

WOJCIECH CHRZAŚCIK

Uniwersytet Jagielloński
<https://orcid.org/0000-0002-0169-2892>
wojciech.chrzascik@student.uj.edu.pl

Odpowiedzialność deliktowa zarządcy drogi gminnej za szkody wyrządzone jej stanem – analiza wybranych zagadnień

Tort liability of the administrator of a municipal road for damage caused by its condition – an analysis of selected issues

Abstract: Tort liability is the one of the basic types of civil liability specified in the Civil Code. The entities potentially liable for torts might be persons, legal persons and organizational units without legal personality. Therefore, the possibility of tort liability of administrators of public roads, including municipal roads, for damage also caused as a result of their poor condition is real. What is more, any breach of the law by administrators reveals important questions concerning the specific grounds and conditions for liability for damage. However, according to their potential plurality depending on factual situations, it would be pointless to discuss them all. For this reason, this article will present only selected elements of the matter.

Keywords: torts, road administrators, public authority

Wprowadzenie

W zakresie odpowiedzialności cywilnoprawnej określonej w Ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹ można wyróżnić zasadniczą jej odmianę w postaci odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych (tzw. deliktów). Trzema uniwersalnymi i podstawowymi przesłankami jej zaistnienia są zaś: zdarzenie, z którym przepisy wiążą powstanie odpowiedzialności deliktowej, szkoda oraz związek przyczynowy pomiędzy ową szkodą a wspomnianym zdarzeniem². Reżim odpowiedzialności *ex delicto* obejmuje zatem występujące poza sferą stosunków obligacyjnych prawnie relewantne sytuacje faktyczne prowadzące do powstania szkody, z którą to szkodą materialne prawo cywilne wiąże odpowiedzialność odszkodowawczą określonego podmiotu³. Dlatego też w ramach odpowiedzialności deliktowej wyeksponować należy nie tylko odpowiedzialność za czyn własny, lecz

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 z późn. zm.), dalej: k.c.

² P. Machnikowski, A. Śmieja, *Czyny niedozwolone*, [w:] A. Olejniczak (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna. System prawa prywatnego*, t. 6, Warszawa 2018, Legalis, podrozdz. 14, pkt. VII, ppkt. 1.

³ Istnieją jednak sytuacje, w których odpowiedzialność deliktowa może zaistnieć także w przypadku braku wystąpienia szkody. Kwestia ta jest jednak kontrowersyjna. Zob. M. Zelek, *Komentarz do art. 415*, [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. II: *Komentarz. Art. 353–626*, Warszawa 2022, Legalis, pkt. I, ppkt. 8. Szerzej na temat szkody i jej rozumienia pisał m.in. M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2021, Legalis, rozdz. II.

także za czyn cudzy, za zwierzęta i rzeczy, a nawet za zdarzenia związane z użyciem sił przyrody⁴. Sytuacje te, nazywane ogólnie czynami niedozwolonymi, stanowiące samodzielne źródło odpowiedzialności odszkodowawczej, zostały określone zwłaszcza w tytule VI księgi III ww. ustawy obejmującym przepisy art. 415-449 k.c.⁵ Podmiotami potencjalnie odpowiedzialnymi z tytułu tych czynów mogą być zaś zarówno osoby fizyczne, osoby prawne (art. 33 k.c.), jak i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (art. 33¹ § 1 k.c.)⁶.

Mając na względzie powyższe, nie należy zatem wykluczać możliwości odpowiedzialności deliktowej zarządców dróg publicznych, w tym dróg gminnych, względem ich użytkowników za różnorodne szkody wyrządzone także wskutek złego stanu zarządzanej drogi. Coraz częściej dochodzi bowiem do przedmiotowych sytuacji będących samodzielnymi źródłami powstawania obowiązków naprawienia szkody przez zarządców. Na zarządcach dróg ciąży bowiem rozmaite i prawne powinności związane z utrzymywaniem należytego oraz bezpiecznego ich stanu. Obowiązki te niestety nie zawsze są właściwie realizowane. Nieprzestrzeganie prawa przez zarządców w przedstawionym zakresie rodzi istotne pytania dotyczące konkretnych podstaw i przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. Z racji potencjalnej ich mnogości w zależności od danej sytuacji faktycznej bezprzedmiotowe byłoby omawianie ich wszystkich i we wszystkich aspektach. Dlatego też w niniejszej publikacji zaprezentowane zostaną zaledwie wybrane elementy charakteryzowanej tematyki: 1) droga gminna i jej zarządca, 2) wykonywanie władzy publicznej przez zarządców dróg gminnych (art. 417 k.c.) oraz 3) odpowiedzialność zarządców dróg gminnych na podstawie art. 415 k.c., a treść art. 416 k.c.

