



E Jakub Brzeski, Wierzbicki Adwokaci i Radcowie Prawni Sp. k.

Cywilnoprawne i karno-administracyjne konsekwencje niedopełnienia obowiązków związanych z zimowym utrzymaniem dróg

W miesiącach zimowych media wiele uwagi poświęcają kwestii zimowego utrzymania dróg. Podczas mroźnych zim podkreśla się wysokie koszty ponoszone przez zarządców dróg w związku z koniecznością usuwania śniegu i lodu z nawierzchni dróg. Z kolei w przypadku cieplejszych zim pojawiają się dyskusje, w jaki sposób można wykorzystać środki pieniężne zarezerwowane na zimowe utrzymanie dróg, a niewykorzystane z powodu stosunkowo niewielkich opadów śniegu oraz dodatnich temperatur.

Niezależnie od tego, jak bardzo kompleksowo przygotował się dany zarządca na nadejście zimy, zazwyczaj trafia się przynajmniej kilka takich dni w roku, gdy aura płata figla nawet najbardziej zapobiegliwym i przewidującym osobom odpowiedzialnym za utrzymanie dróg i wówczas powtarzają się liczne głosy o tym „jak zima bardzo zaskoczyła drogowców”.

Warto przyjrzeć się kwestii odpowiedzialności zarządców za ewentualne zaniedbania w zakresie zimowego utrzymania podległych im dróg.

Na kim ciąży obowiązek utrzymania drogi i jaki jest zakres tego obowiązku?

Zgodnie z art. 4 pkt 20 *Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 460) przez utrzymanie drogi rozumieć należy utrzymanie drogi – wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej. Odrębną podstawę prawną, z której wynika obowiązek zimowego utrzymania dróg, stanowi art. 5 ust.

4 Ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1399), zgodnie z którym obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należą do zarządu drogi. Do obowiązków zarządu drogi należy także (...) pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej oraz uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku. W tym zakresie należałoby przyjąć, że określenie „zarząd drogi” użyte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odpowiada swoim zakresem pojęciu „zarządcy drogi”. W zakresie pojęcia „drogi” mieści się zgodnie z ustawą o drogach publicznych szereg elementów, w szczególności jezdnia oraz chodnik.

Zgodnie z treścią art. 19 ustawy o drogach publicznych sprawy z zakresu utrzymania dróg należą do organów administracji rządowej lub jednostek samorządu terytorialnego będących zarządcami dróg. Co do zasady zarządcą dla dróg krajowych jest generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad, dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, a dla dróg gminnych – wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Zarządcą drogi może być też np. drogowa spółka specjalnego przeznaczenia lub spółka, z którą zawarto umowę o eksploatację autostrady.

Odrębną kategorią od dróg publicznych jest kategoria dróg wewnętrznych. Są to: drogi zlokalizowane na terenie osiedli mieszkaniowych, drogi dojazdowe do obiektów komercyjnych, place przed dworcami *etc.* Zgodnie z generalną zasadą utrzymanie tych dróg należy do właściciela terenu, na którym dana droga się znajduje. W praktyce często zarządcą drogi wewnętrznej jest na przykład wspólnota mieszkaniowa lub podmiot wykonujący zadania zarządcy nieruchomości na podstawie umowy ze wspólnotą mieszkaniową czy też spółdzielnią mieszkaniową.

Zarządcą drogi jest przede wszystkim odpowiedzialny za to, by stan drogi nie stwarzał niebezpieczeństwa dla jej użytkowników przy założeniu przestrzegania zasad ruchu drogowego przez uczestników ruchu. Bezpieczeństwo jest w tym zakresie – podobnie jak w innych przypadkach – wartością nadrzędną w stosunku do wygody uczestników ruchu, choć oczywiście podnoszenie poziomu bezpieczeństwa drogi poprzez usuwanie śniegu i lodu zazwyczaj wydatnie zwiększa także wygodę poruszających się po drodze kierowców i pieszych.

