



Jesienne i zimowe zarządzanie drogą oczami prawnika.

Jaki jest zakres odpowiedzialności za zaniedbania?

Jednym z podstawowych obowiązków zarządcy drogi jest utrzymanie samej drogi oraz m.in. urządzeń zabezpieczających ruch. Ciężar udowodnienia okoliczności zaniechania lub niedopełnienia obowiązków przez zarządcę spoczywa, zgodnie z art. 6 Kodeksu cywilnego, na poszkodowanym, który dochodzi odszkodowania



Przemysław Gogojewicz

Radca prawny, ekspert prawa gospodarczego i prawa pracy, właściciel kancelarii specjalizującej się w prawie budowlanym, prawie cywilnym, prawie pracy i prawie podatkowym, autor licznych publikacji z zakresu prawa budowlanego, adresowanych do instytucji oraz przedsiębiorstw.

Przez utrzymanie drogi należy rozumieć wykonywanie czynności zmierzających m.in. do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu. W ramach tych obowiązków zarządca drogi jest obowiązany ustalać organizację ruchu na drodze oraz stosować znaki i sygnały drogowe zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów wykonawczych: § 2 i 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).

Zasady te określa szczegółowo rozporządzenie z 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 170, poz. 1393 – dalej: rozporządzenie z 31 lipca 2002 r.) oraz rozporządzenie z 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. z 2003 r. Nr 220, poz. 2181 – dalej: rozporządzenie z 3 lipca 2003 r.).

Ustawienia znaków drogowych a bezpieczeństwo

Zgodnie z punktem 2 załącznika nr 1 do rozporządzenia z 3 lipca 2003 r. znaki ostrzegawcze stosuje się w celu uprzedzenia o takich miejscach na drodze, w których kierujący powinni zachować szczególną ostrożność ze względu na występujące lub mogące pojawić się niebezpieczeństwo.

Znaki ostrzegawcze stosuje się nie tylko w miejscach, gdzie jest ono stałe, ale również tam, gdzie występuje okresowo zależnie od okoliczności, pory dnia, roku itp. (m.in. przed miejscami pojawiania się zwierząt na drodze).

Uszczegółowienie tych generalnych wytycznych, w zakresie dotyczącym stosowania znaku A – 18b, zostało dokonane w pkt 2.2.20 załącznika do ww. rozporządzenia, w którym wskazano, że znak ten stosuje się do oznaczenia miejsc, w których zwierzęta dziko żyjące często przekraczają drogę, np. przy wjeździe do lasu o dużej ilości zwierzyny lub w miejscu przecięcia przez drogę dojścia do wodopoju.

Reasumując, ustawienie znaku A – 18b uzasadnione jest w przypadku ustalenia bytowa-

nia i szlaków przechodu zwierząt przez drogę, czego ewentualnym potwierdzeniem są wcześniejsze zdarzenia z ich udziałem. Od zarządcy drogi wymaga się aktywnego badania stanu zagrożenia na drodze oraz dbania o aktualizację informacji w tym zakresie i przekazywania jej użytkownikom dróg poprzez umieszczanie (lub znoszenie) odpowiednich znaków ostrzegawczych.

Zaniechanie lub wadliwe wypełnienie tych obowiązków i będące z nim w związku przyczynowym zdarzenia wywołujące szkody mogą prowadzić do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej po stronie zarządcy drogi. Odpowiedzialność zarządcy drogi aktualizuje się zatem, jeżeli do zdarzenia doszło na obszarze, gdzie ostrzegający znak drogowy powinien się pojawić, ale nie został ustawiony.

Zarząd dróg we wspólnej odpowiedzialności ze swoim ubezpieczycielem

Zarząd dróg, a pośrednio i jego ubezpieczyciel odpowiada na zasadzie winy, na co wskazuje Kodeks cywilny (dalej K.c.) w art. 415 poprzez stwierdzenie, że obowiązany do naprawienia szkody jest ten, kto wyrządził szkodę innej osobie na skutek swojego działania lub zaniechania.

