



Ewa Bagińska*

Uniwersytet Gdański

Mateusz Kosmol**

Uniwersytet Gdański

ZARZĄDZANIE DROGAMI PUBLICZNYMI A PROBLEM PODSTAWY ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ – UWAGI NA TLE ORZECZNICTWA¹

I. Wprowadzenie

Zadaniem państwa jest zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego i utrzymywanie dróg publicznych w należyтым stanie. Na zarządcach dróg publicznych ciążyą obowiązki wynikające z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych² oraz z zasad ogólnych. Ich naruszenie, jeśli prowadzi do szkody, aktualizuje odpowiedzialność odszkodowawczą tych podmiotów. W zależności od faktycznych okoliczności zarządca drogi może ponieść odpowiedzialność na podstawie klauzuli generalnej odpowiedzialności za zawinione działanie (art. 415 k.c.) bądź z tytułu wykonywania władzy publicznej (art. 417–421 k.c.).

Celem niniejszego artykułu jest analiza najistotniejszych kwestii związanych z podstawami odpowiedzialności zarządców dróg, które pojawiają się w aktualnej polskiej praktyce orzeczniczej. Kilka uwag zostanie także poświęconych tendencjom obecnym w judykaturze zagranicznej. Przegląd orzecznictwa poprzedzi krótki szkic węzłowych konstrukcji teoretycznych i ewolucji ustawodawstwa w tym zakresie.

* baginska@prawo.ug.edu.pl

** m.kosmol@prawo.ug.edu.pl

¹ Artykuł stanowi wynik etapu prac nad projektem będącym przedmiotem umowy pt. „Wpływ czasu i warunków eksploatacyjnych na trwałość i funkcjonalność elementów bezpieczeństwa ruchu drogowego”, finansowanym ze środków NCBiR i GDDKiA w ramach programu Rozwój Innowacji Drogowych.

² Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1440, ze zm.) [dalej: ustawa o drogach publicznych].

II. Rozróżnienie czynności władczych i niewładczych podmiotów wykonujących zadania publiczne

W celu ustalenia prawidłowej podstawy odpowiedzialności podmiotów zarządzających drogami konieczne jest zakwalifikowanie danego działania lub zaniechania do sfery władczej bądź niewładczej, w tradycyjny sposób określanej jako rozdział czynności administracji publicznej na *imperium* lub *dominium*. Od 2004 r. Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego i inne osoby prawne ponoszą odpowiedzialność na podstawie art. 417 k.c. tylko za działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Zasada wyrażona w tym przepisie ma zastosowanie do wszystkich wypadków odpowiedzialności władzy publicznej, z tym że gdy chodzi o formy bezprawnego działania określone w przepisach art. 417¹ § 1, 2 oraz 3 k.c., to wymagają one dodatkowego prejudykatu dotyczącego stwierdzenia bezprawności³.

Gdy chodzi o działania nienoszące cech władztwa publicznego podstawą odpowiedzialności są normy ogólne dotyczące czynów niedozwolonych, mające zastosowanie do wszystkich osób *pari passu*, a więc także do Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych i samorządowych osób prawnych (art. 415, 416, 427, 429, 430, 431, 433–436 k.c.).

Koncepcja odróżnienia tzw. aktów zarządu (*actes de gestion*) od aktów władzy (*actes d'autorité*) wyrosła na gruncie prawa francuskiego i wynikała z wyraźnego rozdziału prawa publicznego i prywatnego w systemie francuskim. Jednak judykatura i doktryna francuska już na początku XX w., dążąc do uogólnienia zasady odpowiedzialności władzy publicznej, zanegowały pierwotny podział działań państwa na *actes de gestion* i *actes d'autorité* jako sztuczny⁴. W Polsce koncepcja ta ugruntowała się pod rządem kodeksu zobowiązań przed 1956 r., tj. w okresie, kiedy państwo cieszyło się immunitetem w sferze działań władczych. Orzecznictwo szeroko delimitowało czynności gospodarcze, za które Skarb Państwa ponosił odpowiedzialność na ogólnych zasadach prawa cywilnego. W konsekwencji za działania władcze uważano te, których wydanie jest właściwe tylko dla władzy państwowej, a za działania o charakterze gospodarczym – które mogłyby wykonać również osoba prywatna. Po 1956 r. na skutek uspołecznienia własności i całej gospodarki zatarła się różnica między funkcjonariuszami państwowymi, podporządkowanymi pragmatykom służbowym, a innymi pracownikami, w konsekwencji państwo zaczęło odpowiadać za wszelką działalność na podstawie ustawy z dnia z 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych⁵. Zdaniem A. Szpunara znieśnienie podziału na działalność zwierzchnią (władczą) i gospodarczą (niewładczą)

³ Zob. E. Bagińska [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Warszawa 2016 („System Prawa Administracyjnego”, t. 12), s. 245 i nn.

⁴ Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 12–13.

