

Utrzymanie dróg w okresie zimowym – problematyka prawna zakresu obowiązków i odpowiedzialności zarządcy drogi publicznej

Wprowadzenie

Zimowe utrzymanie dróg stanowi szczególnego rodzaju zadanie zarządców dróg¹ jako zadanie realizowane w związku z występującymi w świecie przyrody zjawiskami atmosferycznymi, których skali i czasu wystąpienia nie sposób przewidzieć, a które można jedynie prognozować. Rokrocznie tzw. „akcja zima” obciąża w znacznym stopniu budżet centralny oraz budżety samorządowe. Wartość nakładów przeznaczanych na ten cel wzrasta niemal w każdym sezonie, mimo wykorzystywania coraz doskonalszych technologii w zakresie monitoringu warunków pogodowych i organizacji prac drogowych. Jednocześnie w społeczeństwie

¹ Zarządcą drogi jest organ administracji, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg – art. 19 ust. 1 Ustawy z dnia 21 III 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 260 ze zm.), dalej „u.d.p.”. Zarządca drogi może realizować swoje zadania za pośrednictwem zarządu drogi (zob. art. 21 ust. 1 u.d.p.). Rozróżnienie pojęć: „zarządca drogi” oraz „zarząd drogi” jest niezwykle ważne z punktu widzenia interpretacji przepisów u.d.p. i innych ustaw, które posługują się raz pierwszym, a raz drugim terminem. Ważną dyrektywę interpretacyjną w tym kontekście konstruuje art. 21 u.d.p., zgodnie z którym jeżeli zarząd drogi nie został utworzony, zadania zarządu drogi przypisane mu przepisami wykonuje zarządca drogi (art. 21 ust. 1 in fine). Oznacza to, że każdorazowo, gdy u.d.p. lub inna ustawa mówi o „zarządzie drogi”, a taki nie został utworzony, wówczas dyspozycje przepisów należy odczytywać tak, jakby traktowały o zarządcy drogi. Zależność ta nie zachodzi w kierunku odwrotnym – zadania nakładane na zarząd drogi muszą mieć umocowanie albo w ustawie, albo w tzw. wewnętrznym akcie przekazania określonych zadań przez zarządcę utworzonej jednostce.

od lat panuje niezmiennie przekonanie o niewystarczającym zaangażowaniu służb publicznych w zapewnienie przejezdności szlaków komunikacyjnych i komfortu jazdy w okresie zimowym. W konsekwencji rodzi się pytanie o istotę i zakres obowiązku zimowego utrzymania dróg oraz mierniki oceny właściwej jego realizacji. Niewątpliwie, osiągnięcie rezultatu w postaci zapewnienia pełnego bezpieczeństwa dróg zimą nie ma charakteru bezwarunkowego. Przepisy prawa nie wskazują jednak wprost ani granic zaangażowania służb drogowych w walkę ze zjawiskami atmosferycznymi, ani też nie wyznaczają standardów zimowego utrzymania dróg. Brak regulacji w przedmiotowej materii, zważywszy na jej niemałe znaczenie praktyczne, skłania do podjęcia pogłębionej refleksji nad modelem zimowego utrzymania dróg w polskich regulacjach prawnych.

W niniejszym artykule podjęto próbę znalezienia odpowiedzi na pytanie o charakter i skalę powinności zarządców dróg w okresie zimowym, środki i mechanizmy służące ich realizacji, a także zakres odpowiedzialności odszkodowawczej i karnej zarządców z tytułu zachowania bezpieczeństwa dróg w okresie zimowym, oraz o korelację tych powinności z powinnościami użytkowników dróg publicznych. Dokonana analiza z jednej strony porządkuje dotychczasowe orzecznictwo sądowe w przedmiotowym zakresie, z drugiej prezentuje stanowisko autorów na temat swobody organizacyjnej zarządców dróg w realizacji stawianych przed nimi zadań.

1. Obowiązek utrzymania dróg w okresie zimowym w świetle zadań zarządców dróg publicznych

Niewątpliwie, na zarządcy drogi ciąży ogólny obowiązek polegający na zapewnieniu bezpieczeństwa użytkownikowi drogi publicznej bez względu na czas jej użytkowania. W wyroku Sądu Najwyższego (SN) z 10 czerwca 2005 r. sformułowano pogląd, w świetle którego niezależnie od charakteru obowiązków organizacyjno-porządkowych obciążających zarządcę ich celem jest zawsze „zwiększenie bezpieczeństwa i wygody ruchu”². Z kolei w wyroku z 22 maja 2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) podkreślił, że „[z]arządca drogi obowiązany jest

² Wyrok SN z 10 VI 2005 r., sygn. II CK 719/04, LEX nr 180859. Zob. także wyrok SN z 26 III 2003 r., sygn. II CKN 1374/00, LEX nr 78829.

do takiego działania, by droga była wykorzystywana zgodnie z jej przeznaczeniem, a pod względem technicznym zapewniała bezpieczeństwo użytkownikom”³. Z tak generalnie zarysowanego obowiązku wypływa wiele – konkretniej nakreślonych (art. 20 u.d.p.) – zadań, których realizacja gwarantować ma spełnienie wspomnianego na wstępie nakazu. Notabene także w piśmiennictwie wskazuje się, iż „[d]o zasadniczych powinności ciążących na zarządcach dróg należy wykonywanie szeregu czynności, których zasadniczym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa ruchu”⁴.

W szeroko określonym, otwartym katalogu zadań spoczywających na zarządcy drogi umieszczono obowiązek utrzymania nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (art. 20 pkt 4 u.d.p.)⁵. Przez „utrzymanie drogi” zgodnie ze słowniczkiem ustawowym należy rozumieć „[w]ykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej”⁶. W piśmiennictwie słusznie wskazuje się, że drogi publiczne – niezależnie od przypisanej im kategorii⁷ czy klasy⁸ – powinny być utrzymywane w należyтым stanie⁹. Bazując na przytoczonych poglądach, można postawić tezę, że droga powinna być bezpieczna dla jej użytkowników także niezależnie od występujących na niej i w jej otoczeniu warunków środowiskowych i pogodowych.

³ Wyrok NSA w Warszawie z 22 V 2001 r., sygn. II SA 1323/00, LEX nr 75527.

⁴ A. Daszewski, *Odpowiedzialność za utrzymanie dróg, chodników, nieruchomości – praktyczne wskazówki w dochodzeniu roszczeń za „zimowe szkody”*, http://www.rzu.gov.pl/po-rady-sezonowe/Odpowiedzialnosc_za_utrzymanie_drog_chodnikow_nieruchomosci_praktyczne_wskazowki_w_dochodzeniu_roszczen_za_zimowe 2509 (dostęp: 2 III 2014).

⁵ Z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2 u.d.p.

⁶ Uzupełnieniem powyższych przepisów są postanowienia ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którymi obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należą do zarządu drogi. Zob. art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 13 IX 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 1399), dalej „u.c.p.g.”.

⁷ Zob. art. 2 ust. 1 u.d.p.

⁸ Zob. § 4 Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 III 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.).

⁹ A. Daszewski, op. cit.

2. Zakres obowiązku zimowego utrzymania dróg

Jeśli przyjmiemy założenie, że zarządca, kierując się uniwersalnym nakazem zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom drogi, realizuje zadanie polegające na odpowiednim utrzymaniu drogi, powinniśmy w tym miejscu zastanowić się nad zakresem zasadniczej dla niniejszych rozważań frazy „zimowe utrzymanie dróg”.

2.1. Pojęcie okresu zimowego

Dokonując analizy normatywnej pojęcia „zimowe utrzymanie dróg”, należy w pierwszym rzędzie udzielić odpowiedzi na pytanie, kiedy dochodzi do aktualizacji i dezaktualizacji obowiązków nim wyznaczonych. Powszechnie stwierdza się, że wyżej wymienione obowiązki ciążyą na zarządcach dróg w „okresie zimowym”. Analiza u.d.p. uprawnia do konstatacji, że ustawodawca nie zdefiniował tego terminu, w szczególności zaś nie wyznaczył granic czasowych okresu zimowego. Również i inne akty normatywne rangi ustawowej nie regulują tej materii. Co istotne, niektóre rozporządzenia, np. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie profilaktycznych posiłków i napojów¹⁰ czy Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy Straży Granicznej¹¹, doprecyzowują pojęcie „okresu zimowego”, jednakże należy podkreślić, że wspomniane akty czynią to wyłącznie na użytek ich stosowania. W związku z brakiem systemowej definicji legalnej tego terminu należy mieć na względzie jego powszechne rozumienie. Okres zimowy utożsamia się najczęściej z tzw. zimą astronomiczną, rozpoczynającą się w momencie przesilenia zimowego i trwającą do momentu równonocy wiosennej. W tym kontekście przyjmuje się, że zima rozpoczyna się 22 grudnia, a kończy 21 marca. Praktyka życia codziennego pokazuje jednak, iż okres zimy astronomicznej nie jest równoznaczny z występowaniem tzw. zimowych zjawisk atmosferycznych (takich jak opady śniegu czy występowanie gołolodzi). Często zdarza się, że zjawiska te pojawiają się zarówno przed 22 grudnia, jak i po 21 marca. W związku

¹⁰ Dz. U. Nr 60, poz. 279; zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 3 tego Rozporządzenia za okres zimowy uważa się czas od 1 listopada do 31 marca.

¹¹ Dz. U. Nr 70, poz. 375 ze zm.; zgodnie z § 26 ust. 1 tego Rozporządzenia za okres zimowy uważa się czas od 1 grudnia do ostatniego dnia lutego.

z tym wydaje się, iż kryterium „astronomiczne” nie powinno być decydującym, a jedynie pomocniczym, dla określenia momentu aktualizacji i dezaktualizacji obowiązku zimowego utrzymania dróg. Należy pamiętać, że zgodnie z zasadami **wykładni** teleologicznej (celowościowej) przepis musi być tłumaczony tak, aby był najbardziej zdatnym środkiem do osiągnięcia celu aktu, w którym go zamieszczono. W tym kontekście, jak się wydaje, dla oceny potrzeby rozpoczęcia działań kwalifikowanych jako „utrzymanie dróg w okresie zimowym” podstawowe znaczenie winno mieć kryterium funkcjonalne, tzn. ocena zasadności podjęcia takich robót z punktu widzenia panujących lub prognozowanych warunków atmosferycznych oraz prawdopodobieństwa zaistnienia tzw. zjawisk zimowych¹².

