

Odpowiedzialność zarządcy drogi za wypadki

W niniejszym artykule autorzy przedstawią kilka praktycznych zagadnień związanych z problematyką dochodzenia przez osoby poszkodowane w wypadkach drogowych roszczeń odszkodowawczych od zarządców dróg.

Z punktu widzenia osób poszkodowanych w wypadkach drogowych spowodowanych niewłaściwym stanem jezdni szczególnie istotne jest prawidłowe ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie danego odcinka drogi w należytych stanie. Z punktu widzenia zarządcy drogi zaś fundamentalne znaczenie ma określenie zakresu obowiązków leżących po stronie zarządcy drogi, a także granic odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym okoliczności powodujących wyłączenie lub ograniczenie zakresu odpowiedzialności zarządcy drogi za powstanie szkody w danym przypadku.

Zgodnie z art. 19 *Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* zarządcami dróg w Polsce są:

- dla dróg krajowych – generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad,
- dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa,
- dla dróg powiatowych – zarząd powiatu,

- dla dróg gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta),
- dla autostrad – generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad do czasu przekazania jej, w drodze porozumienia, spółce, z którą zawarto umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, a następnie po przekazaniu jej – spółka,
- dla dróg wewnętrznych – właściciele, np. spółdzielnie, osoby fizyczne lub podmioty nimi władające.

Podstawy prawne odpowiedzialności zarządców dróg za szkody związane z wypadkami drogowymi

Odpowiedzialność zarządców dróg opiera się na zasadzie art. 415 k.c. i – jak wynika z treści tego przepisu – jest to odpowiedzialność oparta na zasadzie winy. Oznacza to, że obowiązek naprawienia szkody przez zarządcę drogi powstaje jedynie w razie takiego działania lub zaniechania zarządcy drogi, które stanowi naruszenie obowiązków określonych w przepisach prawa i nosi znamiona winy. Do stwierdzenia istnienia przesłanek odpowie-

działalności zarządcy drogi w danym stanie faktycznym konieczne jest łączne wystąpienie następujących przesłanek: powstanie szkody spowodowanej zwinionym działaniem lub zaniechaniem zarządcy, z którym ustawa wiąże obowiązek odszkodowawczy, oraz istnienie związku przyczynowego pomiędzy szkodą a działaniem lub zaniechaniem zarządcy drogi, z którym ustawa wiąże obowiązek odszkodowawczy

Obowiązki zarządcy drogi

Zgodnie z art. 20 *Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* do podstawowych obowiązków ciążyących na zarządcach dróg należy szeroko rozumiany obowiązek utrzymania nawierzchni drogi, rozumiany jako:

- wykonywanie robót konserwacyjnych,
- wykonywanie robót porządkowych,
- wykonywanie robót zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu,
- okresowa kontrola stanu drogi,
- weryfikacja cech dróg i wskazanie usterek,
- wykonywanie robót interwencyjnych,
- wykonywanie robót utrzymaniowych,
- wykonywanie robót zabezpieczających.

W celu realizacji powyższych zadań zarządcy dróg winni utrzymywać podlegające ich zarządowi drogi w stanie wykluczającym narażenie użytkowników na wypadek, pozostający w adekwatnym (wyłącznym i bezpośrednim) związku przyczynowym z korzystaniem z drogi. Zarządca drogi ma również obowiązek zajmować się utrzymywaniem zieleni przydrożnej, w tym sadzeniem i usuwaniem drzew oraz krzewów.

Monitorowanie stanu zarządzanych dróg

Zarządcy dróg, realizując obowiązek należytego utrzymania powierzonych im dróg, mają za zadanie monitorowanie stanu tychże dróg, a także odpowiednio reagować na sygnalizowane zdarzenia w zakresie porządku, czystości i bezpieczeństwa dróg. Powyższy obowiązek zarządców dróg w praktyce nasuwa liczne rozbieżności interpretacyjne, pojawia się bowiem pytanie o częstotliwość, a także skalę działań zarządcy drogi w zakresie monitorowania stanu dróg. Problematiczne jest bowiem to, czy wystarczy, aby zarządca drogi dokonywał okresowych przeglądów stanu dróg, jaka ma być częstotliwość tych przeglądów, czy też monitorowanie polegać ma na stałym wyrwykowym kontrolowaniu stanu dróg, czy wreszcie wystarczy, jeśli zarządca drogi zareaguje na zgłoszone mu zagrożenia oraz uszkodzenia nawierzchni. Przyjmuje się bowiem, że funkcjonowanie zarządców dróg powinno polegać na działaniach zarówno interwencyjnych, jak i zapobiegawczych.