W stanie idealnym śnieg i lód powinny zostać usunięte niezwłocznie po ich pojawieniu się na powierzchni drogi – zanim jakkolwiek pojazd miałby szansę przejechać po oblodzonej lub ośnieżonej drodze. Rzeczywistość znacząco jednak odbiega od stanu idealnego, a zarządcy dróg muszą stawić czoła następującym ograniczeniom, które utrudniają lub opóźniają doprowadzenie nawierzchni drogi do stanu optymalnego:

- a) ograniczone ilościowo zasoby sprzętu i ludzi,
- b) ograniczone możliwości techniczne dostępnego sprzętu,
- c) ruch drogowy na odcinkach wymagających podjęcia działań,
- d) ograniczenia w zakresie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach; ograniczenia takie przewiduje art. 82 ust. 2 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2013

r. poz. 627), który nakazuje stosowanie środków chemicznych na drogach publicznych oraz ulicach i placach w sposób najmniej szkodzący terenom zieleni oraz zadrzewieniom, a ponadto *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach* (Dz.U. z 2005 r., Nr 230, poz. 1960).

Wszystko to sprawia, że przewidziane prawem obowiązki zarządcy związane z zimowym utrzymaniem dróg nie mogą stanowić źródła antycypacji, że podlegające danemu zarządcy drogi zawsze będą perfekcyjnie oczyszczone ze śniegu i z lodu. Można zatem powiedzieć, że zakres ciężącego na zarządcy drogi obowiązku nie jest absolutny. Oczywiście zarządca powinien zatroszczyć się o to, by dysponować takimi zasobami sprzętowymi i ludzkimi, by możliwe było jak najbardziej efektywne zwalczanie skutków specyficznych dla zimy warunków atmosferycznych. W tym wypadku miarą efektywności będą jednak zasady zdrowego rozsądku. Oczekiwania wobec zarządcy drogi muszą podlegać ograniczeniom z punktu widzenia racjonalności, co ma istotne znaczenie w kontekście potencjalnej możliwości przypisania zarządcy odpowiedzialności za niedopełnienie przez niego obowiązków związanych z zimowym utrzymaniem drogi.

Odpowiedzialność cywilnoprawna

W wyniku niewywiązania się przez zarządcę drogi z obowiązków związanych z zimowym utrzymaniem drogi istnieje ryzyko poniesienia przez użytkowników drogi szkody zarówno na osobie, jak i na mieniu.

Podstawą cywilnoprawnej odpowiedzialności zarządcy drogi, któremu można przypisać wyrządzenie innej osobie szkody z powodu uchybień w zimowym utrzymaniu drogi, jest artykuł 415 *Kodeksu cywilnego* o następującej treści: „kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”. Jest to odpowiedzialność oparta na zasadzie winy – w odróżnieniu od odpowiedzialności na zasadzie ryzyka, która to zasada obowiązuje np. w odniesieniu do odpowiedzialności producenta za produkt niebezpieczny. W przypadku odpowiedzialności na zasadzie winy obowiązek naprawienia szkody powstaje jedynie w przypadku takiego działania lub zaniechania, za które można przypisać sprawcy winę.

Prawo cywilne rozróżnia kilka koncepcji winy. W tradycyjnym ujęciu wina składa się z elementu obiektywnego określanego jako bezprawność zachowania oraz z elementu subiektywnego (wina *sensu stricto*). Współcześnie postuluje się rozdzielenie pojęć bezprawności i winy, wskazując na to, że bezprawność jest raczej przesłanką winy, a nie jej elementem. Aktualnie w doktrynie ścierają się dwa główne kierunki pojmowania winy – kierunek psychologiczny, akcentujący wewnętrzne nastawienie sprawcy, a zatem kierunek kładący nacisk na subiektywny element działania sprawcy, oraz kierunek normatywny, który postuluje badanie zewnętrznych przejawów zachowania sprawcy. Występują także teorie pośrednie, zgodnie z którymi działanie lub zaniechanie sprawcy powinno być odnoszone do obiektywnego wzorca zachowań i należytej staranności w stosunkach danego rodzaju, a przy tym pod uwagę powinny być brane osobiste przymioty sprawcy.

Wypada zauważyć, że obiektywne elementy winy dominują ▶

► w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej osób prawnych, które siłą rzeczy nie mają możliwości, by wykazywać jakiekolwiek wewnętrzne nastawienie psychiczne do podejmowanych przez siebie działań lub do zaniechań. Nastawienie takie przejawiać mogą jedynie osoby działające w imieniu osoby prawnej, jej pracownicy *etc.*, ale nie sama osoba prawna. Wydaje się zatem, że w odniesieniu do osób prawnych wina jest mocno zobiektywizowaną przesłanką odpowiedzialności i bada się ją głównie lub nawet jedynie przez odniesienie zachowania lub zaniechania sprawcy do ogólnie przyjętego wzorca zachowań w stosunkach danego rodzaju.