1. Droga gminna i jej zarządca

Dokonując sprecyzowania wybranych warunków odpowiedzialności deliktowej zarządców dróg gminnych, nie można zapominać o prawidłowej identyfikacji podmiotu zobowiązanego. Wobec powyższego konieczne staje się właściwe określenie, czym są drogi publiczne oraz jak prawidłowo rozpoznać ich zarządców. Wyjaśnienie tych kwestii pozostaje również istotne w przypadku dróg gminnych. Niezbędnych wskazówek dostarczają tu zarówno akty prawa powszechnie obowiązującego, jak i liczne orzecznictwo oraz poglądy doktryny prawniczej.

Definicję legalną drogi publicznej określa Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷. Zgodnie z art. 1 u.d.p. drogą publiczną jest droga zaliczona na

⁴ U. Drozdowska, *Czyny niedozwolone*, [w:] T. Mróz (red.), *Zobowiązania*, Warszawa 2016, s. 175.

⁵ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2014, s. 197.

⁶ G. Karaszewski, *Komentarz do art. 415*, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX, pkt. 1.

⁷ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1376 z późn. zm.), dalej: u.d.p.

podstawie u.d.p. do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w u.d.p. lub innych przepisach szczególnych⁸. Takie rozumienie drogi publicznej potwierdza także Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁹ poprzez stosowne odesłanie w art. 2 pkt. 1a p.r.d.¹⁰ Co więcej, według wyroku NSA w Krakowie z dnia 5 kwietnia 1994 r.¹¹ również na gruncie prawa budowlanego termin ten należy rozumieć tożsamo. Powyższe przemawia zatem niewątpliwie, aby również na płaszczyźnie prawa cywilnego pojęcie drogi publicznej było pojmowane jednolicie.

Biorąc pod uwagę treść przepisu art. 1 u.d.p., za rdzeń definicji drogi publicznej zdecydowanie uznać należy pojęcie drogi. Wedle zaś art. 4 pkt. 2 u.d.p. przez drogę trzeba rozumieć budowlę wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym¹². Z kolei drogą w rozumieniu art. 2 pkt. 1 p.r.d. jest wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Przywołane pojęcie drogi jest więc niewątpliwie terminem zakresowo i znaczeniowo szerszym niż pojęcie drogi publicznej.

Kategorie dróg publicznych określa art. 2 ust. 1 u.d.p. Według wskazanego przepisu, przedmiotowe drogi można podzielić ze względu na swoje funkcje na m.in. drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe oraz gminne. Równocześnie na mocy art. 8 ust. 1 u.d.p. pozostałe drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w ich pasie drogowym, uznano za drogi wewnętrzne. Na mocy wyroku SN z dnia 30 maja 2003 r.¹³ można wskazać więc, iż elementem decydującym o tym, czy dana droga jest drogą wewnętrzną czy publiczną, jest jej zaliczenie do którejkolwiek z kategorii dróg publicznych. Co znamienne, według wyroku NSA z dnia 25 marca 2011 r.¹⁴ ewentualne okoliczności niespełnienia przez daną drogę publiczną normatywnych wymogów technicznych nie mają wpływu na prawny charakter tej drogi jako drogi publicznej. Jak słusznie pod-

⁸ W ustawie z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 20, poz. 90 z późn. zm.), która stanowiła poprzedniczkę względem u.d.p., drogę publiczną w art. 1 tego aktu zdefiniowano jako drogę, z której mogą korzystać zgodnie z jej przeznaczeniem wszyscy i to na równych prawach.

⁹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 450 z późn. zm.), dalej: p.r.d.

¹⁰ Przepis ten odsyła oczywiście do definicji drogi publicznej w art. 1 u.d.p.

¹¹ Wyrok NSA oz. w Krakowie z dnia 5 kwietnia 1994 r., SA/Kr 1146/93, LEX nr 11040.

¹² Zob. wyrok NSA z dnia 18 października 2016 r., II OSK 3370/14, LEX nr 2169158.

¹³ Wyrok SN z dnia 30 maja 2003 r., III CKN 1165/00, LEX nr 109442.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 25 marca 2011 r., II OSK 58/11, LEX nr 1080368.

kreślają to jednak wyroki NSA w Warszawie z dnia 20 października 2000 r.¹⁵ oraz WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2008 r.¹⁶, każda z kategorii dróg publicznych powinna jednak spełniać określone parametry techniczne, warunki formalne i prawne, a zaliczenie do danej kategorii drogi publicznej winno nastąpić w formie przewidzianej prawem. Kontynuując, formami tymi są zaś zarówno rozporządzenia w przypadku dróg krajowych (art. 5 ust. 2 u.d.p.), jak i odpowiednie akty prawa miejscowego w przypadku dróg wojewódzkich (art. 6 ust. 2 u.d.p.), powiatowych (art. 6a ust. 2 u.d.p.) oraz gminnych (art. 7 ust. 2 u.d.p.). Stosownie bowiem do wyroku NSA z dnia 4 listopada 2015 r.¹⁷ dana droga może być uznana za drogę publiczną wyłącznie po podjęciu przez właściwy organ indywidualnego aktu o jej zaliczeniu do jednej z ustawowych kategorii.