Jak czytamy w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 16 grudnia 2005 r., III CK 317/05: „Praca jednostki organizacyjnej sprawującej zarząd drogi powinna być tak zorganizowana, żeby miała ona możliwość odpowiednio szybkiego stwierdzenia wystąpienia na drodze zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu i podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. Nie oznacza to jednak, że wystąpienie na drodze jakiegokolwiek zdarzenia stwarzającego z kolei zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu jest zawsze wynikiem, a zarazem normalnym następstwem,

zwinionego zaniechania podjęcia niezbędnych i możliwych w konkretnych okolicznościach działań przez odpowiedzialnych pracowników zarządcy drogi publicznej. Istotne jest bowiem rozważenie, czy nawet przy hipotetycznym założeniu zapewnienia najlepszej organizacji pracy strony pozwanej była ona w stanie dopełnić w konkretnym wypadku spoczywającego na niej obowiązku usunięcia zaistniałego zagrożenia bezpieczeństwa ruchu. Zwinionym zaniechaniem zarządcy drogi byłby z pewnością brak podjęcia takich działań organizujących pracę, które – w razie ich podjęcia – umożliwiłyby zapewnienie utrzymania drogi w należytych stanie. W przypadku kiedy istniejące zagrożenia lub przeszkody na drodze są zgłaszane zarządcy drogi, trudno byłoby uniknąć odpowiedzialności odszkodowawczej”.

Po stronie zarządcy drogi leży również obowiązek dbałości o stan poboczy i trudno podzielić punkt widzenia prezentowany często przez zarządców dróg, że to na kierowcach spoczywa obowiązek należytego obserwowania drogi i wymijania ewentualnie wyrastających nad jezdnię konarów. W orzecznictwie przyjmuje się bowiem, że nie do przyjęcia jest takie stanowisko zarządców dróg, zgodnie z którym użytkownicy dróg publicznych mieliby być narażeni na bezpośredni kontakt z przeszkodami na drodze zagrażającymi ich bezpieczeństwu, zaś zarządca drogi czułby się zwolniony z ustawowego obowiązku właściwego jej utrzymania, twierdząc, że kierujący mógł wszakże dołożyć należytej staranności przy omijaniu tych przeszkod.

Prawidłowe oznakowanie i zabezpieczenie uszkodzeń jezdni oraz remontów dróg

Na tle orzecznictwa sądowego na szczególną uwagę zasługuje kwestia obowiązku oznaczenia przez zarządcę dróg remontowanych lub zniszczonych odcinków drogi poprzez zastosowanie odpowiedniego oznakowania, np. przy zastosowaniu znaków drogowych, a w sytuacji wyłączenia drogi z użytku stosownych zabezpieczeń, uniemożliwiających korzystanie z danego odcinka drogi. Uszkodzony fragment drogi powinien być oznaczony w sposób dostosowany do konkretnego przypadku, w szczególności uzasadnionych wypadkach, których likwidacja wymaga dłuższego czasu lub skomplikowanych technologii naprawy, konieczne jest po stronie zarządcy zainstalowanie czasowej sygnalizacji świetlnej, która umożliwi prawidłowy ruch pojazdów. Brak konserwacji sygnalizacji lub jej wadliwe funkcjonowanie może również skutkować odpowiedzialnością zarządcy drogi. Co istotne, zarządca danego odcinka drogi nie może skutecznie wyłączyć swojej odpowiedzialności tylko poprzez stwierdzenie, że uszkodzenia na drodze zostały oznaczone w sposób prawidłowy, bowiem tolerowanie wadliwego stanu drogi przez zarządcę również stanowi zwinione zaniechanie, rodzące po jego stronie odpowiedzialność odszkodowawczą.