2.2. Roboty drogowe kwalifikowane jako zimowe utrzymanie dróg

W drugiej kolejności należy rozważyć, jaki konkretnie zakres obowiązków mieści się w pojęciu „zimowego utrzymania dróg”. Analiza przepisów u.d.p. pozwala na stwierdzenie, że to potocznie używane wyrażenie jest pojęciem zbiorczym, na które składa się kompleks działań mających na

¹² Jak wynika z informacji Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, w zbiorze zjawisk zimowych znajdują się takie elementy, jak: śnieg luźny (nieusunięty lub pozostały na nawierzchni po przejściu pługów – śnieg, który nie został zagęszczony pod wpływem ruchu kołowego), śnieg zajeżdżony (nieusunięty lub pozostały na nawierzchni jezdni po przejściu pługów – śnieg, który został zagęszczony, ale nie stał się zlodowaciały), nabój śnieżny (nieusunięta zlodowaciała lub ubita warstwa śniegu o znacznej grubości – od kilku centymetrów – przymarznięta do nawierzchni jezdni), błoto pośniegowe (topniejący śnieg pozostały na nawierzchni po przejściu pługów i posypaniu jej środkami chemicznymi), gołoledź (rodzaj śliskości zimowej powstałej z utworzenia się warstwy lodu o grubości do jednego milimetra na skutek opadu mgły roszącej lub deszczu na nawierzchnię o ujemnej temperaturze), lodowica (rodzaj śliskości zimowej powstałej w wyniku utworzenia się warstwy lodu o grubości do kilku centymetrów z zamrożenia nieusuniętej z nawierzchni wody pochodzącej ze stopienia śniegu, lodu lub opadu deszczu, gdy temperatura powietrza nad powierzchnią jezdni spadła poniżej 0°C; im szybsze jest obniżenie temperatury, tym zjawisko lodowicy jest intensywniejsze; tak powstała warstwa lodu ma zwykle różną grubość na całej powierzchni jezdni), śliskość pośniegowa (rodzaj śliskości zimowej powstającej w wyniku zalegania na jezdni przymarzniętej do nawierzchni pozostałości nieusuniętego ubitego śniegu, pokrywającego ją całkowicie lub częściowo warstwą o grubości kilku milimetrów). Zob. informacje na stronie internetowej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, <http://www.gddkia.gov.pl/article/36/bac-sie-lodowicy> (dostęp: 2 III 2014).

celu zmniejszenie lub ograniczenie zakłóceń ruchu drogowego (zagwarantowanie wygody ruchu) oraz zwiększenie bezpieczeństwa użytkowników dróg w okresie występowania zimowych zjawisk atmosferycznych na drogach. Z przytoczonej wcześniej definicji legalnej wynika, że ustawodawca rozróżnił wyraźnie **dwa rodzaje robót drogowych** – „odśnieżanie” i „zwalczanie śliskości” – co uprawnia do następujących konstatacji:

- obie te czynności mieszczą się w pojęciu „utrzymywania dróg”, a tym samym ich podejmowanie mieści się w zakresie obowiązków nałożonych na zarządcę drogi;
- prawodawca nie wypowiada się w przedmiocie skali i stopnia intensywności wykonywania tych czynności;
- co więcej, można zasadnie założyć, że działania niezbędne do prowadzenia odśnieżania i zwalczania śliskości zimowej nie są tożsame; innymi słowy, skoro prawodawca wyraźnie wyodrębnił w katalogu czynności wchodzących w skład utrzymania drogi właśnie te kategorie, oznacza to, iż traktuje je autonomicznie i nie są to synonimy, *ergo* nie do przyjęcia jest hipotetyczny pogląd, w świetle którego prowadzenie jednego z tych działań konsumuje niejako drugie;
- wreszcie, wyraźne wyartykułowanie jednej i drugiej kategorii świadczy o tym, że obie winny być podejmowane (rzecz jasna, stosownie do okoliczności i panujących warunków atmosferycznych) i zarządca nie może ograniczyć się wyłącznie do „odśnieżania” albo „zwalczania śliskości zimowej”. Innymi słowy, z przepisów wynika, iż przy wystąpieniu przesłanek warunkujących „odśnieżanie” zadaniem zarządcy jest jego dokonanie, natomiast przy wystąpieniu warunków kwalifikowanych jako „śliskość zimowa” konieczne jest podjęcie działań określonych normatywnie jako „zwalczanie”. Co oczywiste, możliwa jest także sytuacja, kiedy konieczne będzie – ze względu na panujące warunki atmosferyczne – równoległe prowadzenie obu wskazanych działań.

W tym kontekście przyjęcie modelu, w którym zarządca drogi prowadzi będzie na określonym, podległym jego „jurysdykcji” obszarze działania zogniskowane wyłącznie na jednej z wyżej wskazanych czynności (np. na odśnieżaniu), a drugą (w tym przypadku: zwalczanie śliskości zimowej) konsekwentnie będzie pomijał pomimo panujących warunków atmosferycznych i bieżącego stanu dróg uzasadniających interwencję w tym zakresie, należy ocenić negatywnie. Tej niekorzystnej oceny nie może zmienić fakt podjęcia – w pewnym sensie zamiast zwalczania śliskości – innych działań o charakterze zapobiegawczym w postaci

oznakowania niebezpiecznego odcinka drogi (np. ustawienie znaku A-32), które co prawda informują użytkowników o szczególnej sytuacji panującej na drogach na obszarze oddziaływania znaku, ale z całą pewnością nie mają statusu działań alternatywnych wobec zwalczania śliskości zimowej (o czym szerzej będzie mowa w dalszej części artykułu).

W kolejnym kroku warto zwrócić uwagę na redakcję przytoczonych przepisów u.d.p. Ustawa stosuje określenia „odśnieżać” i „zwalczać” – posługuje się zatem tzw. czasownikami niedokonanymi (wyrażającymi ciągłość danej czynności). Tym samym u.d.p. nie używa czasowników dokonanych (np. „zwalczyć” dane zjawisko po jego wystąpieniu), akcentujących fakt zakończenia danego działania. Taka redakcja przepisów wskazuje z jednej strony na obowiązek permanentnego działania (rzecz jasna, w przypadku wystąpienia określonych przesłanek warunkujących racjonalność podjęcia danego działania), z drugiej zaś na to, że działania te nie muszą odnieść skutku w postaci całkowitej likwidacji zaśnieżenia lub śliskości zimowej. W ocenie autorów stanowi ona także swoisty dowód na racjonalność prawodawcy, co zresztą znajduje potwierdzenie w linii orzeczniczej sądów powszechnych, iż realizacja obowiązku utrzymania dróg publicznych w należytym stanie w okresie zimowym musi być oceniana w rozsądnych granicach, w świetle zasad doświadczenia życiowego. W wyroku z 16 grudnia 2005 r. Sąd Najwyższy podkreślił, że przepisy u.d.p. „**[n]ie nakładają na zarządcę drogi obowiązku osiągnięcia rezultatu w postaci utrzymania drogi w stanie zapewniającym bezpieczeństwo jej użytkownikom, lecz przewidują obowiązek podejmowania określonych działań zmierzających m.in. do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu oraz niedopuszczenia do pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu**” (podkreśl. aut.)¹³. W kontekście tak sformułowanego stanowiska należy pamiętać, że jedną z podstawowych zasad praworządności jest zasada *Ad impossibilia nemo obligatur* (łac. „Nikt nie jest zobowiązany do rzeczy niemożliwych”), zgodnie z którą prawo nie może domagać się od adresatów rzeczy niemożliwych i narażać ich przez to na popadnięcie w konflikt między poczuciem obowiązku posłuchu wobec prawa a niemożnością realizacji tego, czego się ono domaga¹⁴. Obowiązywanie tej zasady na gruncie realizacji obowiązku zimowego utrzymania dróg znajduje potwierdzenie także w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 22 października 1970 r., w którym stwierdzono,

¹³ Wyrok SN z 16 XII 2005 r., sygn. III CK 317/05, LEX nr 567998.

¹⁴ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 234.

co następuje: „Jak powszechnie wiadomo, w okresie ciężkich warunków atmosferycznych w porze zimowej (śnieżycy, zawiei, gołoledzi) **utrzymanie wszystkich dróg publicznych w stanie całkowitego bezpieczeństwa jest technicznie niemożliwe**” (podkreśl. aut.)¹⁵. Warto w tym miejscu przytoczyć również tezy wyroku Sądu Najwyższego z 8 października 1997 r., w którym podkreślono, iż „[s]twierdzenie istnienia w konkretnym miejscu i dacie wypadku niezabezpieczonego przez stronę pozwaną dostępnymi jej środkami odcinka drogi nie uzasadnia przyjęcia, że funkcjonariusze strony drogowej zaniedbali swoje obowiązki [...] funkcjonariusze służby drogowej **wykorzystali dostępne im środki techniczne i materiałowe i pomimo tego nie byli w stanie zniwelować wysoce niekorzystnych skutków, panujących wówczas warunków atmosferycznych**” (podkreśl. aut.)¹⁶.

Równolegle do wyżej poczynionych spostrzeżeń już w tym miejscu należy wskazać, że u.d.p. nie tylko nie nakłada obowiązku osiągnięcia rezultatu w postaci „odśnieżenia” i „zwalczenia śliskości zimowej”, ale również **nie dokonuje żadnej gradacji stopnia realizacji** tych zadań, tzn. nie wyznacza standardów zimowego utrzymania dróg.

Kolejną kwestią wymagającą krótkiej analizy jest odpowiedź na pytanie, czy dyspozycją art. 20 pkt 4 u.d.p. objęte są wyłącznie działania mające na celu likwidację istniejących zagrożeń atmosferycznych (tzn. działania natury interwencyjnej) czy również przeciwdziałanie powstaniu takich zagrożeń (tzn. działania zapobiegawcze, prewencyjne). Z literalnego brzmienia wspomnianego przepisu można wywieść wniosek, że zarządca zobowiązany jest wyłącznie do działań o charakterze postfaktycznym, tzn. stanowiących reakcję na warunki atmosferyczne, które już wystąpiły. Interpretacja ta doznaje jednakże rewizji w zderzeniu z innymi postanowieniami u.d.p. Na konieczność prowadzenia działań prewencyjnych przez zarządców dróg wskazuje bowiem literalnie między innymi przepis art. 20 pkt 11 u.d.p. Takie stanowisko podziela również judykatura. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego z 27 maja 1976 r. „[p]rzez ochronę i utrzymanie dróg publicznych w należyтым stanie [...] należy rozumieć także zapobieganie powstawaniu zasp śnieżnych i gołoledzi”¹⁷. Z kolei bazując na innym orzeczeniu Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2005 r.¹⁸, można uznać, że zarządca drogi jako podmiot

¹⁵ Wyrok SN z 22 X 1970 r., sygn. I CR 550/70, OSNC 1971, nr 9, poz. 151.