W przypadku dróg gminnych zaliczenie do kategorii dróg publicznych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Co istotne, na podstawie z art. 7 ust. 1 u.d.p. do dróg gminnych zalicza się zazwyczaj drogi o znaczeniu lokalnym, niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Dlatego też można stwierdzić, iż jako tradycyjnie drogi o najniższych parametrach technicznych, pełnią funkcję uzupełniającą względem sieci dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych¹⁸. Dodatkowo, zdaniem Michała Bursztynowicza:

[p]odkreślić należy, że drogi, dla wykonywania przypisanych im funkcji, muszą być na trwałe powiązane z nieruchomością gruntową. W konsekwencji – jak podnosi się w orzecznictwie sądów administracyjnych – bez dysponowania przez gminę prawem własności gruntów, po których przebiega droga, co do której podjęta ma zostać uchwała o jej zaliczeniu do kategorii dróg gminnych, nie istnieje możliwość zgodnego z prawem podjęcia uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych¹⁹.

Mając na względzie powyższe, na mocy art. 2a ust. 2 u.d.p. drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 1 u.d.p. zarządcą drogi jest organ administracji rządowej lub jednostka samorządu terytorialnego, do których właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Na podstawie ust. 2 powyższego przepisu zarządcą w przypadku dróg gminnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Opierając się zaś na normie sprecyzowanej w ust. 7, w przypadku zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym niektóre zadania zarządcy drogi gminnej (m.in. w zakresie utrzymania

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 20 października 2000 r., III SA 1432/99, LEX nr 47974.

¹⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2008 r., II SA/Kr 1285/07, LEX nr 485816.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r., II FSK 2370/13, LEX nr 1990274.

¹⁸ W. Kotowski, B. Kurzępa, *Komentarz do art. 7*, [w:] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2004, LEX/el.

¹⁹ M. Bursztynowicz, *Zarządzanie drogami publicznymi i realizacja inwestycji drogowych*, Warszawa 2021, LEX, rozdz. 3, podrozdz. 3.4.

nawierzchni drogi) może wykonywać partner prywatny. Natomiast wedle ust. 4 ww. przepisu zarządzanie drogami publicznymi, w tym też gminnymi, może być przekazywane między odpowiednimi zarządcami dróg publicznych w trybie porozumienia administracyjnego. Stosownie do wyroków WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2014 r.²⁰ oraz WSA w Gliwicach z dnia 16 kwietnia 2014 r.²¹ zawarcie powyższego porozumienia wymaga jednak uprzedniej akceptacji w drodze uchwały rady gminy. Biorąc powyższe pod rozwagę, powstaje pytanie co do skutków cywilnoprawnych *sensu largo* takiego porozumienia. Co znamienne, według Pawła Zaborniaka „[n]ie można wykluczyć, że porozumienie administracyjne, a w tym porozumienie zawierane na podstawie art. 19, będzie oddziaływać na sferę praw i obowiązków cywilnoprawnych. Przykładowo, za szkody wyrządzone złym stanem drogi odpowiedzialność będzie ponosił zarządca wskazany w treści porozumienia jako przejmujący”²².

Jednakże wedle wyroku SO w Gdańsku z dnia 3 listopada 2011 r.²³ z punktu widzenia skutków o charakterze cywilnoprawnym, w szczególności odpowiedzialności zarządcy wobec osób trzecich za szkody wywołane stanem dróg, porozumienia zawierane na podstawie art. 19 u.d.p. nie prowadzą do automatycznego wyłączenia odpowiedzialności dotychczasowego zarządcy. Wedle tej tezy, kwestię wspomnianej odpowiedzialności należy rozpatrywać z wykorzystaniem regulacji k.c., w tym również art. 429-430. Co więcej, przytoczone porozumienie nie prowadzi również do zmiany w kwestii zarządcy drogi. Zgodnie bowiem z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r.²⁴ zarządca drogi nie jest jej właścicielem, a jedynie w imieniu właściciela sprawuje zarząd drogą. Wobec tego porozumienie pomiędzy zarządcami dróg nie może być traktowane jako wyraz pełnej autonomii tych podmiotów w przyjmowaniu lub przekazywaniu określonych zadań związanych z zarządzaniem majątkiem jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy.

