

Piotr Krzysztof Sowiński

Uniwersytet Rzeszowski

Instytut Nauk Prawnych

ORCID: [0000-0003-2210-5877](https://orcid.org/0000-0003-2210-5877)

psowinski@ur.edu.pl

O realizacji przez zarząd drogi publicznej
obowiązku usuwania padłych zwierząt
w świetle ustawy z dnia 13 września 1996 roku
o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

On the implementation by the public road administration
of the obligation to dispose of fallen animals
in the light of the Act of 13 September 1996
on the maintenance of cleanliness and order in municipalities

Streszczenie

Poniższe opracowanie poświęcono niektórym aspektom utrzymania porządku i czystości w obrębie dróg publicznych. Wskazano na praktyczny wymiar rozgraniczenia kompetencji pomiędzy zarządy dróg publicznych a właściwe terytorialnie gminy jako na jednostki samorządu terytorialnego realizujące określonego rodzaju zadania publiczne na rzecz wspólnoty samorządowej. Przedstawiono tu również kwestie związane z możliwością „refundacji” kosztów utylizacji padłych zwierząt od ich właścicieli.

Słowa kluczowe

droga publiczna, gmina, zarząd drogi, utrzymanie czystości i porządku, zadania publiczne, roszczenie regresowe, odpowiedzialność materialna

Abstract

The following study is devoted to some aspects of maintaining order and cleanliness on public roads. It points out the practical dimension of the demarcation of competences between the public road authorities and the territorially competent municipalities as local government units carrying out certain public tasks for the benefit of the local community. Issues related to the possibility of „refunding” the costs of disposing of fallen animals from their owners are also presented here.

Keywords

public road, municipality, road administration, maintenance of cleanliness and order, public tasks, recourse claim, material liability

1. Wstęp

Temat tego syntetycznego opracowania wydaje się błahy i niezbyt stymulujący intelektualnie, rzecz jednak w tym, iż problem usuwania padłych zwierząt z dróg publicznych ma spore znaczenie praktyczne¹. Bywa on też przyczyną częstych sporów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a zarządcami biegnących poprzez ich obszar dróg publicznych, do czego dochodzi, ilekroć tylko te ostatnie znajdują się w gestii innej jednostki samorządowej lub krajowej. Do sporów tych dochodzi wcale nie dlatego, że leżące u ich podstaw przepisy kompetencyjne są szczególnie zawiłe, lecz dlatego, że realizacja przedmiotowego obowiązku bywa uciążliwa oraz kosztowna, co częstokroć determinuje podejmowane *in concreto* decyzje w stopniu nawet większym niż treść obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych.

2. Granice obowiązku gmin w zakresie utrzymania porządku i czystości

Samo utrzymanie porządku i czystości jest z a d a n i e m w ł a s n y m g m i n y. Jest to kwestia tyleż oczywista, co literalnie wyrażona przez art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.u.cz.p.g.)². Przypisanie przez art. 3 ust. 1 u.u.cz.p.g. gminie zadania polegającego na utrzymaniu czystości i porządku oraz zaklasyfikowanie go jako „zadania w ł a s n e g o”³ tej gminy stanowi swego rodzaju *superfluum* ustawowe, gdyż kwestię tę w podobny sposób rozwiązał już art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym⁴ (dalej: u.s.g.). Jedyną zauważalną różnicę pomiędzy obiema regulacjami stanowi wskazanie przez art. 3 ust. 1 u.u.cz.p.g., iż w przypadku utrzymania porządku i czystości mamy do czynienia z zadaniem własnym „o b o w i ą z k o w y m”⁵. To ostatnie wskazanie jest realizacją awizowanej przez art. 7 ust. 2 u.s.g. dywersyfikacji zadań własnych na fakultatywne oraz obowiązkowe⁶. Z tego też przepisu wynika ponad wszelką wątpliwość, że taki podział może

¹ Zob. odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska z 1.07.2013 r. na interpelację nr 18175, dostępną na <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=676E64A0> [dostęp: 23.02.2023].

² Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1297).

³ „Własny” charakter zadania oznacza konieczność jego finansowania „z własnych dochodów, samodzielnie, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a ustawy gwarantują jej samodzielność w tym zakresie” – tak P. Dobosz, *Komentarz do art. 7*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, LEX 2022, teza 4 [dostęp: 16.05.2023].