¹⁶ Wyrok SN z 8 X 1997 r., sygn. II CKN 312/97, LEX nr 393859.

¹⁷ Wyrok SN z 27 V 1976 r., sygn. I CR 116/76, OSP 1977, nr 2, poz. 31.

¹⁸ Wyrok SN z 9 XII 2005 r., sygn. III CK 305/05, LEX nr 504120.

mający – niejako *ex definitione* – doświadczenie w zakresie prowadzenia działań związanych z zimowym utrzymaniem dróg może i powinien liczyć się także z możliwością wystąpienia zjawisk nietypowych (np. nieregularnych opadów śniegu, w tym także wyjątkowo obfitych), w następstwie których spełnienie przez niego obowiązków ustawowych będzie wiązać się z koniecznością poniesienia nadmiernych nakładów i kosztów w stosunku do branych pod uwagę w momencie planowania wydatków budżetowych związanych z zimowym utrzymaniem dróg. Planowanie finansowania zimowego utrzymania dróg stanowi niewątpliwie przejaw wskazanych wyżej działań profilaktycznych, a także stanowi dowód na postępowanie zarządcy z należytą starannością.

Co istotne, przepisy u.d.p. nie precyzują bliżej pojęć „odśnieżanie” i „zwalczanie śliskości zimowej” ani nie zawierają katalogu zjawisk atmosferycznych, dla zapobiegania i zwalczania których mają być podejmowane te działania. Posługując się terminologią z „Wytocznych zimowego utrzymania dróg” Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad¹⁹, można przyjąć, że przez odśnieżanie należy rozumieć działania mające na celu usunięcie śniegu z jezdni i poboczy dróg oraz obiektów towarzyszących, jakimi są np. parkingi. Natomiast zwalczanie śliskości zimowej to działania mające na celu zapobieganie występowaniu śliskości zimowej oraz zabiegi likwidujące powstałą śliskość zimową. Przez zapobieganie występowaniu śliskości zimowej należy rozumieć przede wszystkim uodpornienie nawierzchni drogi na powstawanie na niej warstwy lodu lub zlodowaciałego śniegu. Z kolei przez likwidację śliskości zimowej należy rozumieć usunięcie z nawierzchni drogi lodu lub zlodowaciałego albo ubitego śniegu. Sama śliskość zimowa jest zaś ujmowana jako zjawisko występujące na drogach wskutek tworzenia się na jezdniach warstwy lodu albo zlodowaciałego lub ubitego śniegu²⁰.

¹⁹ Wytoczne zimowego utrzymania dróg, Załącznik do Zarządzenia Nr 18 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 VI 2006 r., opracowany w Instytucie Badawczym Dróg i Mostów, http://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/z/zarzadzanie_4407/documents/wytoczne_zud.pdf (dostęp: 14 III 2014).

²⁰ Przy zapobieganiu i likwidowaniu śliskości zimowej należy brać pod uwagę okoliczności jej powstawania. Śliskość może mieć postać gołoledzi, lodowicy. Można też mówić o śliskości pośniegowej (występuje ona, gdy po przejściu pługów odśnieżnych pozostała na jezdni drogi warstwa lub resztki śniegu zostają ubite i przymarzają do nawierzchni pod wpływem ruchu lub zmiennych warunków atmosferycznych; w tym przypadku na nawierzchni drogi tworzą się tylko niewielkie nierówności; w nieznacznym stopniu pogarsza to wygodę ruchu, natomiast zwiększa niebezpieczeństwo poślizgu pojazdów) i śniegowej (która występuje wtedy, gdy nieusunięty z nawierzchni śnieg pod wpływem ruchu i zmiennych warunków atmosferycznych zostaje ubity, a jego górna warstwa

W tym miejscu krótkiego omówienia wymaga również problematyka tzw. przestrzennego ograniczenia obowiązku zimowego utrzymania dróg nałożonego na zarządców dróg. W wyroku z 17 listopada 1972 r. Sąd Najwyższy podkreślił, iż przez obowiązek utrzymania dróg należy rozumieć „[o]bowiązek utrzymania tej drogi w stanie nadającym się do bezpiecznego korzystania z niej przez jej użytkowników (np. odśnieżanie i zabezpieczenie drogi przed gołoledzią), **z tym że w takim zakresie, w jakim ustawa o drogach publicznych nie nałożyła tego obowiązku na inne osoby (np. na właściciela bądź osobę sprawującą zarząd przylegającej do drogi nieruchomości)**” (podkreśl. aut.)²¹. Co oczywiste, w aspekcie przedmiotowym obowiązek zimowego utrzymania dróg obejmuje „drogi publiczne”. Z zakresu obowiązków zarządcy dróg wyłączone są więc drogi wewnętrzne, tzn. drogi niezakwalifikowane do żadnej z ustawowych kategorii dróg publicznych. Utrzymanie tych dróg należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku – do właściciela tego terenu (art. 8 ust. 2 u.d.p.). Należy także przypomnieć, iż definicja drogi zawarta w u.d.p. jest stosunkowo szeroka – ustawa traktuje drogę jako budowlę przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową zlokalizowaną w pasie drogowym. Z tak sformułowanej definicji wynika, że obowiązkiem odśnieżania i zwalczania śliskości zimowej objęta jest nie tylko jezdnia, ale również chodniki, tunele, mosty, estakady i inne obiekty.

3. Instrumenty i środki służące realizacji obowiązków w zakresie zimowego utrzymania dróg, ze szczególnym uwzględnieniem przypadku wystąpienia gołoledzi

Jak już wspomniano, u.d.p. nie zawiera definicji „odśnieżania” i „zwalczania śliskości zimowej”, nie zawiera również zamkniętego katalogu robót mieszczących się w *spectrum* przedmiotowych pojęć (o takich aspektach, jak wymagane technologie, jakość i rodzaj sprzętu czy metody organizacji pracy, nawet nie wspominając). Co więcej, przepisy tego aktu „milczą” także na temat intensywności i zakresu podejmowanych działań

lodowaciej; w wyniku ruchu pojazdów na tak powstałej warstwie śniegu tworzą się różnej głębokości koleiny i wyboje, wskutek czego zmniejsza się w znacznym stopniu bezpieczeństwo i prędkość ruchu).

²¹ Wyrok SN z 17 XI 1972 r., sygn. I CR 493/72, OSP 1973, nr 11, poz. 221.

mieszczących się w tych terminach. Jedyny szczególnie instrument prawny przewiduje art. 21 ust. 3 u.d.p., zgodnie z którym w okresie zimowym zarządy dróg mają prawo (a nie obowiązek) do ustawiania na gruntach przyległych do pasa drogowego zasłon przeciwśnieżnych – jednak zastosowanie tego instrumentu jest naturalnie ograniczone do wąskiego kręgu przypadków. Tym samym należy przyjąć, że prawodawca konstruuje jedynie generalny nakaz skierowany do zarządcy drogi, aby ten tak zorganizował swą pracę, by zagwarantować bezpieczeństwo i wygodę ruchu, w tym szczególnie zapewnić ochronę użytkowników dróg przed zagrożeniami związanymi z zaśnieżeniem i oblodzeniem drogi. Inaczej mówiąc, **prawodawca wskazuje cel, jakim jest bezpieczeństwo na drogach publicznych, nie wskazując przy tym form jego realizacji**. W konsekwencji można uznać, że w ramach ogólnie prawem zakreślonych granic zarządca może autonomicznie decydować o konkretnych metodach służących wypełnieniu wspomnianego celu. W ocenie autorów wybór w tym zakresie determinowany będzie nie tylko normami prawnymi, ale także posiadanymi przez zarządcę zasobami personalno-materialnymi. Co więcej, zarządca, konkretyzując wspomniany generalny nakaz, może, a nawet powinien – co będzie zresztą uzasadnione z prakseologicznego punktu widzenia – wskazać drogi, których utrzymanie w okresie zimowym będzie dla niego priorytetowe, i te, na których działania związane z ich utrzymaniem będą podejmowane w dalszej kolejności.

Z pragmatycznego punktu widzenia wydaje się, że przyjęta metodologia działania zarządcy drogi winna być podyktowana między innymi istniejącymi/prognozowanymi warunkami atmosferycznymi, możliwościami finansowymi administracji drogowej i aktualnym stanem utrzymania drogi. **Praca zarządcy drogi powinna być przy tym tak zorganizowana, żeby miał on możliwość odpowiednio szybkiego stwierdzenia wystąpienia na drodze zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu i podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia**²². Na ten ostatni aspekt zwrócił szczególną uwagę Sąd Najwyższy w cytowanym już orzeczeniu z 26 marca 2003 r., gdzie podkreślono, że **praca zarządcy drogi winna być tak zorganizowana, aby mógł on dopełnić spoczywający na nim obowiązek usunięcia zaistniałego zagrożenia w ruchu na drodze**²³.

²² Zob. np. wyrok SN z 25 IX 1980 r., sygn. II CR 316/80, OSNCP 1981, nr 7, poz. 129; wyrok SN z 8 X 1985 r., sygn. I CR 289/85, OSNCP 1986, nr 10, poz. 154; wyrok SN z 25 III 1999 r., sygn. III CKN 213/98, LEX nr 1212013.

²³ Wyrok SN z 26 III 2003 r., sygn. II CKN 1374/00.