Oznacza to, iż obowiązek naprawienia szkody powstaje jedynie w razie takiego działania lub zaniechania (zaniedbania) zarządcy, które noszą znamiona winy, czyli naruszenia określonych obowiązków określonych w przepisach prawa.

Odpowiedzialność zarządcy drogi, a następnie nakładającej się na nią odpowiedzialności jego ubezpieczyciela, opiera się na zasadach wskazanych w kodeksie cywilnym (art. 415 K.c.)

Odpowiedzialność prawna zarządcy drogi

Zarządcą drogi jest, w zależności od kategorii drogi gmina, powiat, województwo lub Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

W praktyce występuje również pozaustawowa kategoria dróg – drogi wewnętrzne, za których utrzymanie odpowiedzialność pono-

Do stwierdzenia istnienia odpowiedzialności konieczne jest łączne wystąpienie następujących przesłanek:

- 1) Zaistnienie, powstanie szkody (np. uszkodzenia felgi w pojeździe na skutek wjechania w dziurę w drodze, złamanie ręki na skutek upadku na śliskim chodniku).
- 2) Szkada taka musi być spowodowana działaniem lub zaniechaniem, z którym ustawa wiąże obowiązek odszkodowawczy (np. na skutek zaniedbań, niedociągnięć ze strony zarządu dróg na jezdni występuje nienaprawiony ubytek czy też chodnik, na którym doszło do upadku, nie został odpowiednio i na czas uprzątnięty, odlodzony).
- 3) Musi istnieć związek przyczynowy pomiędzy szkodą a działaniem lub zaniechaniem, z którym ustawa wiąże obowiązek odszkodowawczy (pomiędzy uszkodzeniem pojazdu a ubytkiem w jezdni musi istnieć związek przyczynowy tzn. do uszkodzenia pojazdu doszło wskutek wjechania w ubytek lub taki związek istnieje pomiędzy złamaniem ręki spowodowanym śliskością a zaniechaniem odlodzenia, odśnieżenia chodnika).

szą podmioty nimi zarządzające np. wspólnota, spółdzielnia czy też osoba fizyczna będąca właścicielem danego terenu.

Z powyższych względów wyjątkowo istotnym dla poszkodowanego jest precyzyjne określenie podmiotów odpowiedzialnych za odcinek drogi, na którym powstała szkoda, gdyż właśnie do tego podmiotu będzie mu przysługiwało roszczenie odszkodowawcze. Prawidłowe utrzymanie stanu drogi szczególnego znaczenia nabiera w okresie zimowym, przy czym należy zwrócić uwagę, iż utrzymanie drogi w stanie całkowitego bezpieczeństwa jest w tym okresie często technicznie nierealne do wykonania, co skutkuje brakiem zawinienia zarządu drogi.

Uszkodzenie pojazdu na skutek śliskości drogi nie daje zatem automatycznie podstawy do przyjęcia odpowiedzialności po stronie zarządcy. Może bowiem powstać sytuacja, w której brak jest jednej przesłanki odpowiedzialności, jaką jest wina zarządu polegająca na niedopełnieniu ciężących na nim obowiązków polegających na usunięciu lodu, śniegu czy gołoledzi. Zarządca drogi odpowiada zarówno za szkody rzeczowe – wszelkiego rodzaju uszczerbek, jakiego doznaje poszkodowany w swoim majątku (np. zwrot kosztów związanych z koniecznością naprawy lub wymiany felgi, opony, elementów zawieszenia etc), jak i szkody osobowe – ściśle powiązane z osobą poszkodowaną, a więc będące następstwem naruszenia dóbr osobistych, lecz również po-

wiązanych z nimi kosztów majątkowych (np. zadośćuczynienie, zwrot kosztów leczenia, rehabilitacji). Odnosząc się do natomiast do odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń z tytułu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej zarządcy dróg, wskazać należy, że jest to rodzaj ubezpieczenia dobrowolnego, którego przedmiot i zakres udzielanej ochrony, wyłączenia oraz pozostałe prawa i obowiązki ubezpieczonego i zakładu ubezpieczeń określone są w ogólnych warunkach ubezpieczenia – treści umowy łączącej strony. Podstawy prawne odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń co do zasady są tożsame z odpowiedzialnością cywilną zarządcy dróg.