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

⁵ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 maja 2006 r., II SA/Go 621/05, LEX nr 867763; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2018 r., III SA/Wa 3714/17, LEX nr 2601703.

⁶ Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2010 r., II SAB/Kr 98/09, LEX nr 632325.

zostać przeprowadzony wyłącznie na drodze ustawowej, czego nie można przeprowadzić na drodze jakiegokolwiek innego aktu prawnego, wyroku czy też decyzji administracyjnej⁷.

Realizacja omawianego tu zadania ma charakter obowiązkowy, co oznacza, że gmina pod żadnym pozorem nie może uchylić się od jego realizacji. Zadanie to należy też do kategorii *z a d a ń p u b l i c z n y c h*, to jest realizowanych w interesie mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1 u.s.g.). W przeciwieństwie do art. 166 ust. 1 Konstytucji RP⁸, który definiuje zadania własne jednostki samorządu terytorialnego jako zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, w treści art. 7 ust. 1 u.s.g. potrzeby te opatrzone dodatkowym kryterium „zbiorowości”. W doktrynie zauważa się, że przepis konstytucyjny nie stoi na przeszkodzie zaspokajaniu indywidualnych potrzeb członka wspólnoty samorządowej, byleby te cechowała publiczność⁹. Wskazanie w art. 3 ust. 1 u.u.cz.p.g., iż zadanie w zakresie utrzymania czystości i porządku jest zadaniem „własnym” oznacza, że jest ono wykonywane przez gminę we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, czyli w sposób samodzielny i kreatywny¹⁰, natomiast źródłem jego finansowania są środki własne danej gminy.

Na „utrzymanie czystości i porządku” składają się działania, których otwarty¹¹ („w szczególności”) katalog zawiera art. 3 ust. 2 u.u.cz.p.g. Ten sam przepis dywersyfikuje powyższe działania na takie, które służą „zapewnieniu czystości i porządku”, oraz na takie, które „tworzą niezbędne warunki do ich [tj. czystości i porządku] utrzymania”. Gminy utrzymują czystość i porządek tylko w granicach swojej właściwości terytorialnej, o czym ustawodawca wielokroć przypomina, wskazując, że zadanie to realizowane jest „na swoim terenie” (art. 3 ust. 1 u.u.cz.p.g.), „na terenie gminy” (art. 3 ust. 2 pkt 1 i 3, art. 3 ust. 2d, art. 4 ust. 1 i 2, art. 5 ust. 3, art. 6k ust. 2 pkt 2 u.u.cz.p.g.), względnie w odniesieniu do „terenu danej gminy” (art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. a, b i d, u.u.cz.p.g.) lub „terenu tej gminy” (art. 9nb ust. 3a u.u.cz.p.g.). Ponieważ żadna z dróg zaliczonych do kategorii dróg publicznych nie ma charakteru eksterytorialnego, siłą rzeczy drogi te, niezależnie od posiadanej kategorii (gminne, powiatowe, wojewódzkie lub krajowe¹²), zawsze przebiegać będą przez teren jakiejś gminy (odpowiednio po-

⁷ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 lutego 2007 r., III SA/Lu 542/06, LEX nr 910492.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁹ M. Augustyniak, T. Moll, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, LEX 2021, t. 1 do art. 7 [dostęp: 23.02.2023].

¹⁰ M. Budziarek, [w:] A. Szymczak, M. Budziarek, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, LEX 2021, t. 1 do art. 3.

¹¹ Por. R.A. Rychter, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, LEX 2019, t. 1 do art. 20 [dostęp: 16.05.2023].

¹² Art. 2 pkt 1-4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 z późn. zm.; dalej: u.d.p.).

wiatu i województwa), co rodzi komplikacje natury praktycznej co do szczególnego rodzaju zanieczyszczeń znajdujących w ciągu danej drogi publicznej.

Wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za zapewnienie czystości i porządku oraz zakresu przedmiotowego tego obowiązku składa się na treść art. 5 u.u.cz.p.g., który jako podmioty odpowiedzialne wymienia: 1) właścicieli nieruchomości (ust. 1 pkt 1-5 ustawy), 2) wykonawców robót budowlanych (art. 5 ust. 2 ustawy), 3) przedsiębiorców użytkujących torowiska (art. 5 ust. 3 ustawy), 4) zarządy dróg (art. 5 ust. 4 pkt 1-3 ustawy), 5) gminy (art. 5 ust. 5 ustawy). Dyspozycję art. 5 ust. 5 ustawy rozwija przepis ogólniejszej natury, tj. art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gdzie „utrzymanie czystości i porządku” zaliczono do tzw. zadań własnych gminy.