3.1. Stosowanie środków chemicznych i niechemicznych na drogach

Śnieg, gołoledź, lodowica czy szadź to zjawiska przyrodnicze o naturze fizykochemicznej, stanowiące w swej istocie różnego rodzaju stany i postaci zamarzniętej wody powierzchniowej i atmosferycznej. Powszechną metodą ich zwalczania oraz zapobiegania ich wystąpieniu jest stosowanie neutralizujących ich właściwości środków chemicznych i niechemicznych. Ustawa o drogach publicznych nie zawiera regulacji dotyczących środków chemicznych i niechemicznych, jakie ma stosować zarządca drogi (zarząd drogi) w zakresie zimowego utrzymania dróg publicznych. Nie oznacza to, że zarządca jest nieskrępowany w używaniu tego rodzaju substancji na nawierzchniach dróg. Problematykę stosowania środków chemicznych i niechemicznych na drogach publicznych oraz ulicach i placach regulują bowiem przepisy ustawy o ochronie przyrody²⁴ i wydane na jej podstawie rozporządzenia. *Ratio legis* tych przepisów jest odmienne niż przepisów u.d.p. i sprowadza się do zagwarantowania ochrony zieleni przydrożnej przed szkodliwym wpływem tych środków. Zgodnie z art. 82 ust. 2 u.o.p. na drogach publicznych oraz ulicach i placach środki chemiczne powinny być stosowane w sposób najmniej szkodzący terenom zieleni oraz zadrzewieniom. Wspomniany artykuł zawiera również w ust. 3 podstawę prawną do określenia w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska rodzajów środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach, a także warunki ich stosowania. Ustawodawca zastrzegł, że wydając przedmiotowe rozporządzenie, minister winien kierować się potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego, ochrony krajobrazu i różnorodności biologicznej oraz odpowiednich warunków utrzymania dróg i bezpieczeństwa korzystania z dróg. Wykonując tę delegację, Minister Środowiska wydał Rozporządzenie z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach²⁵. Rozporządzenie to określa katalog środków, jakie są prawnie dopuszczone („które mogą być używane”) do stosowania na drogach publicznych oraz ulicach i placach²⁶ – *a contrario* stosowanie

²⁴ Ustawa z dnia 16 IV 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 627 ze zm.), dalej „u.o.p.”.

²⁵ Dz. U. Nr 230, poz. 1960, dalej „rozporządzenie”.

²⁶ Zgodnie z § 2 rozporządzenia na drogach publicznych oraz ulicach i placach używa się następujących rodzajów środków: środki niechemiczne, tj. piasek o średnicy

innych środków jest nielegalne²⁷. Rozporządzenie określa także warunki stosowania środków dopuszczonych.

Rozporządzenie nie narzuca stosowania określonego rodzaju środka w określonych warunkach – katalog środków i możliwości ich stosowania jest tak skonstruowany, że zasadniczo zarządca może indywidualnie dobrać komponenty do zwalczania śliskości zimowej, np. dla likwidacji gołoledzi w temperaturze do -10°C może użyć chlorku magnezu w postaci zwilżonej, chlorku wapnia w tej samej postaci, chlorku sodu w postaci stałej lub odpowiedniej mieszanki chlorku sodu i chlorku wapnia.

Rozporządzenie określa natomiast ogólne i szczegółowe warunki stosowania środków chemicznych, niechemicznych i ich mieszanek. Warunki ogólne dotyczą tylko i wyłącznie środków chemicznych, zatem nie dotyczą środków niechemicznych oraz mieszanek. Ze względu na wysoki stopień szczegółowości warunków stosowania środków chemicznych, niechemicznych oraz ich mieszanek²⁸ w tym miejscu istnieje konieczność ograniczenia się przez autorów wyłącznie do krótkiej analizy warunków ogólnych stosowania środków chemicznych. Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia są one następujące:

- 1) środki chemiczne stosuje się do usunięcia gołoledzi i oblodzenia, a także do zapobiegania powstawaniu oblodzenia i śliskości pośniegowej;
- 2) środki chemiczne stosuje się po mechanicznym usunięciu śniegu;

cząstek od 0,1 do 1 mm oraz kruszywo naturalne lub sztuczne o uziarnieniu do 4 mm; środki chemiczne w postaci stałej, tj. chlorek sodu (NaCl), chlorek magnezu (MgCl_2), chlorek wapnia (CaCl_2); środki chemiczne w postaci zwilżonej, tj. chlorek sodu (NaCl), chlorek magnezu (MgCl_2), chlorek wapnia (CaCl_2); mieszanki środków niechemicznych i chemicznych.

²⁷ Naruszenie przepisów rozporządzenia podlega sankcji karnej i karno-administracyjnej. Zgodnie z u.o.p. stosowanie środków chemicznych na drogach publicznych w sposób znacząco szkodzący terenom zieleni lub zadrzewieniom stanowi wykroczenie i podlega karze aresztu albo grzywny (zob. art. 131 pkt 7 u.o.p.). Znamiona tego wykroczenia należy uznać za wyczerpane, gdy zastosowane będą środki chemiczne inne niż określone w rozporządzeniu lub gdy zastosowane środki są dopuszczalne przez prawo, ale naruszone zostały warunki ich użycia. Orzekanie w tej sprawie w myśl art. 132 u.o.p. następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (zob. art. 129 u.o.p.). Nadto zgodnie z art. 88 ust. 1 u.o.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta może wymierzyć administracyjną karę pieniężną za: zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów spowodowane zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności.

²⁸ Warunki te uzależniają zastosowanie danego środka od rodzaju działalności, stanu nawierzchni i temperatury, a w odniesieniu do środków chemicznych w postaci zwilżonej także od momentu powstania przyczyny użycia środka. Omawiane warunki wskazują stosownie do wymienionych kryteriów rodzaj środka, jego dawkę oraz stężenie.

3) rozrzut środków chemicznych powinien następować w pasie jezdni lub chodników.

Z powyższych zasad wywieść można następujące wnioski szczegółowe:

- po pierwsze, użycie środków chemicznych musi mieć charakter celowy, a mianowicie musi służyć do usunięcia gołoledzi i oblodzenia lub do zapobiegania powstawaniu oblodzenia i śliskości pośniegowej. *A contrario* użycie tych środków w innych celach narusza rozporządzenie i u.o.p. Ocena zasadności użycia danego środka winna być przy tym dokonywana *in concreto*²⁹;
- po drugie, środki chemiczne mogą być stosowane wyłącznie po dokonaniu mechanicznego odśnieżenia (rzecz jasna, o ile jest śnieg), *ergo* sypanie soli na śnieg jest zabronione;
- po trzecie, rozrzut środków chemicznych może być dokonywany wyłącznie w pasie jezdni lub chodników. Warunek ten związany jest z samym *ratio legis* przepisów dotyczących ochrony przyrody i należy go odczytywać w ten sposób, że rozrzut środków chemicznych dopuszczalny jest wyłącznie na „częściach użytkowych” drogi, natomiast nie jest dopuszczalny na obszarze przydrożnego pasa zieleni mieszczącego się w pasie drogowym.

Reasumując, rozporządzenie nie nakłada na zarządcę drogi obowiązku stosowania określonego środka chemicznego w określonych warunkach. Określa natomiast, jakie środki i w jakich warunkach mogą być stosowane, pozostawiając pewien zakres swobody zarządcy w odniesieniu do doboru środków i momentu ich zastosowania.

²⁹ Należy bowiem zauważyć, że o ile w odniesieniu do stosowania środków chemicznych w postaci zwilżonej rozporządzenie w ramach szczegółowych warunków wskazuje zarówno temperaturę stosowania, powody uzasadniające zastosowanie danego środka, jak i moment zastosowania, o tyle w odniesieniu do stosowania środków chemicznych w postaci stałej pomija ostatni aspekt, co potencjalnie może rodzić pewne wątpliwości prawne dotyczące chwili dokonania rozrzutu. Ponadto rozporządzenie nie wskazuje zamkniętego zakresu temperaturowego stosowania środków chemicznych – przedział ten jest obustronnie otwarty, natomiast różnicuje pod względem temperatury stosowanie poszczególnych rodzajów środków, co uwarunkowane jest ich skutecznością działania. Zgodnie z rozporządzeniem chlorek sodu w postaci stałej może być stosowany w warunkach temperaturowych do -2°C. Równocześnie rozporządzenie nie zastrzega, kiedy substancja ta może być użyta: przed, w trakcie czy po wystąpieniu danego zjawiska atmosferycznego. Nie oznacza to jednak, że chlorek sodu w postaci stałej może być stosowany w każdym czasie i przy każdej temperaturze wyższej od określonego progu. Ograniczeniem stosowania tego środka jest wspomniane kryterium funkcjonalne, a więc cel, dla którego środek jest używany, np. dla zapobiegania niektórym zjawiskom właściwe jest podjęcie działań przed spadkiem temperatury poniżej 0°C i przed wystąpieniem oblodzenia (np. lodowicy).

W tym miejscu krótkiej refleksji wymaga także problematyka używania środków chemicznych do zwalczania śliskości zimowej w świetle obowiązku dbałości o środowisko. W ostatnich latach rozgorzała w mediach ożywiona dyskusja środowisk ekologicznych w tym przedmiocie, które niemal jednogłośnie zaapelowały do decydentów o zaprzestanie stosowania soli i solanki na drogach w związku z negatywnymi ich skutkami dla flory przydrożnej. Przeciwnicy stosowania soli (lub solanki) na drogach podnoszą, że prowadzi ona do ciężko odwracalnej degradacji gleby (obniżenia standardów jakościowych gleby), a tym samym wpływa niekorzystnie na stan zieleni miejskiej. W kręgach naukowych postulowane są w konsekwencji ograniczenia stosowania tych środków do zwalczania zimowych zjawisk atmosferycznych. Dla przykładu, negatywny wpływ rozrzutu soli na stan zadrzewienia był przedmiotem szerokich badań prowadzonych dla miasta Poznania w 2008 r. – w ich wynikach stwierdzono jednoznacznie, że dotychczasowa praktyka zwalczania śliskości drogowej przy użyciu soli drogowej stoi w sprzeczności z wymogami stawianymi przez ochronę środowiska³⁰. W konsekwencji rodzi się pytanie o zgodność z prawem praktyki rozrzutu soli z wymogami prawnymi stawianymi przez przepisy środowiskowe.

Należy pamiętać, że w ramach katalogu zadań samorządowych i rządowych znajdują się, oprócz zadań dotyczących infrastruktury drogowej, również zadania w zakresie ochrony środowiska oraz przyrody, a także zadania związane z utrzymywaniem zieleni i zadrzewienia oraz dbałością o nie³¹. Przepisy u.d.p. odnoszą te obowiązki również do zarządców dróg, wskazując, że na zarządcy ciąży obowiązek przeciwdziałania niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg oraz obowiązek utrzymywania zieleni przydrożnej.