Opierając się na art. 21 ust. 1 u.d.p., zarządca drogi gminnej może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez radę gminy²⁵. Jeżeli jednak jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi musi wykonywać sam zarządca. Mimo to zarządu drogi gminnej nie można utożsamiać z samym zarządcą. Jak słusznie podniesiono bowiem w wyroku NSA z dnia 2 października 2015 r.²⁶ zarząd drogi

²⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z 27 stycznia 2014 r., II SA/GI 1534/13, ONSAiWSA 2015, nr 3, poz. 54.

²¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 kwietnia 2014 r., II SA/GI 1975/13, LEX nr 1519803.

²² P. Zaborniak, *Komentarz do art. 19*, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX, pkt. 7.

²³ Wyrok SO w Gdańsku z dnia 3 listopada 2011 r., III Ca 1569/10, LEX nr 1594416.

²⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 15 maja 2014 r., II SA/GI 1977/13, LEX nr 1522545.

²⁵ Według Anny Korneckiej i Jakuba Korneckiego nie ma jednak podstaw prawnych, aby uznać, iż zadania zarządu drogi mogą być wykonywane jednocześnie przez oba te podmioty. Zob. A. Kornecka, J. Kornecki, *Drogi publiczne i wewnętrzne – zarządzanie pasem drogowym*, Warszawa 2021, Legalis, rozdz. III, pkt. 2.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 2 października 2015 r., II OSK 374/14, LEX nr 2002667.

nie jest organem administracji publicznej, lecz jedynie jednostką organizacyjną powołaną do obsługi takiego organu administracji (w przypadku gminy – wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Zarząd drogi jako jednostka organizacyjna nie ma również odrębnej od gminy osobowości prawnej²⁷. Podług słusznego postanowienia SA w Szczecinie z dnia 21 czerwca 2006 r.²⁸ żaden z przepisów u.d.p. nie przyznaje bowiem osobowości prawnej utworzonym przez zarządcę drogi zarządom dróg. Uwagi te pozostają aktualne także odnośnie do zarządów dróg gminnych.

Kontynuując wywód, można także wskazać, iż stosownie do wyroku WSA w Gliwicach z dnia 25 października 2018 r.²⁹ zadania zarządcy drogi nie mogą być wykonywane w dowolnej formie organizacyjno-prawnej. Niewątpliwie bowiem zarządy dróg są jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰. Zgodnie zaś z art. 11 ust. 1 u.f.p. jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych niemające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W stosunkach cywilnoprawnych samorządowe jednostki budżetowe gminy działają jednak w imieniu gminy i na jej rzecz³¹. Przesądza to zasadniczo o możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności odszkodowawczej zarządcy, a nie zarządu drogi gminnej.

2. Wykonywanie władzy publicznej przez zarządców dróg gminnych (art. 417 k.c.)

Na zarządcach dróg gminnych ciążyą różnorodne powinności. Wedle art. 7 ust. 1 pkt. 2 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³² wśród zadań własnych gminy wyróżnić można zasadniczo sprawy dotyczące gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego. Stosownie zaś do art. 20 pkt. 4 u.d.p. do obowiązku zarządcy drogi należy w szczególności utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń

²⁷ P. Zaborniak, *Komentarz do art. 21*, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX/el.

²⁸ Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 21 czerwca 2006 r., I ACz 134/05, OSA 2006, nr 10, poz. 37.

²⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 października 2018 r., IV SA/GI 647/18, LEX nr 2579316.

³⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.), dalej: u.f.p.; R. Rychter, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX, art. 21.

³¹ E. Malinowska-Misiąg, *Komentarz do art. 11*, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 65 cyt. za: K. Kopyściańska, *Komentarz do art. 11*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX, pkt. 1.

³² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559), dalej: u.s.g.

zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą³³. Co więcej, według pkt. 10 i 11 ww. przepisu powinności zarządcy drogi rozciągają się także na przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym na weryfikację cech i wskazanie usterek wymagających prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz na wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających³⁴. Ponadto na mocy art. 5 ust. 4 zd. 1 Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁵ obowiązki utrzymania czystości i porządku odpowiednio na drogach gminnych należą do ich zarządców. Z kolei wedle wyroku SA w Łodzi z dnia 20 grudnia 2016 r.³⁶ realizacja obowiązku utrzymania właściwego stanu drogi powinna następować poprzez systematyczny nadzór polegający na kontroli stanu dróg oraz na reagowaniu na interwencje użytkowników, ale także na działaniach prewencyjnych, co dotyczyć może zagrożeń przewidywalnych, polegających np. na konserwacji lub remontach zniszczonych odcinków dróg. Niektóre szczegółowe warunki techniczne, jakimi powinny odznaczać się drogi publiczne, w tym drogi gminne, m.in. w zakresie nawierzchni, zostały adekwatnie określone w Rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie³⁷.

