoności regulacji podlega każdorazowej relatywizacji z uwagi na okoliczności faktyczne i prawne jej towarzyszące, a pewien stopień nieostrości przepisów jest nieuniknioną konsekwencją posługiwania się językiem prawnym oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu²⁵. Stwierdzenie niekonstytucyjności z powołaniem się na

²⁵ Zob. m.in. wyroki TK z 18 listopada 2010 r., K 20/09, OTK-A 2011/4/35 oraz z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK-A 2010/3/23.

zasadę określoności prawa jest zatem uzasadnione dopiero wówczas, gdy powstałych wątpliwości nie sposób usunąć przy zastosowaniu reguł wykładni²⁶. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich niniejsza sprawa ma właśnie taki charakter. Przedstawione wyżej wątpliwości pojawiające się na tle art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczą bowiem nie pojedynczych zwrotów użytych w tym przepisie, lecz zasadniczych elementów konstrukcyjnych wynikającego z niego obowiązku, wyznaczających jego zakres podmiotowy i przedmiotowy. Utrzymują się one pomimo wieloletniego stosowania tego przepisu, bogatego orzecznictwa sądowego oraz kilku podjętych przez ustawodawcę prób doprecyzowania analizowanej regulacji na poziomie ustawowym. Okoliczności te prowadzą do wniosku, że istniejących wątpliwości nie sposób usunąć wyłącznie w drodze wykładni, co uzasadnia stwierdzenie niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji RP.

Z przytoczonych wyżej powodów podzielam pogląd wyrażony przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w części, w której art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP i wnoszę jak w *petitum*.

Marcin Wiącek
(-) podpis na oryginale

Załączniki: 5 odpisów pisma.

²⁶ Zob. m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2005 r., SK 56/04, OTK-A 2005/6/67 oraz wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009/1/3.