⁵ Dz. U. Nr 54, poz. 243, ze zm.

państwa było wielkim osiągnięciem polskiego ustawodawcy, dlatego też uważał on, że powrót do tego rozróżnienia po 1997 r. w związku z uchwaleniem Konstytucji RP spowoduje regres w stanie prawnym oraz unicestwi kilkudziesięcioletni dorobek judykatury⁶. Obecnie jednak uwzględnienie tego podziału w analizie konstrukcji odpowiedzialności państwa jest nieuchronne. Należy bowiem przypomnieć, że z perspektywy historycznej rozróżnienie to miało za cel i skutek uwolnienie władzy publicznej od odpowiedzialności za szkody wyrządzone w wyniku sprawowania *imperium*. Aktualnie ma ono na celu, z jednej strony, zaostrezenie odpowiedzialności wobec jednostek za akty władcze, zaś z drugiej strony zniesienie tzw. stratyfikacji odpowiedzialności osób prawnych według kryterium formalnego (własnościowego), będącej przejawem nierównorzędnego traktowania osób prawnych⁷. Po upływie 13 lat od nowelizacji kodeksu cywilnego z 2004 r. doktryna jest nadal podzielona w ocenie zmiany legislacyjnej⁸, a praktyka sądowa dowodzi trudności w przeprowadzeniu dystynkcji między działaniami *imperium* i *dominium* jest w praktyce skomplikowane.

Właściwym jest zastosowanie kryterium funkcjonalnego, które przenika, lecz nie jest tożsame z podziałem na akty *imperium* i *dominium* w tradycyjnym rozumieniu. Funkcjonalna wykładnia pojęcia „wykonywania władzy publicznej”, zapoczątkowana w wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 SK 18/00⁹, została zaakceptowana przez dominującą część doktryny¹⁰. Zgodnie z tą wykładnią podstawowe znaczenie ma stwierdzenie, czy działanie organu władzy publicznej jest związane z realizacją jego prerogatyw, natomiast formalny charakter powiązań pomiędzy bezpośrednim sprawcą szkody a władzą publiczną czy jego usytuowanie w strukturze organu są mniej istotne¹¹. Prerogatywy władcze zasadzają się na wyrażnie nadanej przez przepisy prawa możliwości wywierania bezpośredniego skutku w sferze praw, wolności lub interesów innych osób, które bez tego upoważnienia normatywnego byłoby nielegalne. Ingerencja w sferę prawną jednostki dotyczy zarówno adresatów działań, jak i osób trzecich. O cesze władczości może przesądzić zarówno cel, jak i skutek czynności lub jej zaniechania. Natomiast akty organów administracji w sferze niewładczej są dokonywane za pomocą środków pozostających w dyspozycji osoby prywatnej (środków prawa

⁶ Zob. A. Szpunar, *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 6, s. 91.

⁷ Zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność deliktowa osób prawnych. Stan obecny i kilka uwag „de lege ferenda”*, „Studia Iuridica” 1994, t. 21, s. 187 i nn.; E. Łętowska, *Stratyfikacja odpowiedzialności deliktowej*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 6.

⁸ Zob. ostatnio R. Szczepaniak, *Determinanty ewolucji odpowiedzialności majątkowej władz publicznych w Polsce* [w:] *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej*, red. E. Gierach, K. Koźmiński, M. Jabłoński, Warszawa 2016, s. 22 i nn.

⁹ OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256.

¹⁰ Przegląd stanowisk zob.: E. Bagińska [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*; L. Bosek [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012 („System Prawa Administracyjnego”, t. 2), s. 486.

¹¹ Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy...*, s. 236 i nn.; też [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 284.

cywilnego i czynności faktycznych). Pewne czynności, które są emanacją władzy, państwo może przedsięwziąć na równi z podmiotem prywatnym, lecz wówczas ich działanie różni się celem. Władza publiczna podejmuje je w celu ogólnie użytecznym (publicznym), zaś osoba prywatna we własnym interesie, często w celu gospodarczym. Obowiązek ustalenia, kiedy dany organ (np. zarządca drogi) działa jako uczestnik obrotu cywilnoprawnego, a kiedy korzysta z uprawnień władczych, należy do sądu.

Pojęcie „władzy publicznej” podkreśla zatem korzystanie wobec obywatela z uprawnień, które są silniejsze od uprawnień zwykłych jednostek. „Władza publiczna” w wyżej ustalonym rozumieniu jest sprawowana przez administrację (aparatus) publiczny oraz każdą osobę prawną, której decyzje są przypisywane prawnie państwu. Bez znaczenia jest więc charakter publiczny lub prywatny danej osoby czy instytucji.

W świetle powyższych rozważań teoretycznych nie może być wątpliwości, że organy administracji są wyposażone w kompetencje władcze dotyczące budowy i zarządzania drogami, np. decydują o przebiegu ciągu drogi, o zamknięciu ruchu, co może pozbawić możliwości korzystania z nieruchomości¹², o tymczasowej organizacji ruchu, o postawieniu barier ochronnych, znaków ostrzegawczych itd. Podmiot-zarządca drogi może ponadto egzekwować przepisy, a zatem wymierzać przewidziane w ustawie o drogach publicznych kary i opłaty pieniężne, czy wydawać zezwolenia¹³. Jednak sporo niejasności może wywoływać codzienna działalność zarządcy. W kontekście szeroko rozumianego wykonywania zadań publicznych podział na sferę władczą i niewładczą jest przedmiotem gorących dysput, gdy chodzi o utrzymywanie i zarządzanie drogami (podobnie jak działalności służb ratunkowych czy szkolnictwa).

III. Zarządzanie drogami publicznymi jako sfera *dominium*

Zarządzanie drogami publicznymi przez uprawnione podmioty¹⁴, rozumiane jako utrzymywanie infrastruktury drogowej w odpowiednim i bezpiecznym stanie, przez dbanie o dobry i bezpieczny stan jezdni oraz stan urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego czy zalesienia w okolicy drogi, przez lata było uznawane za czynności zaliczane do sfery *dominium*¹⁵. Zarówno w doktrynie, jak

¹² Zob. wyrok SA w Krakowie z dnia 6 marca 2014 r., I ACa 15/144, <http://www.orzeczenia.ms.gov.pl> [dostęp: 8.03.2018] z komentarzem E. Bagińskiej, *Węzłowe problemy odpowiedzialności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle najnowszego orzecznictwa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 34, s. 370.