Wskazanie przez art. 5 ust. 5 u.u.cz.p.g. na gminę jako podmiot realizujący zadania w zakresie „utrzymania czystości i porządku” nie ma wcale charakteru generalnego i terytorialnie nieograniczonego, bo dotyczy wyłącznie terenów „innych, niż wymienione w ust. 1-4” w przeciwnym razie oznaczałoby to konieczność wkroczenia w zakres władztwa fizycznego z reguły wiążącego się z prawem własności do „terenu wymienionego w ust. 1-4”. Takiej kompetencji ustawa nie przewiduje, a byłaby ona konieczna, gdyby chcieć uznać ów przepis za odpowiadający warunkom określonym w konstytucyjnym wzorcu ochrony tego ostatniego prawa (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Odejście od onnipotencji jednostki samorządowej w zakresie „terenów wymienionych w ust. 1-4” jest więc jednocześnie wyrazem poszanowania cudzego prawa własności, do czego zobowiązuje każdego¹³ przepis art. 140 k.c.¹⁴ w ramach tzw. „negatywnej strony korzystania z rzeczy”¹⁵ lub „biernego poszanowania cudzego prawa własności”¹⁶. Wyłączenie to jest znamienne i nieprzypadkowe oraz świadczy o tym, że ustawodawca w pierwszej kolejności obowiązkami związanymi z utrzymaniem czystości i porządku obciąża podmioty, którym w stosunku do określonego „terenu” przysługują uprawnienia właścicielskie, a więc podmioty czerpiące cały szereg korzyści z należącego do nich terenu.

¹³ T.A. Filipiak, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, LEX 2012, teza 1 do art. 140 [dostęp: 24.02.2023].

¹⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.).

¹⁵ J. Gudowski, J. Rudnicka, G. Rudnicki, S. Rudnicki, *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, LEX 2016, teza 4 do art. 140 [dostęp: 24.02.2023].

¹⁶ M. Habdas, [w:] M. Fras (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe* (art. 126-352), LEX 2018, teza 9 do art. 140 [dostęp: 24.02.2023].

3. Granice obowiązku zarządów dróg w zakresie utrzymania porządku i czystości

Na terenach wymienionych w art. 5 ust. 1-4 u.u.cz.p.g. podmiotami zobowiązanymi do utrzymania czystości z racji posiadanych uprawnień zarządczych są m.in. właściwe miejscowo i rzeczowo zarządy dróg. Wynika to wprost z art. 5 ust. 4 tej samej ustawy, harmonizując z treścią art. 4 pkt 20 u.d.p., który pod pojęciem „utrzymania drogi”¹⁷ rozumie m.in. „wykonywanie prac [...] porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu”. Wskazane tam „odśnieżanie i zwalczanie śliśkości zimowej” jest jednak wskazaniem przykładowym („w tym także”). W przypadku padłych zwierząt ustawodawca nie daje właściwym gminom legitymacji do działań zmierzających do utrzymania w czystości „nieswoich” terenów, choć mógł to uczynić na wzór art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.cz.p.g., który zwalnia zarządy dróg z czynności związanych z zimowym utrzymaniem „wydzielonej części drogi publicznej przeznaczonej dla ruchu pieszych położonych bezpośrednio przy granicy nieruchomości”, cedując równocześnie ten obowiązek na „właścicieli nieruchomości” przyległych.

Pomimo wskazania na zarządy dróg jako podmioty odpowiedzialne za „utrzymanie czystości i porządku” (art. 5 ust. 4 u.u.cz.p.g.) w praktyce podnoszą one, że od tej odpowiedzialności „co do padłych zwierząt” zwalnia je jednak treść art. 3 ust. 2 u.u.cz.p.g. Przepis ten istotnie w punkcie 14 i 15 nakłada na gminy pewne obowiązki w zakresie „zapobiegania bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie przyrody” oraz „zapewnianie zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałanie z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie”, lokując je pośród innych obowiązków składających się na „utrzymanie czystości i porządku”. Jednak stanowisko zarządów dróg jest najzupełniej błędne, także dlatego, że nie wszystkie padłe zwierzęta znajdujące w obrębie dróg publicznych dają się zaliczyć do kategorii zwierząt bezdomnych¹⁸.