Oznacza to, że zakład ubezpieczeń odpowiada według tych samych zasad odpowiedzialności, co ubezpieczony zarząd dróg. Trzeba jednakże pamiętać, że umowa ubezpieczenia ogranicza w swojej treści (wyłączeniach ochrony) pewne zdarzenia, co oznacza, że pomimo tego, że zarząd dróg będzie odpowiadał, zakład ubezpieczeń z uwagi na treść wyłączeń nie będzie udzielał na pewnego rodzaju zdarzenia ochrony ubezpieczeniowej.

W praktyce zdarza się również, że zakłady ubezpieczeń do umowy ubezpieczenia zarządów dróg wprowadzają udziały własne i franszyzy, (tj. kwoty, które obciążają samego sprawcę lub kwoty, od których uruchamiana jest polisa) We wskazanych powyżej przypadkach roszczenie niezaspokojone przez zakład ubezpieczeń można kierować wobec samego

zarządu dróg. Ponadto przypomnieć należy, że w tym ubezpieczeniu prawo statuuje zasadę pełnego odszkodowania, co oznacza obowiązek naprawienia szkody przez zarządcę drogi (lub jego ubezpieczyciela) nie tylko rzeczywiście poniesionej, ale także zwrot tzw. utraconych korzyści. Zasadę tę wyraża art. 361 K.c., poprzez wskazanie, iż naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzone.

Szeroko rozumiana odpowiedzialność odszkodowawcza przysparza jednak w praktyce wiele problemów. O ile bowiem ustalenie strat rzeczywistych jest dosyć łatwe do wykazania, o tyle uchwycenie różnicy pomiędzy stanem, jaki istnieje, a możliwym do uzyskania gdyby szkody nie wyrządzone (utraconych w przyszłości korzyści) jest dosyć skomplikowane. Co do strat rzeczywistych, zwykle ustala się je poprzez wykazanie różnicy między stanem majątkowym poszkodowanego przed zdarzeniem a wysokością jego majątku po szkodzie.

Stratę rzeczywistą możemy zdefiniować jako kwotę, którą musimy wydać, aby szkodę naprawić; podobnie jest z rzeczami zniszczonymi – wówczas będzie to kwota, za którą możemy taką rzecz nabyć. Natomiast utracone korzyści to przychody, których poszkodowany się spodziewał, a na skutek powstałego zdarzenia ich nie uzyskał.

Trzeba zaznaczyć, iż utracone korzyści muszą być daleko uprawdopodobnione tzn. poszkodowany musi ze znacznym stopniem prawdopodobieństwa wykazać, że na skutek zdarzenia ich nie osiągnął (np. nie podpisał lukratywnego kontraktu, nie zawarł umowy o pracę czy innej umowy cywilnoprawnej – o dzieło czy zlecenia – dzięki której osiągałby wymierne finansowo zyski).

Obowiązki zarządu drogi w świetle kolizji i wypadków drogowych

Ustawa o drogach publicznych wskazuje, iż generalnymi zadaniami, stawianymi gminie w związku z zarządaniem drogą jest:

- 1) utrzymywanie przez gminę nawierzchni drogi,
- 2) utrzymywanie chodników należących do gminy,

- 3) utrzymywanie drogowych obiektów inżynierskich,
- 4) utrzymywanie urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą,
- 5) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- 6) wykonywanie robót interwencyjnych,
- 7) wykonywanie robót utrzymaniowych i zabezpieczających,
- 8) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników,
- 9) prowadzenie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu,
- 10) utrzymywanie zieleni przydrożnej (w tym sadzenie i usuwanie drzew i krzaków) oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia, odpowiednie ich znakowanie m.in. wskazujące na występujące zimą zagrożenia.