¹³ Zob. wyrok SN z dnia 10 czerwca 2005 r., II CK 719/04, LEX nr 180859.

¹⁴ W myśl ustawy o drogach publicznych Skarb Państwa obciąża właściwe utrzymanie dróg krajowych (zarządcą jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad), a poszczególne jednostki samorządu terytorialnego – dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych (zarządcami dróg są: zarząd powiatu, wójt, burmistrz, prezydent miasta). Za stan tzw. drogi wewnętrznej odpowiada zarządca terenu.

¹⁵ Zob. E. Bagińska, *Węzłowe problemy odpowiedzialności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego...*, s. 365–367; też, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 256.

i w orzecznictwie mocno ugruntowany jest pogląd, w myśl którego zarządca drogi, nadzorując stan infrastruktury drogowej, nie wykonuje władzy publicznej. To, czy droga znajduje się w dobrym czy złym stanie technicznym, nie wpływa bowiem bezpośrednio na sferę praw i wolności użytkownika drogi. Zarządcy dróg zasadniczo nie mają uprawnień do władczego kształtowania sytuacji prawnej jednostki, w związku z czym zarządzanie drogami nie kwalifikuje się do kategorii czynności władczych, mimo że finansowanie tych zadań należy do Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządowej. W myśl art. 4 pkt 20 ustawy o drogach publicznych utrzymanie drogi to „wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej”; zakres obowiązków zarządcy drogi jest szeroki i został przede wszystkim wyszczególniony w art. 20 ww. ustawy. Obowiązek dbałości o bezpieczeństwo użytkowników dróg może wynikać również ze zwykłego rozsądku, popartego zasadami doświadczenia, które nakazują podjęcie niezbędnych czynności zapobiegających możliwości powstania zagrożenia dla zdrowia lub życia¹⁶.

Kwestia ściśle się wiąże ze zlecaniem prywatnym podmiotom wykonywania zadań publicznych. W doktrynie podkreśla się, że usługi użyteczności publicznej, w tym zarządzanie infrastrukturą drogową, wykonywane przez upoważnione do tego organy państwa lub samorządu, nie powinny być uznawane za czynności z zakresu władzy publicznej¹⁷. Ponadto pod pojęciem wykonywania czynności ze sfery *imperium* powinny się kryć tylko takie aktywności lub zaniechania jednostek publicznych, w ramach których jest możliwe wystąpienie sytuacji naruszenia praw lub wolności podmiotów prawa¹⁸. Przy dokonywaniu kwalifikacji natury danej czynności lub aktywności organu należy brać pod uwagę fakt, czy występuje formalna równość stron. Skoro do korzystania z zasadniczej większości usług publicznych nie można nikogo przymusić (za wyjątkiem np. poddania się szczepieniom obowiązkowym), to nie powinno się traktować ich wykonywania jako emanacji władzy publicznej¹⁹.

W znanym i szeroko cytowanym wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2003 r.²⁰ Sąd stwierdził, że utrzymywanie dróg w bezpiecznym stanie, a więc bezwzględne rozpoznawanie i usuwanie potencjalnych niebezpieczeństw, należy do

¹⁶ Por. wyrok SN z dnia 9 maja 1968 r., I CR 128/68, niepubl.; wyrok SN z dnia 22 września 1986 r., IV CR 279/86, LEX nr 530539.

¹⁷ Zob. A. Olejniczak, Komentarz do art. 417 k.c. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3: *Zobowiązania. Część ogólna*, red. A. Kidyba, wyd. 2, LEX 2014, nb 3; A. Rzetecka-Gil, Komentarz do art. 417 k.c. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania – część ogólna*, red. A. Rzetecka-Gil, LEX 2011, nb 3.

¹⁸ Zob. G. Bieniek, J. Gudowski, Komentarz do art. 417 k.c. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3: *Zobowiązania*, red. J. Gudowski, LexisNexis 2013, nb 18.

¹⁹ Zob. I. Karasek, Komentarz do art. 417 k.c. [w:] I. Karasek, *Komentarz do ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., Nr 162, poz. 1692)*, LEX 2004, nb 4.

²⁰ II CKN 1374/00, LEX nr 78829.

strefy *dominium* państwa. W danym stanie faktycznym w wyniku najechania na plamę oleju na jezdni doszło do zderzenia czołowego samochodu ciężarowego z pojazdem kierowanym przez powoda. Plama oleju nie była widoczna z powodu padającego deszczu i mokrej nawierzchni. Pozwany zarządca drogi nie oznakował tymczasowo miejsca jako niebezpiecznego. Sąd uznał, że nawet jeżeli plama oleju na drodze była tylko jedną z przyczyn wypadku, to jest to stan wystarczający do przypisania odpowiedzialności zarządcy drogi, o ile była to okoliczność przez niego zawiniona. Obniżenie odszkodowania poszkodowanemu możliwe jest na zasadzie wyrażonej w art. 362 k.c.