Prace związane z zajęciem pasa drogowego są wykonywane za zgodą zarządcy drogi. Konieczne jest wówczas zabezpieczenie i oznakowanie robót, gdyż tylko prawidłowe oznakowanie i zabezpieczenie miejsca prowadzonych robót decyduje o bezpieczeństwie osób znajdujących się w pobliżu. Brak czytelnego i zgodnego z przepisami o ruchu drogowym oznakowania może stanowić przyczynę wypadków. Co do zasady, to inwestor prowadzący prace w pasie drogowym od dnia jego wejścia na teren robót odpowiada za oznakowanie pionowe (prawidłowe i zgodne ►

► z zatwierdzonym projektem oznakowania) zajętego pod prowadzone prace terenu, jak i za zastosowanie odpowiednich zabezpieczeń dla pozostałych uczestników ruchu.

Z drugiej strony za bezpieczeństwo na placu budowy odpowiada wykonawca robót drogowych. W tym kontekście pojawia się pytanie o odpowiedzialność odszkodowawczą za wypadki drogowe powstałe wskutek nienależytego zabezpieczenia oraz oznakowania odcinka drogi, na którym prowadzone są prace remontowe. W praktyce zarządca drogi, będąc inwestorem, powierza tego typu zadanie wyspecjalizowanemu podmiotowi, a proces przygotowywania inwestycji wymaga uzyskania od wykonawcy prac stosownych gwarancji bezpieczeństwa. Zatem wydawałoby się, że zarządca drogi jest wówczas zwolniony od odpowiedzialności, jednakże nie jest to teza właściwa, bowiem obowiązki wynikające z art. 20 ust. 4 *Ustawy o drogach publicznych* nawet w przypadku powierzenia prac podmiotowi trzeciemu nie podlegają wyłączeniu.

Sądy w tym zakresie często uznają, że realizacja inwestycji nie zwalnia zarządcy z dbałości o bezpieczeństwo ruchu, takie stwierdzenie wynika na przykład z cytowanego już orzeczenia Sądu Najwyższego z 26 marca 2003 r. (sygn. akt II CKN 1374/2000), w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Praca jednostki organizacyjnej sprawującej zarząd drogi powinna być tak zorganizowana, żeby miała ona możliwość odpowiedniego szybkiego stwierdzenia wystąpienia na drodze zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu i podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia”. Zatem powierzenie wykonawcy robót drogowych przy jednoczesnym utrzymaniu ruchu na danym odcinku nie zwalnia automatycznie zarządcy drogi od odpowiedzialności za zarządzany odcinek drogi. Mimo prowadzonych przez podmioty trzecie prac budowlanych zarządcy dróg przez cały czas prowadzenia prac powinni monitorować przedmiotowy odcinek drogi. Zatem w sytuacji, kiedy do wypadku dojdzie na remontowanym odcinku drogi, nie ma przeszkód dochodzić roszczeń odszkodowawczych od zarządcy drogi. Kwestia niedopełnienia obowiązków związanych z właściwym zabezpieczeniem terenu budowy przez wykonawcę będzie stanowić wówczas przedmiot sporu pomiędzy zarządcą drogi oraz zaangażowanym przez niego wykonawcą prac, w przypadku zasądzenia od zarządcy odszkodowania za szkody wywołane przez niewłaściwe działanie wykonawcy prac, zarządcy drogi przysługujące będzie bowiem roszczenie regresowe wobec wykonawcy.

Odpowiedzialność zarządcy drogi a działanie siły wyższej

Zarządca drogi nie może skutecznie powołać się na działanie siły wyższej jako przesłanki egzoneracyjnej wyłączającej jego odpowiedzialność w sytuacji, gdy skutkiem działania siły wyższej można było zapobiec poprzez ich zlikwidowanie lub ich prawidłowe oznaczenie i zabezpieczenie. W świetle orzecznictwa sądów powszechnych siła wyższa może wyłączyć odpowiedzialność zarządcy drogi jedynie wówczas, gdy szkoda powstaje w momencie jej działania. Próby późniejszego z niej skorzystania jako przesłanki wyłączającej odpowiedzialność nie znajdują uzasadnienia.