Wina może mieć postać winy umyślnej, przez co rozumie się bezpośredni zamiar wyrządzenia szkody lub świadome godzenie się na wyrządzenie szkody, oraz winy nieumyślnej, a zatem niedołożenia przez sprawcę szkody należytej staranności w podejmowanej przez siebie aktywności, w ramach której powinien się on taką starannością wykazać. Należy zauważyć, że w orzecznictwie i doktrynie dominuje zasada, że każdy stopień winy stanowi uzasadnienie dla odpowiedzialności odszkodowawczej sprawcy szkody. W piśmiennictwie wyrażany jest jednak także odmienny pogląd, zgodnie z którym najłżejsze niedbalstwo nie powinno być uznawane za stopień winy uzasadniający odpowiedzialność odszkodowawczą sprawcy.

Poza powstaniem szkody oraz możliwością przypisania sprawcy winy do stwierdzenia istnienia odpowiedzialności odszkodowawczej konieczne jest istnienie związku przyczynowego pomiędzy szkodą a działaniem lub zaniechaniem. Przykładowo – nie będzie możliwości przypisania zarządcy drogi odpowiedzialności za szkodę poniesioną przez użytkownika drogi w postaci uszkodzonego samochodu, jeśli pomimo ewidentnego zaniedbania obowiązków zarządcy w zakresie odśnieżania samochodów uległ uszkodzeniu w wyniku kolizji spowodowanej wymuszeniem pierwszeństwa przez innego użytkownika drogi (przy założeniu, że żaden z pojazdów nie wpadł w poślizg bezpośrednio przed kolizją).

Ciężar dowodu w zakresie wykazania poniesionej szkody, popełnionych przez zarządcę zaniedbań w zimowym utrzymaniu drogi oraz wykazania istnienia związku przyczynowego leży po stronie tego, kto występuje z roszczeniem. Warto zauważyć, że wykazanie winy zarządcy drogi napotyka praktyczne trudności. Przed wystąpieniem z ewentualnymi roszczeniami poszkodowany powinien skrupulatnie zgromadzić dokumentację wypadkową, a także upewnić się, że istnieje możliwość powołania świadków, którzy zeznaliby przed sądem o okolicznościach towarzyszących powstaniu szkody. Sposób zachowania ciała ludzkiego oraz pojazdów mechanicznych w określonych warunkach drogowych (ośnieżona lub oblodzona nawierzchnia) może być z kolei przedmiotem opinii biegłego – dowód taki może być wykorzystany przez zarządcę do wykazania częściowego lub całkowitego przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody. Należy bowiem przypomnieć, że w myśl art. 362 *Kodeksu cywilnego* „jeżeli poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody, obowiązek jej naprawienia ulega odpowiedniemu zmniejszeniu stosownie do okoliczności, a zwłaszcza do stopnia winy obu stron. W przypadku ewentualnego sporu sądowego linią obrony zarządcy drogi może być zatem na przykład stan nietrzeźwości użytkownika drogi lub przekroczenie dozwolonej prędkości przez kierowcę

samochodu. W tym przypadku ciężar dowodu będzie już jednak spoczywać na zarządcy.

Zdarza się, że zarządca drogi korzysta w zakresie utrzymania drogi – także zimowego utrzymania drogi – z usług wyspecjalizowanych podmiotów zewnętrznych. Z kolei podmioty takie realizują powierzone im zadania, rzecz jasna, przez swoich pracowników lub osoby wykonujące współpracujące na podstawie umowy zlecenia i umowy o dzieło. W takich wypadkach odpowiedzialność za spowodowanie szkody jest ustalana na podstawie art. 429 lub art. 430 *Kodeksu cywilnego*.