Co prawda, w art. 5 ust. 4 u.u.cz.p.g. wśród obowiązków obciążających zarząd drogi wspomina się tylko o: 1) zbieraniu i pozbywaniu się odpadów zgromadzonych w pojemnikach do tego przeznaczonych i utrzymaniu tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, 2) pozbywaniu się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej, a także o 3) uprzątnięciu i pozbyciu się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku, ale też to wyliczenie zawarte w pkt od 1 do 3 ust. 4 art. 5 u.u.cz.p.g. należy traktować jako przykłado-

¹⁷ Co do rozumienia pojęcia drogi zob. M. Burtowy, *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 54 i n.

¹⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2014 r., IV SA/Po 646/14, LEX nr 1585392.

we i nie wyczerpujące obowiązków w zakresie „utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych”, a przy tym jako wyliczenie uzupełniające w stosunku do tego, które zawiera art. 20 pkt 1-20 u.d.p.¹⁹ („do zarządcy drogi należy w szczególności”). Na taki wniosek pozwala użycie w zdaniu drugim art. 5 ust. 4 u.u.cz.p.g. poprzedzającej owo wyliczenie partykuły „także”, co uwiarygadnia tezę, że obowiązki te – obok innych niewymienionych wprost w treści tego przepisu – również ciążyą na wymienionych tam zarządach dróg. Ustawodawca ogranicza się do wskazania zdarzeń typowych i najczęściej występujących, co nie oznacza, że zwalnia się w ten sposób zarządy dróg z utrzymania czystości i porządku na drogach w odniesieniu do zdarzeń zupełnie atypowych lub rzadkich. Złożoność omawianej tu materii nie pozwoliła ustawodawcy na sformułowanie zamkniętego katalogu tych zdarzeń, co nie podważa stanowiska, że usuwanie padłych zwierząt z obszaru dróg należy do zarządu drogi, nie zaś do gminy, przez którą droga ta przebiega.

Tezę tę potwierdzają wyroki Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 10 grudnia 2014 r.²⁰ oraz WSA w Rzeszowie z dnia 28 października 2020 r.²¹, bez rozróżniania, czy padłe zwierzę jest zwierzęciem łownym, domowym czy też bezdomnym, gdyż prowadziłoby to do absurdalnych sytuacji w praktyce, gdy do dwóch zwierząt padłych w obrębie jednej drogi wzywa się służby reprezentujące dwa różne organy. Byłoby to rozwiązanie alogiczne i nieekonomiczne, a przy tym godzące w nadrzędny cel, jakim jest zachowanie porządku na drodze. Wprawdzie art. 3 ust. 15 u.u.cz.p.g. wśród obowiązków obciążających gminę wymienia literalnie „zapewnienie zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałanie z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie”, jednak obowiązek ten może być realizowany tylko na obszarze („terenie”) wskazanym w art. 5 ust. 5, tj. na „terenach innych niż wymienione w ust. 1-4”, co zostało już omówione wcześniej. Tylko w ten sposób możliwe jest zharmonizowanie art. 5 ust. 5 zd. pierwsze oraz art. 5 ust. 4 u.u.cz.p.g. z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²², który „usuwanie padłych zwierząt z nieruchomości” składa na barki „właścicieli, posiadaczy lub zarządzających nieruchomością”, uznając to za przykładową składową obowiązku „utrzymywania jej [tj. nieruchomości] w należytym stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom

¹⁹ Przepis ten w doktrynie określa „status zarządcy drogi w znaczeniu funkcjonalnym” – por. M. Burto-
wy, *op. cit.*, teza 1 do art. 20 [dostęp: 16.05.2023].

²⁰ II Ca 401/14, LEX nr 1923018.

²¹ II SA/Rz 900/20, LEX nr 3088249.

²² Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1657 z późn. zm.).

i chorobom zakaźnym”²³. Wymienionymi tam „zarządzającymi nieruchomościami” będą odpowiednio same gminy (a właściwie ich organy wykonawcze – zob. art. 19 ust. 2 pkt 4 u.d.p.), jeśli tylko sprawa dotyczy drogi publicznej o kategorii drogi gminnej, lub zarząd właściwego powiatu, województwa lub Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (będący zarazem zarządcami²⁴ tych dróg – zob. art. 19 ust. 2 pkt 1-3 u.d.p.)²⁵²⁶. Takim „zarządzającym nieruchomością” może być też inny zarządca drogi niż wynikałoby to z jej kategorii, o ile tylko doszło między zarządcami w „trybie porozumienia” do „przekazania zarządzania [daną] drogą publiczną” z równoczesnym wskazaniem zasad „wzajemnego rozliczenia finansowego” (art. 19 ust. 4 u.d.p.). Gdyby przyjąć, że to gmina ma każdorazowy i nieograniczony niczym obowiązek usuwania padłych zwierząt niejako „w zastępstwie” innego właściciela (zarządu) drogi publicznej, to takie rozwiązanie byłoby zarazem trudne do pogodzenia z istotą prawa własności danej drogi publicznej, która – w zależności od kategorii – stanowi własność odpowiednio Skarbu Państwa lub samorządu właściwego województwa, powiatu lub gminy (art. 2a ust. 1-2 u.d.p.), a odpowiednie przepisy ustawy o drogach publicznych skonstruowano w sposób ułatwiający realizację obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku (zob. m.in. art. 21 ust. 2 i art. 22 ust. 1 u.d.p.).

„Utrzymanie drogi” z art. 4 pkt 20 u.d.p. jest bez wątpienia pojęciem szerszym od „utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych” z art. 5 ust. 4 u.u.cz.p.g., bo oprócz prac typowo porządkowych, obejmuje także „wykonywanie robót konserwacyjnych”, to jest robót zmierzających do utrzymania określonych parametrów technicznych przedmiotowej drogi²⁷. „Roboty” te nie służą uprzątnięciu z dróg publicznych zanieczyszczeń i brudu²⁸, bo w przeciwnym razie – na gruncie art. 4 pkt 20 u.d.p. – zbędne

²³ Do „zwłok zwierząt”, które „poniosły śmierć w inny sposób niż przez ubój, w tym *zwierząt* uśmierconych w celu wyeliminowania chorób epizootycznych, i które są unieszkodliwiane zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1069/2009” nie stosuje się natomiast (art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach; t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 699 z późn. zm.).

²⁴ Zarządcą drogi jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg – por. art. 19 ust. 1 u.d.p.

²⁵ Zob. też art. 19 ust. 5, ust. 5a i ust. 5b oraz 7 i 8 u.d.p.

²⁶ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 września 2015 r., II SA/Ke 618/15, LEX nr 1812739; wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., II OSK 2980/15, LEX nr 2380249; wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 grudnia 2017 r., II SA/Ke 748/17, LEX nr 2426781; postanowienie NSA z dnia 17 lutego 2022 r., II GW 125/21, LEX nr 3313026.

²⁷ „Roboty konserwacyjne” służą „zachowaniu” danego obiektu drogowego (tu: wiaduktu) „w niezmiennym stanie”, gdy tymczasem roboty odtworzeniowe zalicza się do „robót remontowych”, które „zawsze odnoszą się do całości obiektu poprzez poprawę jego stanu technicznego oraz przywrócenia pełnych parametrów technicznych i użytkowych, a nie poszczególnych elementów” – por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 stycznia 2022 r., VII SA/Wa 2285/21, LEX nr 3325642. Podobnie w wyroku WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2021 r. (VII SA/Wa 2280/20, LEX nr 3185513), w którym pod pojęciem „robót konserwacyjnych” rozumie się „wymianę zniszczonych płyt” na zjeździe z drogi publicznej.

²⁸ Hasło „czyścić”, <https://sjp.pl/czy%C5%9Bci%C4%87> [dostęp: 24.02.2023].

stałoby się rozróżnianie „robót konserwacyjnych” od „porządkowych”, a więc robót bliższych wymienionym w art. 5 ust. 4 u.u.cz.p.g. czynnościom służącym wywiązaniu się z „obowiązku utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych”. Zarówno jednak „roboty porządkowe [na drodze]” i „utrzymanie czystości i porządku [na drogach publicznych]” mieszczą w sobie czynność usunięcia padłego zwierzęcia, gdyż ta jest niczym innym, jak właśnie realizacją obu tych obowiązków w odniesieniu do zarządzanej drogi publicznej lub jej części, choć ten rodzaj aktywności nie został literalnie wymieniony w art. 4 pkt 20 lub art. 20 pkt 4 u.d.p. czy nawet art. 5 ust. 4 u.u.cz.p.g. Oba te przepisy jedynie przykładowo traktują o obowiązkach zarządu (zarządcy) drogi. Powyższe znalazło swój wyraz w judykaturze m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku²⁹. Usunięcie padłego zwierzęcia jest bez wątpienia czynnością („robotą”) „porządkową” – z perspektywy ustawy z dnia 1996 r. zmierzającą do ochrony środowiska, natomiast z perspektywy ustawy z 1985 r. służącą poprawie bezpieczeństwa i wygody w ruchu drogowym.