Judykatura zaaprobowała powyższe stanowisko również w nowym reżimie odpowiedzialności władzy publicznej. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2005 r.²¹ przedmiotem rozpoznania były roszczenia wynikłe za szkody spowodowane zawaleniem się gałęzi przydrożnego drzewa na pojazd powódki. Gałąź, która oderwała się od drzewa próchniejącego wzdłuż rdzenia, przebiła szybę samochodu i zraniła kobietę. Zarządca drogi nie wykrył choroby drzewa w porę i nie usunął go z pasa drogowego. Sąd Najwyższy stwierdził, że istnieje bardzo konkretna grupa czynności zarządcy drogi, w ramach której mamy do czynienia z wykonywaniem władzy publicznej, np. wprowadzanie odpowiednich do okoliczności ograniczeń ruchu, wymierzania kar i opłat pieniężnych oraz wydawania zezwoleń, które to czynności mają umocowanie w ustawie o drogach publicznych. Natomiast dbanie o stan drzew i krzewów w okolicy pasa drogowego zalicza się do działalności organizacyjno-gospodarczej zarządcy drogi, która pomimo immanentnego aspektu zapewniania bezpieczeństwa użytkownikom drogi, nie jest działalnością o cechach władczych. Sąd Najwyższy podkreślił, że celem przyświecającym utrzymywaniu dróg jest zawsze zwiększenie bezpieczeństwa i wygody ruchu, i to niezależnie od charakteru obowiązków organizacyjno-porządkowych ciążyących na zarządcy. Nawet więc nieusunięcie chorego drzewa, realnie zagrażającego bezpieczeństwu użytkownikom drogi, nie uzasadnia oparcia roszczenia odszkodowawczego przez poszkodowanego na podstawie art. 417 k.c.

Powyższe dwa orzeczenia Sądu Najwyższego stanowią kanon, na który powołują się w licznych wyrokach sądy niższych instancji. Na przykład:

- 1) Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 11 czerwca 2014 r.²² orzekł: „Uchybienie przez zarządcę obowiązkom w zakresie utrzymania drogi, w tym co do wykonania prac porządkowych uprawnia poszkodowany podmiot do oparcia odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 415 k.c., po spełnieniu wszystkich przesłanek tym przepisem wymaganych.” Wyrok ten dotyczył tragicznego zdarzenia – śmierci użytkownika drogi, do której przyczynił się nieodpowiedni stan infrastruktury drogowej, w szczególności zanieczyszczenie jezdni błotem oraz resztkami kukurydzy pochodzącymi z niedale-

²¹ II CK 719/04, LEX nr 180859.

²² I ACa 183/14, LEX nr 1483833.

- kiego pola. W tych okolicznościach kierujący pojazdem stracił panowanie nad samochodem i uderzył w drzewo;
- 2) Wyrok zasądający Sądu Rejonowego Szczecin-Centrum w Szczecinie z dnia 7 grudnia 2015 r.²³ zapadł na tle stanu faktycznego, w którym doszło do uszkodzenia pojazdu powoda w wyniku niespodziewanego zapadnięcia się jezdni. Sąd jednoznacznie stwierdził, że zakres odpowiedzialności zarządcy drogi należy badać pod kątem naruszenia art. 416, a nie 417 k.c. W uzasadnieniu wyroku Sąd II instancji nie analizował jednak już tej kwestii, przede wszystkim z powodu braku stosownego zarzutu apelacji zarówno za strony powoda, jak i pozwanego²⁴;
 - 3) Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z dnia 19 lipca 2016 r.²⁵, w sprawie w której doszło do uszkodzenia samochodu w wyniku oderwania się gałęzi z drzewa rosnącego na poboczu drogi, za podstawę prawną odpowiedzialności, tak jak i sąd pierwszej instancji, wskazał art. 415 k.c., podkreślając, że obowiązek utrzymania dróg publicznych nie należy do sfery wykonywania władzy publicznej;
 - 4) Sąd Okręgowy w Białymstoku dnia 10 maja 2017 r. wydał wyrok²⁶, w którym przedmiotowe zdarzenie ocenił przez pryzmat art. 415 k.c. w związku z art. 19 i art. 20 ustawy o drogach publicznych. Powód zmierający do pojazdu znajdującego się na parkingu poślizgnął się na słabo widocznej, zamrożonej kałuży, w wyniku czego przewrócił się na plecy i doznał uszkodzenia ciała. Droga, na której doszło do wypadku, była drogą publiczną z możliwością parkowania samochodów.

Powyższe orzeczenia stanowią ugruntowaną linię orzeczniczą wyrażającą koncepcję, że utrzymywanie dróg publicznych jest przejawem niewładczej działalności państwa. Należy jednak podkreślić, że odpowiedzialność podmiotu zobowiązanego do utrzymania czystości na ogólnie dostępnych ulicach nie jest absolutna, ale istnieje zawsze, gdy nie usunięto zagrożeń, które mogły i powinny być usunięte²⁷. Na państwie i samorządzie lokalnym nie ciąży więc zobowiązanie rezultatu w zakresie utrzymania porządku i bezpieczeństwa na terenie pozostającym w jego władaniu, lecz obowiązek skutecznego działania, zgodnie z zasadami racjonalnego i nowoczesnego administrowania. Należy przyjąć, że państwo

²³ XI GC 213/15, LEX nr 2242635.

²⁴ Zob. wyrok SO w Szczecinie z dnia 4 listopada 2016 r., VIII Ga 170/16, LEX nr 2152649.

²⁵ XXVII Ca 1066/16, LEX nr 2152549.

²⁶ II Ca 186/17, LEX nr 2300697.