Utrzymanie drogi jest więc pojęciem szerokim oznaczającym zarówno jej odśnieżanie, zwalczanie śliskości, jak i usuwanie powstających zimą ubytków w nawierzchni drogowej. W celu realizacji tych zadań zarządca powinien utrzymywać podlegające mu drogi w stanie wykluczającym narażenie kierowców i pieszych na wypadek.

Do właściwego zarządu dróg, zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należą obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych.

Odpowiedzialność zarządcy drogi – kwestie prawne

Kwestie odszkodowania należy warunkować w związku ze stanem zdrowia kierującego pojazdem, ale także z uwagi na panujące warunki na drodze. Tylko powołanie biegłego lekarza kardiologa, który może wykluczyć omdlenie w tamtej chwili warunkuje odpowiedzialność zarządcy drogi. Patrząc na tę kwestię odwrotnie, biegły z zakresu ruchu drogowego może wykluczyć bądź uznać, że nawierzchnia

drogi jest wykonana nieprawidłowo co powoduje, jej śliskość w danych miejscach, a tym samym uznanie roszczenia. Bardzo ważną rolę w takiej sprawie odgrywa policja znajdująca się na miejscu zdarzenia czy wezwany lekarz. Ich zeznania mogą przyczynić się do rozstrzygnięcia kwestii odszkodowania.

Zadośćuczynienie od zarządcy dróg

Zadośćuczynienie za krzywdę wyrządzoną czynem niedozwolonym jest świadczeniem przyznawanym jednorazowo, ma charakter całościowy i powinno stanowić rekompensatę za wszystkie cierpienia fizyczne i psychiczne – zarówno te, których poszkodowany już doznał, jak i te, które zapewne w związku z doznany uszkodzeniem ciała lub rozstrojem zdrowia, wystąpią u niego w przyszłości, jako możliwe do przewidzenia następstwa czynu niedozwolonego.

W zakresie szkód majątkowych w pojazdach zakres odpowiedzialności określa art. 361 K.c., który stanowi, że zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła i w tych tylko granicach naprawienie szkody obejmuje stratę, którą poszkodowany poniósł i korzyść, którą mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono.

W praktyce obrotu najczęściej będą to wszelkiego rodzaju uszczerbki, jakich doznaje poszkodowany w swoim majątku (np. zwrot kosztów związanych z koniecznością naprawy lub wymiany felgi, szyby, opon, elementów zawieszenia pojazdu). Sąd może przyznać poszkodowanemu odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę.

Roszczenie o zadośćuczynienie przechodzi na spadkobierców tylko wtedy, gdy zostało

uznane na piśmie albo gdy powództwo zostało wytoczone za życia poszkodowanego.

Odpowiedzialność na zasadzie art. 417 K.c. zarządcy drogi może ponosić jedynie wówczas, gdy konkretna szkoda powstała przy wykonywaniu przez niego obowiązków polegających na wykonywaniu władzy publicznej.

Należy zauważyć, że przykładowy katalog obowiązków ciążących na zarządcy drogi zawarty w art. 20 § 1 ustawy o drogach publicznych wymienia zarówno zadania wymagające dla swej realizacji czynności o charakterze władczym, oraz wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych (pkt 8), jak też, w przeważającej mierze, zadania wynikające z obowiązków zarządcy drogi publicznej związane z faktem udostępnienia tego mienia do korzystania innym podmiotom, np. utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (pkt 8), wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających (pkt 11).

W konsekwencji kwestię odpowiedzialności zarządcy za szkody powstałe w ramach wykonywania ustawowych obowiązków należy rozpatrywać indywidualnie, odnosząc się do konkretnych okoliczności, w jakich szkoda zaistniała. W związku z dwojakim charakterem działalności zarządcy, tj. zarówno w sferze imperium wymagającej podejmowania czynności władczych (np. wydawanie zezwoleń), jak też w sferze dominium jako równego innym uczestnika obrotu cywilnoprawnego, szkoda wyrządzona wskutek działalności zarządcy rozpatrywana będzie zatem bądź przez pryzmat regulacji art. 417 K.c. bądź też na zasadach ogólnych.

Podstawa prawna:

1. Ustawa o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 450 ze zm.).
2. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.).