W tym kontekście powstają wątpliwości co do prawidłowego utrzymania stanu drogi na przykład w okresie zimowym, utrzymanie wówczas drogi w stanie całkowitego bezpieczeństwa jest często technicznie wręcz niemożliwe wskutek działania sił przyrody.

Kolizja drogowa powstała na skutek śliskiej nawierzchni jezdni nie daje automatycznie podstawy do przyjęcia odpowiedzialności po stronie zarządcy drogi, z taką oto argumentacją, że nie dopełnił on ciężących na nim obowiązków polegających na usunięciu śniegu oraz lodu. W świetle orzecznictwa sądowego w porze zimowej wymagana jest od kierujących pojazdami szczególna ostrożność. Kierowcy muszą liczyć się z możliwością wystąpienia śliskiego fragmentu drogi, który zagraża bezpieczeństwu jazdy, i dostosować styl jazdy do panujących warunków. Utrzymanie dróg publicznych w należyłym stanie w okresie zimowym musi być zatem oceniane w rozsądnych granicach, w świetle zasad doświadczenia życiowego.

W świetle wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 28 września 2001 r., III CKN 267/99, sam fakt stwierdzenia oblodzenia drogi nie wystarczy do przypisania odpowiedzialności zarządcy drogi. Niezbędne jest wykazanie przez poszkodowanego okoliczności wskazujących, że funkcjonariusze zarządcy drogi nie uczynili zadość obowiązkowi utrzymania tej drogi w sposób uniemożliwiający wypadek na skutek poślizgu. Samo zaś stwierdzenie istnienia po intensywnych opadach śniegu niezabezpieczonego odcinka drogi nie uzasadnia domniemania, że tym obowiązkiem funkcjonariusze nie uczynili zadość. W celu przyjęcia takiego domniemania trzeba byłoby założyć, z przyczyn oczywistych bez racjonalnych podstaw, że w okresie ciężkich warunków atmosferycznych w porze zimowej (śnieżyca, zawieja) utrzymanie wszystkich dróg publicznych w stanie całkowitego bezpieczeństwa jest technicznie możliwe.

Odpowiedzialność za wypadki związane z wtargnięciem na drogę dzikich zwierząt

Gospodarka łowiecka w Polsce jest prowadzona w obwodach łowieckich przez dzierżawców lub zarządców. W myśl art. 11 ust. 2 pkt 8 *Ustawy Prawo łowieckie* gospodarowanie populacjami zwierzyny wymaga w szczególności ochrony zwierzyny przed zagrożeniem ruchu pojazdów samochodowych na drogach krajowych i wojewódzkich. Powołany przepis wskazuje jedynie na przykładowe obowiązki i – jak się wydaje – nie wyklucza tożsamych obowiązków na drogach gminnych.

Zarządcy oraz dzierżawcy terenów łowieckich winni współdziałać z zarządcami dróg w celu należytego zabezpieczenia dróg, dzieje się to poprzez zastosowanie właściwego oznakowania (szlak migracyjny, nadmierna populacja gatunkowa itp.), wznoszenie odpowiednich barier oddzielających jezdnię od terenów leśnych. Jeśli zarządca drogi zaniecha umieszczenia na drodze znaków, jego odpowiedzialność nie budzi większych wątpliwości, natomiast w sytuacji gdy zarządca drogi uczynił zadość zgłaszanym postulatom (oznakowanie drogi), nie będzie on ponosił odpowiedzialności za kolizję z dzikim zwierzęciem.

Bardziej skomplikowana staje się sytuacja, w której do zderzenia z dziką zwierzyną dochodzi na drodze, która jest oddalona od terenów leśnych. Nie sposób uznać, że w takim miejscu znajduje się szlak migracyjny zwierząt ani też, że występuje tam nadliczebność zwierzyny, co powodowałoby konieczność umieszczenia odpowiedniego oznakowania. W takich przypadkach warto odnieść się do wyroku Sądu Najwyższego z 19 kwietnia 1974 r. (sygn. akt II CR 157/74), w którym Sąd Najwyższy wskazał, że: „Skarb Pań-

stwa nie ponosi odpowiedzialności za powstałą na drodze ruchu publicznego szkodę w wyniku zderzenia się zwierzęcia żyjącego w stanie wolnym z mechanicznym środkiem komunikacji, gdy do zderzenia doszło poza obszarem, którego charakter uzasadniałby ustawienie ostrzegającego znaku drogowego”. Nie sposób wykazać winy zarządcy drogi w sytuacji, kiedy sarna pojawiła się na drodze gminnej lub na osiedlu mieszkaniowym, takie zdarzenie można uznać raczej jako zdarzenie jednostkowe wyjątkowe, oderwane od ogólnego obowiązku zarządcy drogi.