²⁷ Zob. uzasadnienie wyroku SO we Wrocławiu z dnia 17 października 2014 r., II Ca 910/14, baza danych www.orzeczenia.ms.gov.pl [dostęp: 8.03.2018]; wyrok SN z dnia 28 maja 1997 r., III CKN 82/97, OSN 1997, nr 11, poz. 178; wyrok SN z dnia 2 grudnia 2003 r., III CK 430/03 niepubl. (obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa może wynikać nie tylko z ustawy, lecz także ze zwykłego rozsądku, popartego zasadami doświadczenia, czy z zasad wykonywania zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej).

może liczyć na zachowanie przez jednostki ostrożności właściwej działaniom ludzi przeciętnie rozsądnych²⁸.

IV. Zarządzanie drogami publicznymi jako sfera *imperium*

W ostatnich kilku latach w orzecznictwie SN i sądów powszechnych doszło jednak do przełamania utrwalonej koncepcji i równoległego przyjęcia stanowiska przeciwnego, mianowicie, że zarządzanie drogami publicznymi (w szczególności dbanie o stan pasa jezdni) ma charakter wykonywania władzy publicznej.

Za precedens można uznać wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2014 r.²⁹ Sprawa dotyczyła szkody powstałej z powodu nieprawidłowego wykonywania obowiązku odśnieżania drogi powiatowej przez podmiot prywatny, któremu wykonywanie tego zadania zleciła jednostka samorządu terytorialnego (gmina), której z kolei zarządzanie drogą przekazał powiat w drodze porozumienia. Na gruncie powyższego stanu faktycznego sąd uznał, że zarządzanie drogami publicznymi co do zasady kwalifikuje się jako niewładcza działalność państwa. Sąd Najwyższy stwierdził jednak dalej, że jeżeli zarządzanie infrastrukturą drogową jest wykonywane przez państwo nienależycie, to przeciętny obywatel staje w obliczu nader niewygodnej sytuacji. Nieodśnieżona droga staje się bardzo niebezpieczna, a użytkownik drogi nie może temu w żaden sposób zaradzić. Brak jest bowiem odpowiednich procedur czy pozaprawnej możliwości wywarcia, zarazem szybkiego jak i realnego, wpływu na państwo, aby infrastruktura drogowa była utrzymywana w poprawnym stanie. Użytkownik dróg publicznych nie ma więc możliwości skutecznego działania, a jedyną alternatywą jest wybranie innego środka transportu. Według Sądu Najwyższego powoduje to powstanie sytuacji przymusu faktycznego. Użytkownik drogi jest w pełni skazany na aktualnie panującą na drodze sytuację spowodowaną przez działanie państwa jako podmiotu odpowiedzialnego za stan dróg publicznych. Taki stan rzeczy powoduje konieczność powzięcia odpowiedzialności za wykonywanie swoich obowiązków przez państwo i uzasadnia możliwość skorzystania przez poszkodowanego użytkownika drogi z roszczenia naprawienia szkody na podstawie art. 417, a nie mniej korzystnego (wymagającego dowodu winy) art. 415 k.c. Jako analogiczne zadania państwowe, objęte hipotezą art. 417 k.c., Sąd Najwyższy wskazuje także m.in. usuwanie i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Sąd Najwyższy orzekł ponadto, że zlecenie wykonywania zadań publicznych podmiotowi prywatnemu nie powoduje uwolnienia się Skarbu Państwa od odpowiedzialności, gdyż wówczas zastosowanie powinien znaleźć art. 417 § 2, a nie art. 429 k.c.

²⁸ Zob. E. Bagińska, *Węzłowe problemy...*, s. 366–367.

²⁹ III CSK 211/13, OSP 2015, Nr 10, poz. 93 z glosą aprobowaną R. Szczepaniaka.

Pogląd przyjęty przez Sąd Najwyższy jest tożsamy ze stanowiskiem Z. Banaszczyka³⁰, który zwrócił ponadto uwagę, że na tle wykładni art. 77 ust. 1 Konstytucji RP zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie, obecne są głosy, w myśl których do kręgu czynności ze sfery działania władzy publicznej należy zaliczać wszelkie formy wykonywania zadań publicznych, w tym te, które bezpośrednio nie wpływają władczo na jednostkę, ale ze swej natury powinny należeć do sfery *imperium*³¹. Analizowane orzeczenie pozytywnie ocenił R. Szczepaniak, którego zdaniem szerokie interpretowanie zwrotu „wykonywanie władzy publicznej” powoduje między innymi to, że państwo bądź jednostka samorządu terytorialnego nie może uwolnić się od odpowiedzialności za utrzymywanie dróg w należytym stanie poprzez zlecenie własnych obowiązków prywatnym przedsiębiorstwom. Gdyby natomiast uznać, że utrzymywanie dróg wpisuje się w strefę *imperium* z art. 417 § 1 k.c. to powierzenie czynności z tym związanych spółkom prawa handlowego nie zwalnia państwa albo jednostki samorządu terytorialnego z odpowiedzialności, co byłoby możliwe na podstawie art. 429 k.c. w odniesieniu do czynności niewładczych³². Rację ma autor, że analizowany wyrok Sądu Najwyższego ma istotne znaczenie dla pojmowania zjawiska prywatyzacji zadań publicznych, wyznaczając w szczególności skutki prawne tego zjawiska³³.