W piśmiennictwie wskazuje się, że zadania o charakterze środowiskowym są o tyle istotne, że struktury administracyjne **są obowiązane nie tylko je wykonywać, ale również uwzględniać podczas wykonywania innych zadań**, które nie mają charakteru środowiskowego³². Oznacza to

³⁰ Zob. W. Breś, *Czynniki antropopresji powodujące zamieranie drzew w krajobrazie miejskim*, „Nauka Przyroda Technologie” 2008, t. 2, z. 4, s. 1–8.

³¹ Dodać trzeba, że obowiązek dbałości o środowisko jest obowiązkiem o randze konstytucyjnej, zob. art. 74 i 86 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

³² A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 121.

tym samym, iż również w procesie realizacji zadania w postaci zimowego utrzymania dróg **zarządca drogi lub odpowiednio zarząd drogi zobligowani są do tego, aby podejmowane w ramach tego zadania czynności były kompatybilne z zadaniami o charakterze środowiskowym, nie niweczyły podejmowanych czy podjętych już działań proekologicznych, a nadto zmierzały do realizacji celów ochronnych wyznaczonych przez ustawę Prawo ochrony środowiska³³ oraz przez u.o.p.**

Powyższe wnioski nie oznaczają jednak, że w realizacji obowiązków środowiskowych można upatrywać uzasadnienia dla zaprzestania lub ograniczenia realizacji innych obowiązków spoczywających na zarządcy drogi. Inaczej mówiąc, **zapobieganie niszczeniu zieleni przydrożnej nie może być podstawą zaprzestania zwalczania śliskości zimowej oraz na przykład ograniczenia się przez służby drogowe wyłącznie do interwencyjnego odśnieżania dróg.** Szkodliwość soli dla środowiska nie może być zatem uzasadnieniem prawnym zaprzestania lub ograniczenia realizacji obowiązku zimowego utrzymania drogi. Należy przy tym wskazać, że – paradoksalnie z prawnego punktu widzenia – stosowanie soli na warunkach określonych w rozporządzeniu nie jest niezgodne z obowiązkiem dbałości o środowisko. Jeśli bowiem odwołać się do modelu racjonalnego prawodawcy, uzasadniony jest wniosek, iż tworząc katalog środków i reguł ich używania, prawodawca zbilansował dwa częściowo przeciwstawne cele, jakimi są ochrona fauny i flory przydrożnej oraz potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa ruchu na drogach. Takie zresztą wytyczne postawiła przed ministrem właściwym do spraw środowiska delegacja ustawowa. Truizmem jest stwierdzenie, że interpretacja przepisów prawa, w świetle zasady spójności systemu prawa, nie może prowadzić do sprzecznych rezultatów. Nie jest zatem zasadne rozumowanie, zgodnie z którym dla realizacji jednego obowiązku konieczne jest zaniechanie realizacji innego obowiązku. Nie sposób jednak nie przyznać, że te ogólne założenia doznają pewnej rewizji w praktyce. Niemniej to zadaniem zarządcy jest szukanie takich rozwiązań organizacyjnych i technicznych, aby móc pogodzić realizację ciężących na nim obowiązków³⁴.

³³ Ustawa z dnia 27 IV 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 1232 ze zm.).

³⁴ Przykładowo, specjaliści w celu ograniczenia do minimum szkodliwego wpływu chlorków na środowisko zalecają: 1) przestrzegać, aby szerokość rozrzutu chlorku na jezdni sprzętem mechanicznym nie przekraczała określonej szerokości jezdni (na nieposypanej części jezdni likwidacja oblodzenia następuje wskutek spływów wytworzonego

Reasumując, prawodawca, nakładając na zarządcę drogi obowiązek zimowego utrzymania dróg, nie wskazał prymatu działań o określonym charakterze: ekologicznych, tańszych czy interwencyjnych. W związku z tym należy przyjąć, że sposób realizacji zadań spoczywających na zarządcy drogi winien godzić różne cele ustawowe, do jakich jest on zobowiązany, a w szczególności cele: zwiększenia bezpieczeństwa na drogach, dbałości o środowisko oraz racjonalności wydatkowania środków publicznych. Zarządca winien tak zorganizować swoją pracę, aby realizować wszystkie te cele w sposób równoważny i możliwie najpełniejszy.

3.2. Problematyka znakowania dróg w okresie zimowym

Oddzielnej analizy wymaga problematyka oznakowania dróg w okresie zimowym oraz znaczenie tego instrumentu prawnego dla realizacji obowiązku odśnieżania i zwalczania śliskości zimowej. Znaki i sygnały drogowe stanowią bardzo istotny element wyposażenia drogi. W sposób konkretny regulują ruch, prowadząc kierującego pojazdem oraz pieszego, ostrzegają ich i informują, określają sposób poruszania się, przyczyniając się w ten sposób do podniesienia poziomu bezpieczeństwa ruchu oraz jego usprawnienia³⁵. Oznakowanie dróg stanowi niewątpliwie podstawowy element zarządzania ruchem drogowym, zatem może stanowić formę działań służących zwiększeniu bezpieczeństwa użytkowania dróg w okresie zimowym.

Umieszczenie znaku w konkretnym miejscu i czasie musi wynikać z obiektywnych potrzeb występujących na danym odcinku drogi³⁶.

przy odładowaniu roztworu chlorku); 2) dążyć do stosowania w szerokim zakresie metody zapobiegania powstawaniu śliskości zimowej; 3) przestrzegać wcześniej ustalonych norm, nie stosować środków chemicznych na jezdniach ulic i placów w miastach, na których znajdują się zespoły starodrzewu albo duże zespoły innej roślinności; 4) nie składować śniegu z zawartością środków chemicznych pod drzewami lub na trawnikach.

³⁵ W. Kotowski, *Komentarz do art. 7 ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, Warszawa 2011, <http://www.lex.pl> (dostęp: 2 III 2014).

³⁶ Wprowadzanie oznakowania pionowego, poziomego, sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu na drogach publicznych oraz w strefach zamieszkania należy do zarządcy ruchem. Zob. art. 10 Ustawy z dnia 20 VI 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. 2012, poz. 1137 ze zm.), dalej „u.p.r.d.”. Warunki zarządzania ruchem określone zostały w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 IX 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729), dalej „rozporządzenie

Potrzeby te muszą mieć charakter konkretnie występujących w rzeczywistości, a nie tylko potencjalnych bądź przyszłych (np. nie będzie podstaw do ustawienia znaku informującego o robotach drogowych, jeżeli roboty te nie są aktualnie prowadzone, ale mają się zacząć dopiero za jakiś czas). Zmiana organizacji ruchu polega bowiem na ustanowieniu powszechnie obowiązującej normy określonego zachowania się dla wszystkich użytkowników drogi, czyli nieokreślonego kręgu potencjalnych jej użytkowników³⁷.

Zarząd drogi wprowadza oznakowanie pionowe, poziome, sygnalizację świetlną i dźwiękową na podstawie przyjętej organizacji ruchu. Zmiana dotychczasowej organizacji objęta jest ścisłą procedurą, w której zarządca drogi realizuje jedynie część zadań z zakresu inżynierii ruchu. W związku z tym możliwość wprowadzenia dodatkowego oznakowania dróg w okresie zimowym nie jest pozostawiana swobodnej ocenie zarządcy drogi. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa zarząd drogi może przedstawić jedynie projekt organizacji ruchu, który wymaga zatwierdzenia przez właściwy organ zarządu ruchu. Równocześnie to na zarządcy drogi spoczywa obowiązek zapewnienia adekwatności występowania oznakowania do sytuacji na drodze oraz eliminowania z drogi znaków nieznajdujących faktycznego uzasadnienia w warunkach występujących na danym odcinku drogi. Brak lub nieprawidłowe

o zarządzaniu ruchem na drogach". Rozporządzenie to określa w szczególności działania w zakresie wprowadzania oznakowania pionowego, poziomego, sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu i wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (§ 1 ust. 1). Jak wynika z § 4 ust. 1 omawianego rozporządzenia podstawą do zmiany organizacji ruchu na istniejącej drodze jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Przepis § 6 ust. 1 oraz § 2 ust. 1 pkt 1d rozporządzenia o zarządzaniu ruchem na drogach stanowi z kolei, że organizację ruchu (a tym samym jej zmianę) zatwierdza, na podstawie projektu organizacji ruchu, organ zarządzający ruchem właściwy dla danej drogi. Organizacja ruchu musi odpowiadać organizacji ustalonej w zatwierdzonych projektach oraz być zgodna z przepisami u.p.r.d. oraz Rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 VII 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.). Wzory znaków drogowych, sygnałów drogowych, wzory tabliczek oraz ich spis określa załącznik do tego rozporządzenia. Szczegółowe warunki techniczne dla znaków drogowych określa natomiast Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 VII 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.).

³⁷ Por. wyrok NSA z 11 III 1992 r., sygn. SA/Ka 117/92, OSP 1994, nr 7-8, poz. 128, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 26 VII 2008 r., sygn. II SA/Sz 1060/07, ZNSA 2008, nr 6, poz. 127.

oznakowanie prowadzi do odpowiedzialności zarządcy za skutki wynikające ze stwierdzonego zaniedbania³⁸.

Wprowadzenie stosownego oznakowania dróg w okresie zimowym **nie może zatem stać się patentem na zwolnienie się z obowiązku zimowego utrzymania dróg**, jako że instrument ten nie ma, jak wyżej wyjaśniono, charakteru interwencyjnego, a nadto jego zastosowanie nie zależy od samodzielnej decyzji zarządcy drogi. Jednocześnie należy zauważyć, że postawienie znaku nie wypełnia znamion czynnościowych zadań zarządu drogi w postaci: „odśnieżania” i „zwalczania śliskości zimowej”, nie służy bowiem zapobieganiu lub likwidacji występujących na drogach zimowych zjawisk atmosferycznych. Ostrzeżenie użytkowników drogi o niebezpieczeństwie nie jest równoznaczne z ograniczaniem tego niebezpieczeństwa. Bez wątpienia właściwe oznakowanie dróg zwiększa bezpieczeństwo jej użytkowników, jednak z samej racji wypełniania przez nie tej funkcji nie można wywodzić, że może stanowić ono alternatywę dla innych instrumentów służących zapewnieniu tego bezpieczeństwa.