4. Uwagi końcowe

Ostatnią kwestią związaną z realizacją obowiązku „utrzymania czystości i porządku” w obrębie drogi publicznej jest możliwość egzekwowania przez podmiot zarządzający taką drogą zwrotu kosztów usunięcia padłej zwierzyny. W judykaturze spotkać można się z poglądem, iż finansowanie takiego przedsięwzięcia w pierwszym rzędzie leży po stronie podmiotu realizującego ów obowiązek i to ten podmiot winien zadbać o zabezpieczenie w swoim budżecie środków na ten cel³⁰. Jest to skądinąd koincydencja cechująca realizację wszystkich innych zadań publicznych służących zaspokojeniu potrzeb wspólnot samorządowych³¹, wynikająca z zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, czy też ogólnej zasady samodzielności tych jednostek (art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji RP)³². Powyższe – w mojej ocenie – nie wyklucza możliwości wystąpienia przeciwko właścicielowi takiego zwierzęcia (domowego lub łownego) z roszczeniem regresowym, mającym na celu zwrot kosztów poniesionych w związku z usunięciem i utylizacją. W przypadku zwierząt domowych lub gospodarskich będzie to najczęściej osoba fizyczna, w przypadku zwierząt dziko żyjących Skarb Państwa, który zgodnie

²⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 listopada 2020 r., II SA/Gd 218/20, LEX nr 3089464.

³⁰ Wyrok SO w Bydgoszczy z dnia 10 grudnia 2014 r., II Ca 401/14, LEX nr 1923018.

³¹ W. Gonet, *Realizacja zadań publicznych przez gminy*, [w:] A. Zalcewicz (red.), *Finansowanie zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnot samorządowych*, Warszawa 2016, s. 35 i n.

³² Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12; wyrok TK z dnia 13 grudnia 2018 r., K 34/16, OTK-A 2019, nr 2.

z art. 2 Prawa łowieckiego³³ (dalej u.p.ł.) jest właścicielem³⁴ – „jako dobra ogólnonarodowego” – „zwierząt łownych [żyjących] w stanie wolnym”³⁵. Na odpowiedzialność Skarbu Państwa rzutuje przede wszystkim to, czy podlegające usunięciu padłe dzikie zwierzę zaliczało się do gatunków zwierząt łownych określonych przez Ministra Środowiska³⁶ na podstawie delegacji z art. 5 u.p.ł. Odpowiedzialność tę wywieść można z też ogólniejszej reguły, że właściciel (tu: zwierzyny) nie może wyłącznie czerpać korzyści z przysługującego mu prawa, lecz winien również wywiązywać się z pewnych obowiązków, także tych, które związane są z odpowiedzialnością za szkody powstałe z udziałem przedmiotu jego własności (tu: zwierząt)³⁷. Z żadnego przepisu ustawowego nie wynika, iżby uregulowana w art. 4 ust. 1 w zw. z art. 8 u.p.ł. „gospodarka łowiecka”³⁸ albo wymieniona w art. 1 pkt 1 ustawy o lasach³⁹ „gospodarka leśna” wykluczały taki rodzaj odpowiedzialności właścicielskiej Skarbu Państwa, a samo usunięcie padłej zwierzyny łownej współgra z „zasadami ekologii”, które przecież stanowią wyznacznik obu gospodarek: łowieckiej i leśnej. Takie żądanie może być jednak skierowane tylko w razie bezspornego ustalenia, kto jest właścicielem padłego zwierzęcia, co nie zawsze będzie możliwe, czy to z powodu braku odnośnych danych, czy to z powodu kosztowności i czasochłonności poszukiwań takiego właściciela.

Bibliografia

Źródła prawa

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 672 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1173 z późn. zm.).

³³ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1173 z późn. zm.).