Z drugiej strony, wyrok Sądu Najwyższego został również skrytykowany jako stanowiący zbyt szeroką wykładnię art. 417 k.c. zarówno w odniesieniu do pojęcia „wykonywania władzy publicznej” (§ 1), jak i pojęcia „porozumienia” o którym mowa w § 2³⁴. Należy podkreślić, zarządcy dróg publicznych, zleciwszy wykonanie konkretnych czynności w drodze umów z przedsiębiorcami-specjalistami, nie są wolni od odpowiedzialności za własne zaniedbanie, np. niewydanie szczegółowych poleceń, informacji lub zaleceń, których przekazanie wybranemu wykonawcy czynności pozwoliłoby uniknąć wyrządzenia szkody³⁵. A zatem zlecający nie może w prosty sposób uwolnić się od odpowiedzialności, powołując się na art. 429 k.c. (brak winy w wyborze bądź powierzenie czynności specjalście), skoro można mu przypisać winę własną w innej postaci. Kwestię winy należy oceniać w świetle konkretnych okoliczności sprawy oraz treści umowy z bezpośrednim wykonawcą, któremu zadania powierzono³⁶. Nie ma potrzeby stosowania art. 417

³⁰ Zob. Z. Banaszczyk, Komentarz do art. 417 k.c. [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, wyd. 2, Warszawa 2014 („System Prawa Prywatnego”, t. 6), s. 803.

³¹ Zob. tamże, s. 802 i przywoływane tam orzecznictwo oraz literatura.

³² Tamże, s. 1377–1379; R. Szczepaniak, Glosa do wyroku SN z dnia 6 czerwca 2014 r., III CSK 211/13, OSP 2015, nr 10/93.

³³ Zob. R. Szczepaniak, Glosa do wyroku SN z dnia 6 czerwca 2014 r., III CSK 211/13, OSP 2015/10/93.

³⁴ Zob. E. Bagińska [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 297.

³⁵ Np. wyrok SA w Lublinie z dnia 08 maja 2013 r., I ACa 499/12, niepubl. W wielu umowach usługi będące przedmiotem umowy z zarządcą drogi są świadczone przez wykonawcę doraźnie na podstawie telefonicznych dyspozycji wydanych przez upoważnionych przedstawicieli zlecającej gminy. Zob. np. wyrok SO we Wrocławiu z dnia 17 października 2014 r., II Ca 910/14.

³⁶ Wyrok SN z dnia 6 grudnia 2002 r., IV CKN 1585/00, niepubl.; np. w wyroku SO w Elblągu z dnia 1 października 2014 r., I Ca 272/14 sąd zasądził powództwo od podmiotu zobowiązanego umownie do

§ 2 tylko w celu sięgnięcia do solidarnej odpowiedzialności zlecającego zadanie publiczne i jego wykonawcy. Sądy powszechne uznają, że nawet jeżeli jednostka samorządowa będąca zarządcą drogi ograniczyła w umowie ze specjalistycznym podmiotem zakres zleconych zabiegów pielęgnacyjnych, nie zwalnia to jej z odpowiedzialności, o ile nadal istnieje zagrożenie dla bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego³⁷. Wykładnię przyjętą przez Sąd Najwyższy w powyższym orzeczeniu przyjęto w kilku orzeczeniach sądów powszechnych:

- 1) Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z dnia 10 marca 2015 r.³⁸ orzekł, że nieprawidłowe wykonywanie obowiązków zarządcy drogi powinno być traktowane jako emanacja władzy publicznej, a zlecenie utrzymywania infrastruktury drogowej prywatnemu przedsiębiorstwu nie zwalnia zarządcy z odpowiedzialności, gdyż w tej mierze zastosowanie znaleźć powinien art. 417 § 2, a nie 429 k.c., i to nawet w sytuacji w której roszczenie powodów oparte jest na podstawie art. 415 k.c. W tej sprawie przedmiotem oceny były zezwolenie na zbyt natężony ruch pojazdów ciężarowych, w wyniku czego budynki należące do powodów doznały uszkodzeń. Wydaje się, że należało tu zastosować art. 417 i nn. k.c. jako że miało tu miejsce zachowanie o charakterze władcym, której nie mogłaby podjąć niezależnie od zajęcia stanowiska w sprawie;
- 2) w wyroku z dnia 13 kwietnia 2015 r. Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim³⁹ zastosował art. 417 § 1 k.c. w sprawie dotyczącej zaniedbań przy zimowym utrzymaniu dróg pozostających w zarządzie pewnego miasta. Także i w tym wypadku zadania zlecono prywatnemu przedsiębiorcy, który nie dochował należytej staranności przy wykonywaniu powierzonych mu obowiązków. Sąd uznał, że w ramach nienależytego utrzymywania dróg mamy do czynienia z nieodpowiednim wykonywaniem władzy publicznej, a samo powierzenie zadań z tego zakresu sektorowi prywatnemu nie zwalnia zarządcy drogi z odpowiedzialności. Skład orzekający nie analizował jednak szerzej pojęcia wykonywania władzy publicznej;
- 3) w sprawie rozstrzygniętej przez Sąd Okręgowy w Gliwicach⁴⁰ powód domagał się zasądzenia solidarnie od gminy oraz spółki, której gmina powierzyła utrzymywanie infrastruktury drogowej, zapłaty odszkodowania oraz zadośćuczynienia za doznane cierpienia i utratę sprawności. Powód wskazał, że poślizgnął się na nieodśnieżonymi oblodzonym chodniku w bezpośredniej bliskości przejścia dla pieszych, doznając urazu lewej nogi. Sąd Okręgowy uznał,

odsnieżania dróg i chodników, nie dopatrując się żadnego niedbalstwa ze strony gminy, a w wyroku z dnia 20 marca 2013 r., I Ca 53/13 oddalił powództwo w całości.