Zgodnie z art. 429 *Kodeksu cywilnego* podmiot powierzający wykonanie czynności innemu podmiotowi jest odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną przez sprawcę przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Zaniechania w odśnieżaniu ulic, których dopuszcza się podmiot zewnętrzny, generują zatem odpowiedzialność zarządcy. Tym niemniej zarządca może się uwolnić od odpowiedzialności, jeśli będzie w stanie udowodnić swój brak winy w wyborze albo będzie w stanie wykazać, że zimowe utrzymanie drogi powierzył podmiotowi, który w zakresie swojej działalności zawodowej lub gospodarczej trudni się wykonywaniem takich czynności. Jeśli zarządca skutecznie wykaże jedną z tych okoliczności, wówczas odsunie od siebie odpowiedzialność odszkodowawczą, która zostanie przesunięta na wyspecjalizowany podmiot zewnętrzny. W odniesieniu do art. 429 *Kodeksu cywilnego* wina osoby, której powierzono wykonanie czynności, nie jest konieczną przesłanką odpowiedzialności powierzającego, a zatem powierzający ponosi odpowiedzialność także za niezawinione działanie rzeczywistego sprawcy szkody. Jeśli jednak rzeczywistemu sprawcy szkody można przypisać winę, wówczas ponosi on solidarną odpowiedzialność z powierzającym wykonanie czynności. Oznacza to dla poszkodowanego możliwość wyboru w kwestii podmiotu, od którego dochodzić będzie odszkodowania – każdy z solidarnie odpowiedzialnych podmiotów odpowiada bowiem do pełnej wysokości szkody.

Z kolei art. 430 *Kodeksu cywilnego* wprowadza odpowiedzialność powierzającego wykonanie czynności innej osobie w przypadku wykonywania tej czynności pod kierownictwem powierzającego. Jeśli szkoda została wyrządzona z winy osoby wykonującej zadanie, wówczas odpowiedzialny za szkodę jest powierzający. Powierzający może bronić się przed odpowiedzialnością, wykazując, że jego podwładny nie zawinił przy wywołaniu szkody. Odpowiedzialność zwierzchnika i podwładnego ma charakter solidarny, a zatem każdy z nich odpowiada wobec poszkodowanego do pełnej wysokości szkody. Wyjątkiem w tym zakresie jest sytuacja, gdy szkoda została spowodowana przez osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę. Wówczas poszkodowany – w myśl art. 120 *Kodeksu pracy* – naprawienia szkody dochodzić może jedynie od pracodawcy. Pracodawcy przysługuje następnie w stosunku do pracownika roszczenie regresowe, o którym za chwilę.

Podmiotom ponoszącym odpowiedzialność w oparciu o art. 429 i 430 *Kodeksu cywilnego* zazwyczaj będzie przysługiwało roszczenie regresowe w stosunku do rzeczywistego sprawcy szkody, który ponosi winę za powstanie szkody, a zatem do osób i podmiotów, które rzeczywiście wykonywały zadania związane z zimowym utrzymaniem drogi, w zakresie których doszło do zaniedbań. Kwestia odpowiedzialności regresowej może

być jednak odmiennie uregulowana w łączącej strony umowie, na podstawie której doszło do powierzenia zadań związanych z utrzymaniem drogi.

W zakresie dochodzenia roszczeń regresowych od osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę należy pamiętać o ograniczeniach przewidzianych w *Kodeksie pracy*. Pracownik, który wyrządził szkodę osobie trzeciej, będzie ponosił odpowiedzialność wobec pracodawcy w pełnej wysokości tylko wtedy, jeżeli szkodę wyrządził umyślnie. W pozostałych przypadkach jego odpowiedzialność jest ograniczona do wysokości kwoty trzymiesięcznego wynagrodzenia przysługującego temu pracownikowi w dniu wyrządzenia szkody. Należy ponadto pamiętać, że pracownikowi winnemu zaniedbań również przysługiwać będzie zarzut pełnego lub częściowego przyczynienia się pracodawcy do powstania szkody. Wówczas odpowiedzialność pracownika wobec pracodawcy będzie miarkowana przez stopień, w jakim pracodawca przyczynił się do powstania szkody.

Odpowiedzialność karno-administracyjna

Zarządcy dróg, którzy nie wypełniają swoich obowiązków w zakresie zimowego utrzymania dróg, narażają się także na odpowiedzialność karno-administracyjną, zwaną też odpowiedzialnością wykroczeniową. Zgodnie z art. 101 *Kodeksu wykroczeń* „kto uchyła się od obowiązku oczyszczania i usuwania z odcinków dróg publicznych o twardej nawierzchni, przechodzących przez obszary o zabudowie ciągłej lub skupionej poza miastami i osiedlami, błota, kurzu, śniegu lub lodu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany. Ponadto takiej samej karze podlega, kto zgodnie z art. 102 *Kodeksu wykroczeń* „uchyla się od obowiązku utrzymania w należytym stanie zjazdów z dróg publicznych do przyległych nieruchomości”.