3.3. Standardy zimowego utrzymania dróg

Ani u.d.p., ani żaden inny akt prawa powszechnie obowiązującego nie zawiera standardów zimowego utrzymania dróg. W związku z tym powszechnie przyjętą praktyką stało się przyjmowanie tzw. zasad zimowego utrzymania dróg przez zarządców dróg³⁹. Zasady te wzorowane

³⁸ Zob. np. wyrok SN z 25 IX 1980 r., sygn. II CR 316/80.

³⁹ Zob. Zarządzenie Nr 90 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 7 X 2010 r. w sprawie standardów zimowego utrzymania dróg krajowych, dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, http://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/z/zarzadzenia-generalnego-dyrektor_2677//documents/1 (dostęp: 14 III 2014); Uchwała Nr XXV/215/05 Rady Powiatu w Białogardzie z dnia 18 III 2005 r. w sprawie zasad odśnieżania i zwalczania śliskości zimowej na drogach powiatowych, <http://bip.powiat-bialogard.pl/index.php?id=15402> (dostęp: 14 III 2014); Zarządzenie Nr 134/2010 Wójta Gminy Nawojowa z dnia 27 IX 2010 r. w sprawie zimowego utrzymania dróg gminnych na terenie Gminy Nawojowa, <http://bip.malopolska.pl/ugnawojowa/Article/get/id,642969.html> (dostęp: 14 III 2014); Uchwała Nr XXXV/625/2001 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 27 VI 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad zimowego utrzymania dróg i chodników w sezonach 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004 na terenie Gminy Bytom, http://www.um.bytom.pl/urm/uchwala.php?id=120&Nr_rx=2001&Nr_sx=35&Nr_ux=625&nad=&Temat=szczeg%C3%B3%C5%82owych+zasad+zimowego+utrzymania+dr%C3%B3g+i%20chodnik%C3%B3w+w+sezonach+2001%2F2002%2C+2002%2F2003%2C+2003%2F2004+na+terenie+Gminy+Bytom.+&data_u=993624342 (dostęp: 14 III 2014).

są na określonych w załączniku nr 1 do Zarządzenia Nr 46 Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 25 października 1994 r. zasadach odśnieżania i usuwania gołoledzi na drogach⁴⁰. O ile w poprzednim stanie prawnym istniała wyraźna podstawa do wydawania takich zasad⁴¹, o tyle w tej chwili żaden przepis prawa nie zawiera upoważnienia do takiej regulacji. Tym samym obecnie wydawane akty zawierające przedmiotowe standardy nie mają charakteru wiążącego⁴², ale jedynie wewnątrzorganizacyjny.

Wspomniane standardy określa się zazwyczaj jako opis warunków, jakie powinny występować na drogach, a różnią się one:

- zakresem i szerokością odśnieżania;
- zakresem posypywania drogi środkami chemicznymi czy uszorstniającymi (np. drogi utrzymywane w standardzie drugim są posypywane na całej długości, a w pozostałych standardach tylko w miejscach niebezpiecznych);
- rodzajem utrudnień, jakie mogą występować na jezdni (np. zajęzione śniegiem);
- normą czasową, jaką dysponuje zarząd drogi, aby usunąć lub ograniczyć występujące utrudnienia.

Poszczególnym standardom zimowego utrzymania drogi przypisywane są minimalne poziomy utrzymania powierzchni jezdni oraz dopuszczalne odstępstwa od standardu w warunkach występowania śliskości zimowej, a także dopuszczalny maksymalny czas występowania tych odstępstw.

Wybór standardu zimowego utrzymania dróg winien być niewątpliwie racjonalnie uzasadniony. Praktyka pokazuje, że zazwyczaj podstawowymi kryteriami klasyfikacji drogi do danego standardu jest natężenie ruchu (mierzone w liczbie pojazdów na dobę) oraz znaczenie komunikacyjne danej drogi dla mieszkańców, wyrażające się między innymi w roli, jaką dana droga (jej odcinek) odgrywa w zbiorowym transporcie publicznym, czy też w sąsiedztwie danej drogi z obiektami użyteczności publicznej.

W związku z tym, iż obecnie przepisy nie zawierają wyraźnej podstawy prawnej do uregulowania problematyki standardów zimowego

⁴⁰ Dz. Urz. Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej 1994 Nr 10, poz. 20.

⁴¹ Art. 18 pkt 5 u.d.p. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 I 1999 r.

⁴² Uprzednio obowiązujące zarządzenia miały charakter wiążący, zob. wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Rzeszowie z 26 III 1998 r., sygn. I ACa 66/98, OSA 1998, nr 11-12, poz. 48.

utrzymania dróg, różni zarządcy przyjmują różne podstawy prawne (u.s.g., u.d.p.) i różne formuły legislacyjne (plan, uchwała, zarządzenie) w celu określenia zasad i trybu realizacji ciążących na nich obowiązków. W niektórych przypadkach przyjmowane zasady nie przybierają w ogóle formy normatywnej, stanowiąc np. wyłącznie obwieszczenie o przyjętych standardach zamieszczane na stronie internetowej zarządcy drogi. Niewątpliwie, brak wyraźnej podstawy prawnej dla uregulowania standardów zimowego utrzymania dróg stanowi lukę w przepisach u.d.p. Wobec milczenia ustawy i potrzeb praktyki zasadne wydaje się przyjęcie, że określenie zasad i trybu robót drogowych w okresie zimowym może się odbywać na podstawie stosownego planu zimowego utrzymania dróg przyjmowanego na podstawie generalnej dyspozycji art. 19 ust. 1 u.d.p., określającego zakres właściwości zarządcy drogi.

4. Zakres odpowiedzialności zarządcy z tytułu realizacji obowiązku zimowego utrzymania dróg

Szkody związane z niewłaściwym wywiązywaniem się z obowiązku zimowego utrzymania dróg mogą mieć różny charakter – mogą to być zarówno szkody osobowe (np. skręcenia, złamania i inne obrażenia ciała), jak i szkody majątkowe (np. uszkodzenie felg i opon, naruszenie układu zawieszenia pojazdów). Możliwość pociągnięcia zarządcy drogi do odpowiedzialności za szkody wyrządzone użytkownikom dróg w związku z zimowym utrzymywaniem dróg powinna być rozpatrywana z punktu widzenia reżimu art. 415 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴³.

Odpowiedzialność z art. 415 k.c. stanowi formę odpowiedzialności deliktowej. Oznacza to, że dla pociągnięcia zarządcy drogi do odpowiedzialności konieczne jest zakwalifikowanie jego postępowania do tzw. czynów niedozwolonych. W doktrynie nie budzi wątpliwości fakt, że zachowaniem, za które podmiotowi można przypisać odpowiedzialność deliktową na podstawie art. 415 k.c., może być zarówno działanie, jak i zaniechanie⁴⁴. Zaniechanie polega na niewykonywaniu określonego działania (podmiot nie musi być przy tym bierny, może wykonywać inne czynności), gdy na podmiocie ciążyła powinność i możliwość jego

⁴³ Tekst jedn. Dz. U. 2014, poz. 121 ze zm., dalej „k.c.”.

⁴⁴ A. Olejniczak, *Komentarz do art. 415 Kodeksu cywilnego*, <http://www.lex.pl> (dostęp: 7 III 2014).

podjęcia. Zaniechanie jest więc negatywnym odpowiednikiem działania, i to określonego działania, jakie ma być przez kogoś podjęte. Do przesłanek odpowiedzialności deliktowej należą: zdarzenie, z którym system prawny wiąże odpowiedzialność na określonej zasadzie, szkoda oraz związek przyczynowy (wyłączny i bezpośredni) między owym zdarzeniem a szkodą⁴⁵.

Rozwijając powyższe na gruncie analizowanej problematyki prawnej, w pierwszej kolejności rozstrzygnięcia wymaga kwestia, kiedy zarząd drogi odpowiada za szkodę, jeżeli jej przyczyną były warunki panujące na drodze w okresie zimowym, a w szczególności gołoledź, inaczej mówiąc, zaniechanie jakiego postępowania rodzi odpowiedzialność zarządcy. Wskazanie naruszenia konkretnych powinności jest wszak, jak wyżej zaznaczono, warunkiem *sine qua non* odpowiedzialności deliktowej. Zgodnie z tezą wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie: „Jeżeli zarządcy drogi stawia się zarzut niedbalstwa w utrzymaniu drogi publicznej w należytym stanie, to dla przyjęcia jego odpowiedzialności z tego tytułu konieczne jest ustalenie, jakich obowiązków spoczywających na nim z mocy ustawy i innych przepisów nie dopełnił”⁴⁶. Problematyka powinności spoczywających na zarządcy drogi w okresie zimowym została już zasadniczo omówiona w punkcie drugim niniejszego artykułu. Z poczynionych dotychczas spostrzeżeń wynika jednoznacznie, że zarządca drogi jest zobowiązany do zimowego utrzymania dróg, w tym zarówno do odśnieżania drogi, jak i zwalczania śliskości zimowej na nawierzchni dróg. Obowiązek ten winien być realizowany przez podjęcie aktywnych działań (określonego typu robót porządkowych i zabezpieczających), a tym samym nie mogą być one substytuowane innymi działaniami, np. oznakowaniem ostrzegawczym. Zgodnie z uzasadnieniem wyżej zacytowanego wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie: „[z]a szkody użytkownika drogi **zarządca nie odpowiada, jeśli wykonał on swoje, określone przepisami, obowiązki**, co do utrzymania drogi w okresie zimowym, ale nie wystarczyły one do uchronienia użytkownika drogi przed szkodą [...]” (podkreśl. aut.)⁴⁷.

Przypisanie odpowiedzialności sprawcy deliktu, a więc także zarządcy drogi, przepis art. 415 k.c. uzależnia w dalszej kolejności od przypisania zarządcy winy w dokonaniu czynu powodującego szkodę. Podstawowe znaczenie dla stosowania art. 415 k.c. ma więc nie tylko określenie

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Wyrok SA w Rzeszowie z 26 III 1998 r., sygn. I ACa 66/98.