³⁷ Zob. m.in. wyrok SA w Szczecinie z dnia 5 lutego 2014 r., I ACa 700/13; wyrok SO w Łodzi z dnia 26 listopada 2014 r., III Ca 822/14; wyrok SO we Wrocławiu z dnia 17 października 2014 r., II Ca 910/14. Orzeczenia znajdują się w bazie danych www.orzeczenia.ms.gov.pl. [dostęp: 8.03.2018] i zostały omówione przez E. Bagińską [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010, s. 256.

³⁸ I ACa 1765/14, LEX nr 1682880.

³⁹ II Ca 197/15, LEX nr 1836834.

⁴⁰ Wyrok z dnia 2 marca 2016 r., III Ca 2014/15, LEX nr 2016568.

- że podstawą roszczenia powoda może być art. 417 k.c., a gmina nie może uniknąć odpowiedzialności, powołując się na art. 429 k.c.;
- 4) wiele innych orzeczeń również dotyczy nieodśnieżonych chodników. Sąd Okręgowy w Siedlcach w wyroku z dnia 18 maja 2016 r.⁴¹ zasądził odszkodowanie od gminy miejskiej, uznając ją za odpowiedzialną za zawnione zaniedbanie wykonania swoich obowiązków odlodzenia chodników. Mimo stwierdzenia winy podstawą wyroku był art. 417, a nie 415 (albo 416) k.c.;
 - 5) kolejny wyrok zapadł w Sądzie Rejonowym w Gdyni dnia 28 lipca 2016 r.⁴² Powódka, idąc po zmroku ulicą, potknęła się o wystający nad chodnikiem element betonowy, w następstwie czego przewróciła się. Wypadek spowodował uszkodzenie ciała wymagające leczenia. Dopiero po zgłoszeniu szkody przez powódkę zostały podjęte odpowiednie środki zabezpieczające, jak również usunięto niebezpieczną przeszkodę. *In casu* sąd przywołał wykładnię art. 417 k.c. z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2014 r., uznając, że zarządca drogi odpowiadał za szkodę pomimo zlecenia swoich zadań profesjonalście, mimo że powódka opierała roszczenie na art. 415 k.c.
- Podsumowując, uprawniony jest wniosek, że szeroka wykładnia art. 417 k.c. znajduje dość znaczącą aprobatę części sądów powszechnych.

V. Stanowisko polskie na tle porównawczym

Warto zasygnalizować stanowisko kilku innych systemów prawnych. Najnowsze badania nad odpowiedzialnością władzy publicznej dowodzą szerokiego pojmowania czynności z zakresu władzy publicznej i objęcia reżimem odpowiedzialności władzy także zadań polegających na utrzymaniu infrastruktury drogowej⁴³.

Przykładowo w Niemczech usługi użyteczności publicznej⁴⁴, w tym utrzymanie dróg publicznych, zasadniczo kwalifikuje się jako wykonywanie władzy publicznej. Ustawy szczególne w każdym z krajów niemieckich wyraźnie stwierdzają, że budowa, utrzymanie i bezpieczeństwo ruchu na drogach jest obowiązkiem służbowym organów i pracowników odpowiednich podmiotów publicznych (krajowych lub gminnych) w ramach wykonywania funkcji państwowych⁴⁵. Jednak gdy zadania z tego zakresu zostają powierzone prywatnym przedsiębiorcom, to odpowiedzialność państwa za szkodę z nimi związaną zmie-

⁴¹ I C 982/14, LEX nr 2052147; zob. też wyrok SO w Łodzi z dnia 25 października 2016 r., II C 1573/14, LEX nr 2164948; wyrok SR w Gdyni z dnia 2 lutego 2017 r., I C 906/14, LEX nr 2311081.

⁴² I C 209/13, LEX nr 2171716.

⁴³ Zob. K. Oliphant, *The liability of public authorities in a comparative perspective* [w:] *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, ed. K. Oliphant, Intersentia 2016, nb 45 (który przywołuje m.in. prawo austriackie, włoskie, portugalskie, greckie).

⁴⁴ Określane często jako *schlicht hoheitlichen Leistungsverwaltung*, a więc niepozornie władcze usługi użyteczności publicznej.

⁴⁵ Zob. H. Thomas [w:] O. Palandt, *Bürgerliches Gesetzbuch, Schuldrecht, Besonderer Teil*, 62. Aufl., München 2002, s. 1168.

nia swoją kwalifikację prawną, co powoduje, że staje się ona mniej korzystna dla poszkodowanych⁴⁶.

W prawie angielskim fundamentalne znaczenie ma wyrok w sprawie *Stovin v Wise* (1996)⁴⁷. Izba Lordów uznała w nim, że naruszenie obowiązku staranności w utrzymywaniu bezpieczeństwa na drogach publicznych można przyjąć tylko wówczas, gdy ustawa kreuje publicznoprawne zobowiązanie organu do działania tego rodzaju, że zaniechanie jego wykonania urasta do zachowania tak nieracjonalnego, iż nie dopuściłby się go żaden inny organ władzy⁴⁸. Utrzymywanie dróg jest bezwzględny obowiązek władz lokalnych, lecz w praktyce odpowiedzialność za jego naruszenie powstaje jedynie wtedy, gdy zarządowi drogi można postawić zarzut niedbalstwa⁴⁹. W wyroku *Gorringe v Calderdale Metropolitan Borough Council* (2004) Izba Lordów uznała z kolei, że w zakresie wspomnianego obowiązku nie leży umieszczanie znaków ostrzegawczych, ponieważ dbałość o bezpieczeństwo jazdy powinni wykazywać przede wszystkim sami kierowcy⁵⁰. Sprawa dotyczyła nieumieszczenia znaku ostrzegawczego (znak namalowany na jezdni nie był odnowiony od kilku lat) przed niebezpiecznym wzniesieniem na drodze szybkiego ruchu. Powódka, jadąc z nadmierną prędkością, uległa kolizji z nadjeżdżającym pojazdem. Jeżeli więc powstała szkoda, zdaniem sądów angielskich właściwym adresatem roszczeń jest zakład ubezpieczeń, a nie lokalny zarządca drogi dysponujący ograniczonymi środkami publicznymi.