Obowiązki zarządców dróg gminnych w zakresie dbania o ich stan trzeba więc uznać za dość szerokie, aczkolwiek zgodnie z wyrokiem SN z dnia 22 lutego 2019 r.³⁸ odpowiedzialność zarządcy drogi nie ma charakteru gwarancyjnego – nie ponosi on odpowiedzialności za każdą usterkę drogi. Obciąża go wprawdzie obowiązek dbania o bezpieczny stan drogi, jednakże nie można pomijać, że podjęcie odpowiednich działań zmierzających do realizacji tego obowiązku możliwe jest dopiero od chwili powzięcia wiadomości o istnieniu zagrożenia. Nie oznacza to jednak, iż obowiązek taki konkretyzuje się dopiero w razie zawiadomienia przez osoby trzecie o istniejącym zagrożeniu. Praca zarządcy drogi powinna być bowiem tak zorganizowana, aby miał on możliwość odpowiednio szybkiego stwierdzenia wystąpienia

³³ Według wyroku SA w Szczecinie z dnia 12 września 2018 r. przez pojęcie utrzymania drogi i zarządzania nią należy rozumieć zwłaszcza konieczność dbałości o substancję nawierzchni drogi i jej przejezdność. Zob. wyrok SA w Szczecinie z dnia 12 września 2018 r., I ACa 396/18, LEX nr 2578897.

³⁴ Zob. wyrok SA w Łodzi z dnia 17 grudnia 2014 r., I ACa 881/14, LEX nr 1623910.

³⁵ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 888 z późn. zm.).

³⁶ Wyrok SA w Łodzi z dnia 20 grudnia 2016 r., I ACa 736/16, LEX nr 2229092.

³⁷ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 124 z późn. zm.).

³⁸ Wyrok SN z dnia 22 lutego 2019 r., IV CSK 152/18, LEX nr 2623945.

na drodze zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu i podjęcia działań zmierzających do jego usunięcia.

Aktualnie istnieje rozbieżność w orzecznictwie co do tego czy realizację obowiązków zarządcy w zakresie zarządzania drogą publiczną (także więc gminną), w tym zakresie utrzymania należytego stanu drogi, należy postrzegać jako wyraz czynności władczych, tj. działań w sferze *imperium*, czy też przejaw uprawnień niewładczych, tj. działań w sferze *dominium*. Rozwiązanie tej kwestii, dotyczącej właściwego rozumienia pojęcia władzy publicznej, ma żywotne znaczenie dla potencjalnej odpowiedzialności deliktowej zarządcy za szkody na podstawie art. 417 i nast. k.c. Zgodnie bowiem z literalnym brzmieniem art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. I tak, wedle wyroku SN z dnia 10 czerwca 2005 r.³⁹ przepisy u.d.p. nie uzasadniają przyjęcia stanowiska, że działalność zarządcy dróg publicznych – na podstawie tych przepisów i w celu utrzymania bezpieczeństwa drogi publicznej – należy w rezultacie do działalności o charakterze władczym. Podobny wniosek można odnaleźć w wyroku SN z dnia 26 marca 2003 r.⁴⁰, co wykluczałoby skorzystanie z art. 417 k.c.⁴¹ Jak zauważa Rafał Szczepaniak: „[o]bencnie restrykcyjna, tradycyjna interpretacja sformułowania «wykonywanie władzy publicznej» dominuje tak w orzecznictwie, jak i w doktrynie»⁴².

Jednakże według wyroku SN z dnia 6 czerwca 2014 r.⁴³ stan rzeczy, w którym zadania publiczne państwa nie są wykonywane albo są wykonywane nieprawidłowo przez zastosowanie niewłaściwej metody realizacji zadania, stawia jednostkę, pozbawioną uprawnień i środków ochrony, w sytuacji przymusu faktycznego. Taki stan rzeczy, jako obciążający władzę publiczną, powinien rodzić jej odpowiedzialność odszkodowawczą, dla której realizacji właściwe są przepisy art. 417 i nast. k.c. Pogląd ten popiera zwłaszcza wyrok SO w Krakowie z dnia 12 sierpnia 2015 r.⁴⁴. Jednakże w przekonaniu Ewy Bagińskiej i Mateusza Kosmola:

[a]naliza orzeczeń sądów powszechnych wskazuje, że stanowisko judykatury w odniesieniu do kwalifikacji czynności zarządu drogami publicznymi jako wykonywania władzy publicznej lub czynności niewładczych jest aktualnie dalekie od jednolitości. W ostatnich latach nastąpiła

³⁹ Wyrok SN z dnia 10 czerwca 2005 r., II CK 719/04, LEX nr 180859.