⁴⁷ Wyrok SA w Rzeszowie z 26 III 1998 r., sygn. I ACa 66/98.

zdarzenia, za które podmiotowi przypisywana jest odpowiedzialność (czyn sprawcy), ale również tego, jakie okoliczności pozwalają albo uniemożliwiają uznanie go za czyn zawiniony. *Ergo* zarządca drogi nie odpowiada na zasadzie ryzyka, tzn. za sam skutek w postaci szkody. Oceniane jest wyłącznie postępowanie, które wyrządziło szkodę (zachowanie sprawcze), a nie jego konsekwencje i skala powstałych szkód⁴⁸. Poczynione wnioski na kanwie art. 415 k.c. potwierdza linia orzecnicza, m.in. wyrok SN z 10 czerwca 2005 r., w którym sąd potwierdził, że jeżeli z winy zarządcy drogi publicznej doszło na niej do niebezpiecznego wypadku, to ponosi on odpowiedzialność na zasadzie winy⁴⁹. Judykatura i doktryna na gruncie art. 415 k.c. dość powszechnie przyjmują tzw. **normatywną koncepcję winy**, uznającą winę za ujemną ocenę zachowania podmiotu, umożliwiającą postawienie mu zarzutu podjęcia niewłaściwej decyzji w danej sytuacji⁵⁰. Ponadto należy w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z ogólnymi zasadami odpowiedzialności odszkodowawczej osób prawnych dla wykazania odpowiedzialności zarządcy nie jest konieczne ustalenie winy konkretnej osoby (pracownika/funkcjonariusza), lecz wystarczająca jest tzw. wina anonimowa⁵¹, czyli wskazanie zawinionego sprawstwa jakiejś niezindywidualizowanej osoby spośród danej grupy⁵².

Dla oceny winy cywilistyka tradycyjnie odwołuje się do karnistycznych pojęć umyślności i nieumyślności bądź też lekkomyślności czy niedbalstwa⁵³. Czyn sprawcy jest umyślny, jeżeli ma on zamiar naruszenia norm postępowania. Do przypadków zachowania umyślnego można przy tym zaliczyć obydwa wyróżniane w prawie karnym (art. 9 § 1 Kodeksu karnego⁵⁴) rodzaje zamiaru: bezpośredni (chęć przekroczenia normy postępowania) i ewentualny (wynikowy, polegający na przewidywaniu możliwości przekroczenia normy postępowania i godzeniu się na to)⁵⁵. Jak widać, już samo przewidywanie możliwości przekroczenia

⁴⁸ Zarządca drogi odpowiada wobec poszkodowanych na zasadzie winy, a żaden przepis prawa nie stwarza jej domniemania, w szczególności nie można wnioskować o winie z samego faktu powstania szkody.

⁴⁹ Wyrok SN z 10 VI 2005 r., sygn. II CK 719/04.

⁵⁰ Por. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania*, Warszawa 2008, s. 508–509; M. Sośniak, *Elementy winy nieumyślnej w prawie cywilnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” 1997, t. VI, z. 68, s. 153.

⁵¹ Wyrok SN z 26 III 2003 r., sygn. II CKN 1374/00.

⁵² P. Machnikowski, *Odpowiedzialność za własne czyny*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 6, pod red. A. Olejniczaka, Warszawa 2008, s. 416–419.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.), dalej „k.k.”.

⁵⁵ A. Olejniczak, op. cit.

normy połączone z akceptacją tego przekroczenia pozwala mówić o zachowaniu umyślnym. O nieumyślności postępowania sprawcy szkody można natomiast powiedzieć tylko tyle, że sprawcę cechuje brak zamiaru (bezpośredniego bądź wynikowego) przekroczenia norm postępowania. Przyjmuje się, że kryterium oceny, czy i ewentualnie z jaką postacią nieumyślności mamy do czynienia, jest stopień dochowania należytej staranności przez zobowiązanego⁵⁶. Zgodnie z dominującym poglądem doktryny⁵⁷, akceptowanym też przez orzecznictwo⁵⁸, wymóg należytej staranności ma zastosowanie także w dziedzinie odpowiedzialności za czyny niedozwolone. Pojęcie to wprowadza i definiuje art. 355 k.c., w myśl którego dłużnik obowiązany jest do staranności ogólnie wymaganej w stosunkach danego rodzaju (należyta staranność), a należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. Przez należyta staranność rozumiemy więc obiektywnie istniejący wzorzec postępowania stworzony w celu jak najlepszego, poprawnego wykonywania zobowiązań, a jednocześnie zabezpieczający interesy zobowiązanych przez odniesienie treści staranności do danego rodzaju stosunków⁵⁹. Chodzi tu o postępowanie oceniane pozytywnie; określenie „staranny” jest w tym wypadku synonimem takich słów, jak: ostrożny, zapobiegliwy, przezorny (przewidujący), rozważny, uważny, rozsądny⁶⁰. **Zarządca jest przy tym zobowiązany do zachowania staranności wymaganej.** Konstruując model właściwej realizacji obowiązku zimowego utrzymania dróg, bierzemy więc pod uwagę nie to, jakie są faktycznie stosowane sposoby postępowania w danej sprawie, ale jakie postępowanie jest wymagane, to znaczy oczekiwane przez inne osoby; na jakie postępowanie liczy i jakiego postępowania spodziewa się otoczenie zobowiązanego (zarządcy)⁶¹. Chodzi przy tym o **staranność wymaganą ogólnie** – mającą postać powszechnej opinii o należytych postępowaniu w danej sytuacji⁶². Ponadto sformułowanie „staranność ogólnie wymagana” przesądza, co do zasady, o obiektywnym charakterze tego wzorca –

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Zob. np. uchwała SN z 15 II 1971 r., sygn. III CZP 33/70, OSNC 1971, nr 4, poz. 59.

⁵⁹ Z. Banaszczyk, P. Granecki, *O istocie należytej staranności*, „Palestra” 2002, nr 7–8, s. 12 i n.

⁶⁰ E. Gniewek, *Komentarz do art. 355 kodeksu cywilnego*, Warszawa 2010, punkt 9–10, <http://www.legalis.pl> (dostęp: 14 III 2014).

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

tym samym od zarządcy oczekuje się takiego postępowania, jakie jest powszechnie uważane za prawidłowe w danej sytuacji⁶³. W tym miejscu, za Sądem Najwyższym, należy zauważyć, że jednostki organizacyjne realizujące zadania w zakresie zarządu drogą należy traktować jako profesjonalistów, którym trzeba stawiać wysokie wymagania co do fachowości i staranności przy wykonywaniu poszczególnych zadań⁶⁴. Wysoki pułap tych oczekiwań został podkreślony także przez Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z 9 sierpnia 2006 r.⁶⁵

Pomiędzy działaniem lub zaniechaniem zarządcy a szkodą poniesioną przez użytkownika drogi musi zachodzić adekwatny związek przyczynowy. Nie można zatem przyjąć, że wystąpienie na drodze jakiegokolwiek zdarzenia stwarzającego zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu jest zawsze wynikiem, a zarazem normalnym następstwem, zawinionego zaniechania podjęcia niezbędnych i możliwych w konkretnych okolicznościach działań przez odpowiedzialnych pracowników zarządcy drogi publicznej⁶⁶. Istotne jest bowiem rozważenie, czy nawet przy hipotetycznym założeniu zapewnienia najlepszej organizacji pracy przez zarządcę drogi był on w stanie dopełnić w konkretnym przypadku spoczywającego na nim obowiązku usunięcia zaistniałego zagrożenia bezpieczeństwa ruchu⁶⁷.

Utrzymanie dróg publicznych w należytym stanie, zwłaszcza w okresie zimowym, musi być oceniane w rozsądnych granicach, w świetle zasad doświadczenia życiowego⁶⁸. Przy gwałtownych opadach śniegu czy występującej gołoledzi często nie ma możliwości całkowitego wyeliminowania niedogodności związanych z panującymi warunkami atmosferycznymi. Tym samym takie przypadki trzeba będzie ocenić z uwzględnieniem obiektywnych kryteriów, m.in. takich, jak możliwości techniczno-organizacyjne zobowiązanego (zarządcy), tzn. przede wszystkim pozostający w jego dyspozycji sprzęt i środki oraz dostępne zaplecze kadrowe. Prócz stwierdzenia uchybienia obowiązkom ustawowym konieczne jest również każdorazowe ustalenie, jakich obowiązków wynikających z innych aktów zarządca nie dopełnił, w szczególności powinno się badać przepisy określające zasady utrzymania dróg w okresie

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Wyrok SN z 26 III 2003 r., sygn. II CKN 1370/00, LEX nr 78827.

⁶⁵ Wyrok SA w Poznaniu z 9 VIII 2006 r., sygn. I ACa 161/06, LEX nr 278433.

⁶⁶ Wyrok SN z 16 XII 2005 r., sygn. III CK 317/05.

⁶⁷ Wyrok SN z 16 XII 2005 r., sygn. III CK 317/05.

⁶⁸ Wyrok SN z 14 I 1975 r., sygn. II CR 588/74, LEX nr 7644.

zimowym, o ile takie wiązą zarząd drogi, np. wspomniane w punkcie poprzednim plany zimowego utrzymania dróg⁶⁹ (co prawda ze względu na ich niewiążący charakter nie można założyć, że postępowanie w zgodzie z nimi zwalnia zarządcę z odpowiedzialności, jednak przyjąć należy, iż sądy mogą się do nich pomocniczo odwoływać w celu ustalenia stopnia zawinienia).

5. Obowiązki użytkowników dróg publicznych w okresie zimowym

Analizując problematykę odpowiedzialności zarządcy drogi za ewentualne szkody powstałe w związku z zimowymi zjawiskami atmosferycznymi na drogach, nie można pomijać problemu obowiązków spoczywających na użytkownikach drogi w okresie zimowym. Lektura przepisów u.p.r.d. skłania do konstatacji, że nie formułuje ona żadnych szczególnych obowiązków uczestników ruchu drogowego aktualizujących się w tym okresie. Niemniej jednak konstruowane przez ustawę obowiązki o charakterze generalnym użytkowników dróg pozwalają stwierdzić, że kryteria prawnej oceny zachowań uczestników ruchu drogowego w zimowych warunkach pogodowych różnią się od kryteriów takiej oceny w innych warunkach.