Oczywiście także w zakresie odpowiedzialności wykroczeniowej zarządcy drogi uchylanie się od obowiązków odśnieżania i usuwania oblodzenia powinno być rozpatrywane w kategoriach zdroworozsądkowych, tzn. z uwzględnieniem rzeczywistych możliwości utrzymania dróg w danych warunkach pogodowych i z uwzględnieniem dostępnych zasobów lub zasobów, którymi zarządca dysponować powinien, gdyby wykonywał swoją działalność z należytą starannością.

Wydaje się natomiast, że w świetle prawa polskiego istnieje raczej niewielkie prawdopodobieństwo, by osoby odpowiedzialne za zimowe utrzymanie drogi mogły zostać pociągnięte do odpowiedzialności karnej w przypadku, gdy niedochowanie przez te osoby obowiązków w zakresie usunięcia z drogi lodu lub śniegu odniosło skutek np. w postaci ziszczenia się katastrofy w ruchu lądowym lub wystąpienia bezpośredniego niebezpieczeństwa katastrofy w ruchu lądowym. Warto mieć jednak na uwadze, że w skrajnych przypadkach rażące zaniedbania zarządcy drogi w zakresie usuwania śniegu i lodu z nawierzchni drogi, będące przyczyną zdarzenia wywołującego obrażenia ciała wielu osób lub szkodę w mieniu w wielkich rozmiarach, mogą stanowić źródło odpowiedzialności karnej osób, które nie dopełniły swoich obowiązków.

Podsumowanie

Utrzymanie dróg w okresie zimowym w stanie idealnego odśnieżenia i odlodzenia, to znaczy w stanie zapewniającym maksymal-

ny poziom bezpieczeństwa użytkownikom drogi, nie zawsze jest możliwe. Przy występowaniu gwałtownych zjawisk atmosferycznych zarządca drogi zazwyczaj nie ma możliwości, by skutecznie walczyć z żywiołem. W takich przypadkach kwestia odpowiedzialności zarządcy powinna być rozpatrywana z punktu widzenia optymalnego wykorzystania przez niego posiadanych zasobów. Ocenie poddawać można również okoliczność, czy zarządca zapewnił odpowiedni poziom zasobów technicznych i ludzkich, na jaki mógł sobie pozwolić przy założeniu prowadzenia działalności z należytą starannością.

Nie sposób przypisać zarządcy drogi odpowiedzialności wykroczeniowej lub cywilnej w przypadku, gdy zawczasu racjonalnie spożytkował on środki pieniężne na zapewnienie odpowiedniej liczby pracowników, urządzeń oraz odpowiedniej ilości materiałów do zimowego utrzymania dróg, a ponadto w przypadku wystąpienia takiej potrzeby uruchomił te zasoby, np. gdy w czasie śnieżycy wszystkie dostępne pługi, solarki i piaskarki wyjechały na podległe zarządcy drogi. W takiej sytuacji nie można uznać, że ewentualne zdarzenia drogowe spowodowane ośnieżeniem lub oblodzeniem drogi spowodowane są zawinionym zaniechaniem zarządcy.

W odniesieniu do odpowiedzialności cywilnej – o czym była mowa już wcześniej – zarządca drogi może ponadto odsuwać od siebie odpowiedzialność lub minimalizować jej stopień poprzez wykazanie przyczynienia się poszkodowanego do wystąpienia szkody lub poprzez wykazywanie, że nie poniósł winy w wyborze podmiotu zajmującego się zimowym odśnieżaniem dróg.

Biorąc pod uwagę dość „płynną” granicę winy zarządcy w zakresie zimowego utrzymania dróg, znaczna część sporów w przedmiocie szkód spowodowanych oblodzeniem nawierzchni drogi lub zaleganiem śniegu na drodze nie znajduje prostego i oczywistego rozwiązania. Podobnie, wydaje się, że w odniesieniu do odpowiedzialności wykroczeniowej właściwe osoby fizyczne także mają dość szerokie możliwości obrony przed określonymi w ustawie sankcjami.

Warto mieć jednak na uwadze, że nawet najbardziej nagły atak śniegu i zimna nie zawsze będzie stanowił wystarczającą podstawę do tego, by osoby odpowiedzialne za zimowe utrzymanie dróg mogły skutecznie odsunąć od siebie ryzyko odpowiedzialności za brak należytego utrzymania drogi. □

Piśmiennictwo

1. *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny* (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 121).
2. *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny* (t.j. Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).
3. *Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 460).
4. *Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1399).
5. *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 627).
6. *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach* (Dz.U. z 2005 r., Nr 230, poz. 1960).