⁴⁰ Wyrok SN z dnia 26 marca 2003 r., II CKN 1374/00, LEX nr 78829.

⁴¹ Tezy wspomnianych wyroków SN popiera m.in. Łukasz Hećman. Jako podstawę odpowiedzialności deliktowej zarządcy zamiast art. 417 k.c. wskazuje art. 415 k.c., a więc odpowiedzialność na zasadzie winy. Zob. Ł. Hećman, *Stan drogi a odpowiedzialność zarządcy dróg*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2013, nr 14, s. 135-136.

⁴² R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy*, Warszawa 2018, LEX, cz. II, rozdz. 6, podrozdz. 6.8.

⁴³ Wyrok SN z dnia 6 czerwca 2014 r., III CSK 211/13, LEX nr 1504755.

⁴⁴ Wyrok SO w Krakowie z dnia 12 sierpnia 2015 r., II Ca 931/15, LEX nr 1833855.

wyraźna liberalizacja wykładni pojęcia wykonywania władzy publicznej, wskutek czego granica pomiędzy *imperium*, a *dominium* uległa zatarciu. Nie sprzyja to pewności prawa⁴⁵.

Z powyższym zagadnieniem w kontekście zastosowania art. 417 k.c. związane jest także problematyczne pytanie czy wykonywanie władzy publicznej obejmuje wyłącznie czynności władcze, czy też właściwie również czynności niewładcze. Przesądzenie tej kwestii ma bowiem istotne znaczenie dla braku konieczności zaliczenia pojęcia zarządzania drogą do *stricte* sfery *imperium*, aby uznać, iż mamy do czynienia z wykonywaniem władzy publicznej. I tak według pierwszego poglądu (opartego na tradycyjnym podziale na *imperium* i *dominium*), reprezentowanego przez wyrok SA w Krakowie z dnia 14 października 2016 r.⁴⁶, przepis art. 417 k.c. znajdzie zastosowanie, o ile szkoda wyrządzona została przy wykonywaniu władzy publicznej rozumianej jako funkcjonowanie państwa i jednostek samorządu terytorialnego w sferze *imperium*. Wedle tego stanowiska szkoda musi być wyrządzona działaniem typowo władczym. Nie chodzi więc o konsekwencje działań podmiotów w sferze gospodarowania. Wedle wyroku SA w Łodzi z dnia 29 września 2016 r.⁴⁷ w doktrynie prawa cywilnego ugruntowany jest pogląd, że działanie państwa ma postać wykonywania władzy publicznej wówczas, gdy tradycyjnie dokonuje się ono w sferze *imperium*, w której – w przeciwieństwie do sfery *dominium* – zaopatrzone jest w przymus jej realizacji.

Jednakże zgodnie z wyrokiem SN z dnia 18 listopada 2015 r.⁴⁸ w doktrynie i orzecznictwie podkreśla się również drugi z poglądów (oparty na koncepcji stosunku publicznego), iż wykonywanie władzy publicznej nie ogranicza się do sfery wykonywania ściśle pojętego *imperium*. Wskazuje się, iż w ramach tych mieszczą się wszelkie formy wykonywania tzw. zadań publicznych, nawet pozbawionych elementu władczego wpływania na sytuację prawną jednostki, a więc także czynności o charakterze porządkowym, organizacyjnym lub inne faktycznie realizowane w wykonywaniu kompetencji przez upoważnione do tego osoby, jeżeli należą do właściwości organów władzy publicznej.

Tym samym analiza różnorodnych stanowisk judykatury pokazuje klarownie, iż istotne zagadnienie możliwości pociągnięcia zarządcy drogi do odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 417 i nast. k.c. za szkody wyrządzone przez zły stan drogi gminnej wskutek nienależytego gospodarowania pozostaje nadal kwestią otwartą w dyskusji prawniczej. Pomimo aktualnej dominacji restrykcyjnego stanowiska w doktrynie i orzecznictwie, wydaje się jednak, iż sformułowanie „wykonywanie władzy publicznej” powinno być interpretowane możliwie szeroko,

⁴⁵ E. Bagińska, M. Kosmol, *Zarządzanie drogami publicznymi a problem odpowiedzialności odszkodowawczej – uwagi na tle orzecznictwa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 39, s. 175.

⁴⁶ Wyrok SA w Krakowie z dnia 14 października 2016 r., I ACa 735/16, LEX nr 2166594.