³⁴ Problem, jak traktować wymienioną w tym przepisie kategorię „dobra” oraz kwestii właścicielskich nie jest jednoznacznie pojmowany w doktrynie. Szerzej zob. D. Danecka, W. Radecki, *Prawo łowieckie z komentarzem do wybranych przepisów*, Warszawa 2021, s. 28-33.

³⁵ Szerzej co do rozumienia terminu „stan wolny” zob. A. Pązik, *Komentarz do art. 2*, [w:] M. Słomski, A. Pązik, *Prawo łowieckie. Komentarz*, LEX 2015, teza 2, [dostęp: 16.05.2023].

³⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych (Dz. U. Nr 45, poz. 433 z późn. zm.).

³⁷ Wyrok SO w Gliwicach z dnia 31 sierpnia 2016 r., III Ca 1956/15, LEX nr 2110910; wyrok SR w Stargardzie z dnia 9 lutego 2018 r., I C 2252/15, LEX nr 2613454; wyrok SO w Bydgoszczy z dnia 10 grudnia 2014 r., II Ca 401/14.

³⁸ Zob. szerzej R. Stec, *Komentarz do art. 8 ust. 2*, [w:] B. Rakoczy, A. Woźniak, R. Stec, *Prawo łowieckie. Komentarz*, LEX 2014, teza 1 [dostęp: 16.05.2023].

³⁹ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 672 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1297).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1657 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 699 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych (Dz. U. Nr 45, poz. 433 z późn. zm.).

Orzecznictwo:

Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12.

Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., II OSK 2980/15, LEX nr 2380249.

Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2018 r., K 34/16, OTK-A 2019, nr 2.

Postanowienie NSA z dnia 17 lutego 2022 r., II GW 125/21, LEX nr 3313026.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 maja 2006 r., II SA/Go 621/05, LEX nr 867763.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 lutego 2007 r., III SA/Lu 542/06, LEX nr 910492.

Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2010 r., II SAB/Kr 98/09, LEX nr 632325.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2014 r., IV SA/Po 646/14, LEX nr 1585392.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 września 2015 r., II SA/Ke 618/15, LEX nr 1812739.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 grudnia 2017 r., II SA/Ke 748/17, LEX nr 242678.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2018 r., III SA/Wa 3714/17, LEX nr 2601703.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 października 2020 r., II SA/Rz 900/20, LEX nr 3088249.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 listopada 2020 r., II SA/Gd 218/20, LEX nr 3089464.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2021 r., VII SA/Wa 2280/20, LEX nr 3185513.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 stycznia 2022 r., VII SA/Wa 2285/21, LEX nr 3325642.

Wyrok SO w Bydgoszczy z dnia 10 grudnia 2014 r., II Ca 401/14, LEX nr 1923018.

Wyrok SO w Gliwicach z dnia 31 sierpnia 2016 r., III Ca 1956/15, LEX nr 2110910.

Wyrok SR w Stargardzie z dnia 9 lutego 2018 r., I C 2252/15, LEX nr 2613454.

Literatura

Augustyniak M., Moll T., [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 2021.

Budziarek M., [w:] A. Szymczak, M. Budziarek, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, LEX 2021.

Burtowy M., *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022.

Danecka D., Radecki W., *Prawo łowieckie z komentarzem do wybranych przepisów*, Warszawa 2021.

Dobosz P., *Komentarz do art. 7*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, LEX 2022.

Filipiak T.A., [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, LEX 2012.

Gudowski J., Rudnicka J., Rudnicki G., Rudnicki S., *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, LEX 2016.

- Gonet W., *Realizacja zadań publicznych przez gminy*, [w:] A. Zalcewicz (red.), *Finansowanie zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnot samorządowych*, Warszawa 2016.
- Habdas M., [w:] M. Fras (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352)*, LEX 2018.
- Pązik A., *Komentarz do art. 2*, [w:] M. Słomski, A. Pązik, *Prawo łowieckie. Komentarz*, LEX 2015.
- Rychter R.A., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, LEX 2019.
- Stec R., *Komentarz do art. 8 ust. 2*, [w:] B. Rakoczy, A. Woźniak, R. Stec, *Prawo łowieckie. Komentarz*, LEX 2014.

Internet

- Odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska z 1.07.2013 r. na interpelację nr 18175, dostępną na <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=676E64A0> [dostęp: 23.02.2023].
- Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pl/czy%C5%9Bci%C4%87> [dostęp: 24.02.2023].