Zarządca drogi odpowiada na zasadzie winy przykładowo za szkody powstałe z związku z:

- dziurami (ubytkami) w jezdni,
- niewłaściwym oznaczeniem remontowanych lub zniszczonych odcinków drogi,
- oblodzeniem drogi (z zastrzeżeniem, że wykazane zostanie zaniechanie zarządcy drogi),
- drzewami (konarami) wystającymi ponad jezdnię,
- niewłaściwym utrzymaniem stanu pobocza,
- wtargnięciem dzikich zwierząt na jezdnię, w przypadku zaniechania umieszczenia stosownych znaków.

Praktyczne kwestie związane z dochodzeniem roszczeń od zarządcy drogi

Jeśli w wyniku wypadku drogowego spowodowanego nienależytym stanem jezdni doszło do wyrządzenia uczestnikom zdarzenia drogowego szkody, poszkodowani w pierwszej kolejności powinni ustalić, kto jest zarządcą danej drogi, w dalszej kolejności powinni ustalić, czy dany zarządca drogi korzysta z ochrony ubezpieczeniowej od odpowiedzialności cywilnej i otrzymać dane ubezpieczyciela zarządcy drogi.

Obecnie zarządcy dróg powszechnie korzystają z ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. W praktyce pojawia się zatem pytanie o kwestię dochodzenia roszczeń odszkodowawczych bez-

pośrednio od ubezpieczyciela zarządcy drogi. Przedmiot i zakres udzielanej zarządcy drogi przez ubezpieczyciela ochrony, a także wyłączenia oraz pozostałe prawa i obowiązki ubezpieczonego i zakładu ubezpieczeń są ściśle określone w ogólnych warunkach ubezpieczenia i treści umowy łączącej zarządcę drogi z danym ubezpieczycielem. Podstawy prawne odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń co do zasady są tożsame z odpowiedzialnością cywilną zarządcy dróg, przy tym umowa ubezpieczenia może ograniczać w swojej treści pewne zdarzenia, co oznacza, że pomimo tego, że zarządca drogi będzie odpowiadał za wyrządzoną szkodę, zakład ubezpieczeń z uwagi na treść zawartej z zarządcą drogi umowy nie będzie udzielał ochrony na pewnego rodzaju zdarzenia. Co więcej, w umowach ubezpieczenia ubezpieczyciele wprowadzają dość powszechnie zapisy dotyczące udziałów własnych ubezpieczonego i franszyzy, czyli pewnego pułapu kwotowego, do którego koszty naprawienia szkody obciążają zarządcę drogi.

Dlatego też w pierwszej kolejności wskazane wydaje się skierowanie przez poszkodowanego do zarządcy drogi przedsądowego wezwania do zapłaty, w odpowiedzi na które zarządca drogi winien wskazać numer umowy ubezpieczenia, a także dane ubezpieczyciela. Następnie warto skierować analogiczne wezwanie do zapłaty do ubezpieczyciela zarządcy drogi, często bowiem ubezpieczyciel w odpowiedzi na takie wezwanie wskazuje, że dany przypadek podlega wyłączeniu spod ochrony ubezpieczeniowej, co pozwoli na podjęcie decyzji w zakresie wyboru podmiotu na gruncie ewentualnego sporu sądowego o zapłatę odszkodowania. W przypadku otrzymania przez poszkodowanego od ubezpieczyciela odmowy wypłaty odszkodowania, z powodu wyłączenia danego zdarzenia spod ochrony, powództwo należy kierować w pierwszej kolejności do zarządcy drogi. W toku postępowania zaś, jeśli zarządca drogi uzna, że dany przypadek podlega ochronie ubezpieczeniowej, może dojść do wezwania do udziału w sprawie ubezpieczyciela, z inicjatywą samego zarządcy drogi. □