⁴⁷ Wyrok SA w Łodzi z dnia 29 września 2016 r., I ACa 351/16, LEX nr 2162914.

⁴⁸ Wyrok SN z dnia 6 czerwca 2014 r., III CSK 211/13, LEX nr 1504755.

a w konsekwencji winno obejmować swoim zakresem także zadanie związane z utrzymaniem należytego stanu i bezpieczeństwa drogi. Przemawiają za tym bowiem istotne względy natury prokonstytucyjnej⁴⁹.

3. Odpowiedzialność zarządców dróg gminnych na podstawie art. 415 k.c. a treść art. 416 k.c.

Odpowiedzialność zarządców dróg publicznych, w tym dróg gminnych, za szkody wyrządzone stanem drogi można analizować nie tylko opierając się na art. 417 k.c., lecz uwzględniając również art. 415 k.c.⁵⁰ Jak słusznie zauważa Paulina Wyszyńska-Ślufińska odnośnie do charakteru tych przepisów: „[o]bie podstawy prawne są od siebie niezależne, co prowadzi do wniosku, że nie mogą pozostawać w zbiegu”⁵¹. Zgodnie natomiast z tą ostatnią, odpowiedzialność zarządcy drogi gminnej może kształtować się wprost na zasadzie winy. Jednakże wedle wyroku SO we Wrocławiu z 20 stycznia 2015 roku⁵² odpowiedzialność zarządcy drogi powinna opierać się na zasadzie art. 416 k.c., a nie art. 415 k.c. Istotną różnicą w treści obu przepisów jest bowiem dookreślenie podmiotu odpowiedzialnego za wyrządzoną szkodę. W przypadku art. 416 k.c. jest nim osoba prawna (tak więc np. gmina) odpowiadająca za szkodę wyrządzoną z winy jej organu (zarządcy drogi gminnej, tj. np. wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Przepis art. 415 k.c. jest zaś związany z odpowiedzialnością osoby fizycznej za czyn własny⁵³. Rozbieżność ta nie stoi jednak na przeszkodzie szerokiemu zastosowaniu art. 415 k.c. w praktyce także w sytuacjach, w których podstawą odpowiedzialności powinien być drugi z rozważanych przepisów⁵⁴. Niezależnie jednak od powyższego należy wskazać, iż wspólnymi przesłankami odpowiedzialności wynikającymi z obu przepisów są: zaistnienie szkody spowodowanej bezprawnym i zawinionym działaniem lub zaniechaniem, z którym ustawa wiąże obowiązek odszkodowawczy, oraz wystąpienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a owym działaniem lub zaniechaniem.

⁴⁹ W przekonaniu Rafała Szczepaniaka wymóg przeprowadzania wykładni prokonstytucyjnej przepisów ustawy skłania ku szerokiemu rozumieniu pojęcia wykonywania władzy publicznej w art. 417 § 1 k.c. Zob. R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., cz. II, rodz. 6, podrodz. 6.9. Wedle wyroku TK z dnia 11 września 2006 r. pojęcia „działania władzy publicznej” nie można ograniczać do sfery wykonywania ściśle pojętego *imperium*. Zob. wyrok TK z dnia 11 września 2006 r., P 14/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 102.

⁵⁰ Stosownie do treści art. 415 k.c. kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia.

⁵¹ P. Wyszyńska-Ślufińska, *Odpowiedzialność zarządcy drogi w związku z zachowaniem zwierząt dzikich*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 39, s. 206.

⁵² Wyrok SO we Wrocławiu z dnia 20 stycznia 2015 r., II Ca 1515/14, LEX nr 1841782.

⁵³ G. Karaszewski, *Komentarz do art. 415*, op. cit., pkt. 7.

⁵⁴ Zob. np. wyrok SR w Kielcach z dnia 30 lipca 2019 r., VIII C 1086/16, LEX nr 3222478. Por. np. wyrok SR Szczecin-Centrum w Szczecinie z dnia 7 grudnia 2015 r., XI GC 213/15, LEX nr 2242635.