Historyczne rozróżnienie *dominium* i *imperium* powraca uporczywie w uzasadnieniach amerykańskich sądów stanowych⁵¹. Rozróżnienie funkcji okazuje się jednak mało operatywne i powoduje duże rozbieżności w praktyce. Dlatego też w wielu stanach w miejsce podziału aktów na władcze i gospodarcze wprowadzono kryteria zastępcze, takie jak rozróżnienie na działania dobrowolnie i obowiązkowe bądź działania dla dobra społecznego (dobra ogółu) lub dla osiągnięcia zysku, które w istocie rzeczy używają innej formuły w celu dojścia do tego samego rezultatu. Jeśli chodzi o kwestię odpowiedzialności za utrzymanie infrastruktury drogowej, sądy w większości stanów przychylają się do poglądu, według

⁴⁶ Poszkodowany może bowiem skorzystać jedynie z roszczenia prywatno-prawnego, a nie publiczno-prawnego, co określa się w literaturze mianem *Werkzeugtheorie*, zob. np.: M. Fuchs, W. Pauker, A. Baumgärtner, *Delikts- und Schadensersatzrecht*, 9 Aufl., Berlin 2017, s. 225; Ch. Stein, P. Itzel, K. Schwall, *Praxishandbuch des Amts und Staatshaftungsrechts*, 2 Aufl., Berlin 2012, s. 15–17; w ostatniej publikacji usługi takie określa się mianem „władzy publicznej, która jest »ubrana« prywatno-prawnie” („Hoheitliches Handeln, das privatrechtlich »eingekleidet« ist”).

⁴⁷ Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy...*, s. 91–92.

⁴⁸ AC 923 (opinia Lorda Hoffmana). Orzeczenie zapadło stosunkiem głosów 3:2, co świadczy o braku spójności poglądów w łonie samej Izby Lordów.

⁴⁹ Zob. E. Bagińska, *Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa (władz federalnych) w USA*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, nr 1, s. 52.

⁵⁰ (2004) UKHL 15 z komentarzem K. Oliphanta w: *European Tort Law 2004*, eds. H. Koziol, B. Steininger, Wien–New York 2005, s. 234–236.

⁵¹ Zob. szerzej E. Bagińska, *Odpowiedzialność deliktowa amerykańskich władz stanowych i lokalnych za szkody wyrządzone jednostce*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 4, s. 53.

którego projektowanie ulic, budowa i utrzymanie mostów, utrzymanie znaków drogowych mieści się w sferze gospodarczej (lecz odmawia się kompensacji szkód poszkodowanym w wyniku kolizji spowodowanych niewłaściwie działającą sygnalizacją świetlną)⁵². Wyjątek na tym tle stanowi *Texas Tort Claim Act*, który znowelizowano w 1987 r. przez wprowadzenie rozróżnienia na działalność zwierzchnią i gospodarczą organów władzy lokalnej i ograniczenie odpowiedzialności w pierwszym obszarze. W wyliczeniu rodzajów działań zaliczanych do zwierzchnich znalazły się m.in. – uprzednio uważane za gospodarcze – projektowanie, budowa i utrzymanie dróg publicznych i mostów. Dla porównania, w orzecznictwie amerykańskich sądów federalnych dominującym stanowiskiem jest uznanie decyzji w sprawie zarządzania znakami drogowymi za decyzję z zakresu planowania, chyba że organowi można przypisać wiedzę o konkretnych miejscach niebezpiecznych na jezdni, zaś utrzymania istniejących znaków drogowych za czynności ściśle wykonawcze⁵³.

VI. Podsumowanie

Analiza 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 wyraźna liberalizacja wykładni pojęcia wykonywania władzy publicznej, wskutek czego granica pomiędzy *imperium* a *dominium* uległa zatarciu. Nie sprzyja to pewności prawa. W świetle ogólnych zasad prawa cywilnego, w tym zasady równości, podmioty świadczące usługi powszechne powinny być, niezależnie od ich formy prawnej, traktowane równorzędnie z innymi podmiotami, gdy chodzi o ich odpowiedzialność.

Ewa Bagińska, Mateusz Kosmol

PROBLEM OF THE BASIS OF THE LIABILITY FOR ROADS MAINTENANCE IN THE LIGHT OF COURT PRACTICE

The liability of the State, local government and other entities of public law for public tasks, such as roads maintenance, has triggered several questions in the court practice. The historical private/public distinction is certainly the reason of several disputes and difficulties in dealing with models of public liability. The distinction is not clearly recognized by Polish courts who appear to follow two opposite trends. This paper's aim is to present the change in the case law of common courts and the Supreme Court. As nowadays more and

⁵² Zob. W.P. Keeton, *Prosser and Keeton on Torts*, 5th ed., 1984, § 131, s. 1054.

⁵³ Zob. E. Bagińska, *Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa...*, s. 52.

more private legal entities are entrusted with carrying out functions of the State, the Authors argue that the notion of „exercise of public authority” has become significant in finding the correct basis of state liability for maintaining the safety and quality of public roads.