Podsumowanie

Analiza wybranych zagadnień związanych z odpowiedzialnością deliktową zarządców dróg gminnych za szkody wyrządzone ich stanem pokazuje, iż problematyka ta, pomimo licznych orzecznictwa i poglądów doktryny, nie pozostaje całkowicie wolna od elementów dyskusyjnych. Odpowiedzialność odszkodowawcza zarządcy drogi gminnej może kształtować się więc bezpośrednio na różnorodnych zasadach ponoszenia odpowiedzialności. Dokonując sprecyzowania wybranych warunków odpowiedzialności deliktowej zarządców dróg gminnych, nie można jednak zapominać o prawidłowym wskazaniu podmiotu zobligowanego do naprawienia szkody. Zarządcami dróg publicznych są bowiem albo organy administracji rządowej, albo jednostki samorządu terytorialnego, do których właściwości należą sprawy z omawianego zakresu działalności. W przypadku dróg gminnych jest to zasadniczo wójt (burmistrz, prezydent miasta). Z kolei zarządu drogi gminnej nie można utożsamiać z samym jej zarządcą. Zarząd drogi nie jest bowiem organem administracji publicznej, lecz jedynie jednostką organizacyjną powołaną do obsługi takiego organu administracji.

Zarządzanie drogami publicznymi, w tym też gminnymi, może być przekazywane między odpowiednimi zarządcami dróg publicznych w trybie porozumienia administracyjnego. Jak się jednak wydaje, z punktu widzenia skutków o charakterze cywilnoprawnym, w szczególności odpowiedzialności deliktowej zarządcy wobec użytkowników dróg wskutek złego ich stanu, wyżej wskazane porozumienie nie prowadzi do automatycznego wyłączenia odpowiedzialności dotychczasowego zarządcy. Odpowiedzialność tę można oceniać także na podstawie art. 429-430 k.c.

Odpowiedzialność zarządcy drogi gminnej może kształtować się również na zasadzie art. 417. W tym przypadku istnieje jednak rozbieżność w doktrynie i orzecznictwie co do rozumienia przesłanki wykonywania władzy publicznej. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem wykonywanie władzy publicznej oznacza tylko czynności władcze, a zatem czynności jednostronnego regulowania sytuacji prawnej danego podmiotu. Natomiast wedle drugiego stanowiska w zakresie znaczeniowym władzy publicznej mieszczą się również czynności pozbawione elementu władczego. Mimo wszystko wydaje się, iż pojęcie wykonywania władzy publicznej powinno być rozumiane możliwie szeroko.

Podstawami prawnej powinności naprawienia szkody wyrządzonej stanem drogi przez zarządców dróg gminnych może być również art. 415 k.c. oraz art. 416 k.c. Pomimo rozbieżności w dookreśleniu podmiotu odpowiedzialnego przepisy te dzielą większość przesłanek swojego zastosowania, stając się w zasadzie praktycznymi alternatywami.

BIBLIOGRAFIA

- Bagińska, E., Kosmol, M. (2018). *Zarządzanie drogami publicznymi a problem odpowiedzialności odszkodowawczej – uwagi na tle orzecznictwa*. „Gdańskie Studia Prawnicze” 39: 163-176.
- Bursztynowicz, M. (2021). *Zarządzanie drogami publicznymi i realizacja inwestycji drogowych*. Warszawa.
- Drozdowska, U. (2016). *Czyny niedozwolone*, [w:] T. Mróz (red.), *Zobowiązania*. Warszawa: 175-229.
- Hećman, Ł. (2013). *Stan drogi a odpowiedzialność zarządcy dróg*. „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 14: 133-148.
- Kaliński, M. (2021). *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*. Warszawa.
- Karaszewski, G. (2019). *Komentarz do art. 415*, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Warszawa: Lex/el.
- Kopyściańska, K. (2020). *Komentarz do art. 11*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: Lex/el.
- Kornecka, A., Kornecki, J. (2021). *Drogi publiczne i wewnętrzne – zarządzanie pasem drogowym*. Warszawa.
- Kotowski, W., Kurzępa, B. (2004). *Drogi publiczne. Komentarz*. Warszawa.
- Machnikowski, P., Śmieja, A. (2018). *Czyny niedozwolone*, [w:] A. Olejniczak (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna. System prawa prywatnego*, t. 6. Warszawa: Legalis/el.
- Malinowska-Misiąg, E. (2015). *Komentarz do art. 11*, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa.
- Radwański, Z., Olejniczak, A. (2014). *Zobowiązania – część ogólna*. Warszawa.
- Rychter, R. (2019). *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*. Warszawa.
- Szczepaniak, R. (2018). *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy*. Warszawa.
- Wyszyńska-Ślufińska, P. (2018). *Odpowiedzialność zarządcy drogi w związku z zachowaniem zwierząt dzikich*. „Gdańskie Studia Prawnicze” 39: 205-215.
- Zaborniak, P. (2010). *Komentarz do art. 19*, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*. Warszawa: Lex/el.
- Zaborniak, P. (2010). *Komentarz do art. 21*, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*. Warszawa: Lex/el.
- Zelek, M. (2022). *Komentarz do art. 415*, [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. II: *Komentarz. Art. 353–626*. Warszawa: Legalis/el.