Zgodnie z zasadami ogólnymi u.p.r.d. uczestnik ruchu jest obowiązany zachować ostrożność albo gdy u.p.r.d. tego wymaga – szczególną ostrożność⁷⁰, unikać wszelkiego działania, które mogłoby spowodować zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego, ruch ten utrudnić albo w związku z ruchem zakłócić spokój bądź porządek publiczny oraz narazić kogokolwiek na szkodę (art. 3 ust. 1 u.p.r.d.)⁷¹. Truizmem jest stwierdzenie, że użytkownik drogi zobligowany jest do przestrzegania zasad bezpieczeństwa ruchu. Zdaniem Sądu Najwyższego „[p]rzez zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym rozumieć należy: 1) reguły zawarte w przepisach określających porządek poruszania się na szlakach komunikacyjnych i zachowanie się w typowych dla ruchu

⁶⁹ Ł. Poczyński, *Oblodzona droga i odszkodowanie od gminy za wypadek*, 11 VII 2011, http://www.eporady24.pl/oblodzona_droga_i_odszkodowanie_od_gminy_z_wypadek_pytania,4,60,4101.html (dostęp: 10 IV 2014).

⁷⁰ Szczególna ostrożność to ostrożność polegająca na zwiększeniu uwagi i dostosowaniu zachowania uczestnika ruchu do warunków i sytuacji zmieniających się na drodze, w stopniu umożliwiającym odpowiednio szybkie reagowanie (art. 2 pkt 22 u.p.r.d.).

⁷¹ Przez działanie rozumie się również zaniechanie.

sytuacjach lub wyrażone przez przyjęte oznakowanie, oświetlenie i sygnalizację; 2) reguły nieskodyfikowane w sposób szczególny, a wynikające z wyżej wymienionych przepisów oraz istoty bezpieczeństwa w ruchu, które muszą znaleźć zastosowanie wszędzie tam, gdzie nie ma sprecyzowanego przepisu⁷². Z przytoczonej uchwały wypływa wniosek, że bezpieczeństwo ruchu warunkowane jest zarówno wymogami prawnymi, jak i faktycznymi⁷³, w tym warunkami panującymi na drogach publicznych.

Każdy kierowca jest obowiązany do prowadzenia pojazdu samochodowego z należytą ostrożnością, a więc do podejmowania takich czynności, które zgodnie ze sztuką i techniką prowadzenia pojazdów samochodowych są obiektywnie niezbędne do zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a także do powstrzymania się od czynności, które mogą to bezpieczeństwo zmniejszyć⁷⁴. Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.p.r.d. kierujący pojazdem jest obowiązany jechać z prędkością zapewniającą panowanie nad pojazdem, **z uwzględnieniem warunków, w jakich ruch się odbywa, a w szczególności:** rzeźby terenu, stanu i widoczności drogi, stanu i ładunku pojazdu, **warunków atmosferycznych** i natężenia ruchu (art. 19 ust. 1 u.p.r.d.). *De lege lata* prędkością bezpieczną jest prędkość dostosowana do istniejących warunków i sytuacji na drodze, która gwarantuje pełne panowanie nad pojazdem⁷⁵. Pojęcia „szybkość administracyjnie dopuszczalna” i „szybkość bezpieczna” nie są więc tożsame⁷⁶. Sąd Najwyższy podkreślił w jednym ze swych orzeczeń, że pojęcie „bezpiecznej prędkości” ma ze swej natury charakter relatywny, w związku z czym żaden akt prawny nie może za pomocą wyrażonych cyfrowo wskaźników (np. liczba m/s) określić, jaka szybkość pojazdu jest

⁷² Uchwała pełnego składu Izby Karnej SN z 28 II 1975 r., sygn. V KZP 2/74, LEX nr 18934.

⁷³ Teza ta jest silnie akcentowana zwłaszcza w odniesieniu do tzw. prędkości bezpiecznej. Przykładowo, w jednym z wyroków SN przyjął, że „[z]achowanie tzw. prędkości administracyjnie dozwolonej nie może samo przez się świadczyć o tym, że kierowca zachował prędkość bezpieczną w rozumieniu art. 17 ust. 1 [obecnie: art. 19 ust. 1] prawa o ruchu drogowym. Na drodze bowiem – niezależnie od tego, czy ruch pojazdów odbywa się we dnie, czy w nocy, mogą *in concreto* panować takie warunki atmosferyczne (np. gołoleź, mgła) czy też takie natężenie ruchu, że nawet prędkość znacznie mniejsza od administracyjnie dozwolonej nie będzie zapewniała panowania nad pojazdem”, zob. wyrok SN z 25 V 1995 r., sygn. II KRN 52/95, OSNKW 1995, nr 11–12, poz. 82, z aprobowaną glosą R.A. Stefańskiego, OSP 1996, nr 3, s. 151–155.

⁷⁴ Wyrok SN z 16 VII 1976 r., sygn. VI KRN 135/76, OSNKW 1976, nr 10–11, poz. 130.

⁷⁵ W. Kotowski, *Komentarz do art. 19 ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, Warszawa 2011, <http://www.lex.pl> (dostęp: 14 III 2014).

⁷⁶ Wyrok SN z 16 I 2002 r., sygn. IV KKN 38/98, LEX nr 53014.

szybkością bezpieczną⁷⁷. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż prędkość bezpieczna uzależniona jest od wartości użytkowych drogi. Zależy ona od cech geometrycznych drogi, stanu nawierzchni, natężenia i struktury ruchu, zachowania się innych użytkowników dróg, warunków atmosferycznych i upodobań kierowców⁷⁸. Niemale znaczenie w tym katalogu mają warunki atmosferyczne. Z orzecznictwa sądowego wypływa wniosek, że w porze zimowej wymagana jest od kierujących pojazdami ostrożność szczególnego rodzaju. W tym kontekście wyjątkowo jaskrawo przedstawia się problematyka odpowiedzialności użytkownika drogi za poślizg na śliskiej nawierzchni drogi. Panuje ogólne przekonanie, że poślizg jest czymś niezależnym i kiedy już do niego dojdzie, to nie można z tego tytułu przypisać winy kierującemu pojazdem. Z punktu widzenia biegłych rekonstruujących przebieg wypadku, a także doświadczeń praktyki wymiaru sprawiedliwości, problem ten wygląda jednak nieco inaczej. Kierujący w uzasadnionych przypadkach odpowiada za poślizg samochodu⁷⁹. W jednym ze swych wyroków Sąd Najwyższy wskazał, iż „[w]arunki drogowe, w jakich doszło do wypadku, były bardzo trudne [...]. Wymóg zachowania szczególnej ostrożności [...] polegał nie tylko na zachowaniu bezpiecznej szybkości, ale także na powstrzymaniu się od jakichkolwiek manewrów mogących prowadzić do utraty panowania nad pojazdem. Istniejąca sytuacja na drodze nie była dla oskarżonego żadnym zaskoczeniem. [...] **Poślizg na zaśnieżonej i zlodowaciałej jezdni jest zjawiskiem na tyle typowym, iż obowiązek przewidywania go stanowi elementarny wręcz wymóg ostrożnego i rozważnego kierowania pojazdem**” (podkreśl. aut.)⁸⁰. Podobne stanowisko znajdujemy w innych orzeczeniach, np. w wyroku z 30 października 1979 r., w którym Sąd Najwyższy zauważył, iż „[n]ietrudno zorientować się, że im bardziej śliska nawierzchnia, z tym mniejszą siłą pojazd przyczepia się do niej”, przy czym podkreślił równocześnie, iż „kierowca odpowiada za nieprzystosowanie prędkości do śliskości nawierzchni jedynie wówczas, gdy śliskość tę przewidywał bądź mógł był przewidzieć”⁸¹. Tym samym wymóg wzmożonej ostrożności stawiany kierowcy w okresie zimowym może być uchylony wyłącznie w przypadkach, gdy przy uwzględnieniu

⁷⁷ Wyrok SN z 3 VIII 1972 r., sygn. Rw 734/72, IP 1972, nr 7-8, poz. 4.

⁷⁸ S. Datka, W. Suchorzewski, M. Tracz, *Inżynieria ruchu*, Warszawa 1989, s. 144.

⁷⁹ W. Kotowski, *Komentarz do art. 19...*

⁸⁰ Wyrok SN z 20 IV 1999 r., sygn. IV KKN 603/98, niepubl.

⁸¹ Wyrok SN z 30 X 1979 r., sygn. V KRN 247/79, OSNPG 1980, nr 6, poz. 77. Zob. także wyrok SA w Poznaniu z 9 VIII 2006 r., sygn. I ACa 161/06.

warunków wynikających z pory roku i konfiguracji drogi kierujący pojazdem zostanie zaskoczony gwałtowną zmianą warunków drogowych⁸².

Z punktu widzenia omawianej problematyki szczególnie wymowne jest także orzeczenie z 18 lipca 1979 r., w którym Sąd Najwyższy uznał, iż „[j]eżeli [...] droga z powodu gołoledzi i stosunkowo nieznacznej szerokości była niebezpieczna, to **bez względu na to, czy i w jakim stopniu służba drogowa wywiązała się z obowiązku odpowiedniego zabezpieczenia jezdni dla ruchu, kierowcy pojazdów mechanicznych są obowiązani dostosować się do realnych warunków**” (podkreśl. aut.)⁸³. W podobnym duchu wypowiedział się także Sąd Najwyższy w przytaczanym już w pierwszej części artykułu wyroku z 22 października 1970 r., w którym uznał, że ponieważ „[w] okresie ciężkich warunków atmosferycznych w porze zimowej [...] utrzymanie dróg publicznych w stanie całkowitego bezpieczeństwa jest technicznie niemożliwe. **Kierowca musi się [...] zawsze liczyć z możliwością napotkania odcinka drogi w stanie zagrażającym bezpieczeństwu jazdy**” (podkreśl. aut.)⁸⁴.

Zapewnienie użytkownikom drogi bezpieczeństwa na drodze polega więc na tym, by droga – zarówno co do przebiegu, jak i utrzymania – nie wykazywała takich miejsc niebezpiecznych, z którymi musi się liczyć jej użytkownik, uwzględniający jedynie jej stan zewnętrzny oraz widoczne znaki i sygnały drogowe przy niej ustawione⁸⁵.

Reasumując, z analizy orzecznictwa można wyprowadzić wniosek, że nawet w przypadkach niedochowania należytej staranności w realizacji swych obowiązków przez zarządcę drogi вина za doznaną przez użytkownika drogi szkodę nie jest temuż zarządcy *per se* w całości przypisywana. Jeżeli współprzyczyną wypadku było nieprawidłowe zachowanie się kierowcy, to może ono, w ocenie autorów, uzasadniać jego przyczynienie się do powstania szkody (art. 362 k.c.)⁸⁶. Prawidłowość zachowania użytkownika drogi oceniana jest przy tym zarówno z punktu widzenia przestrzegania przepisów prawa⁸⁷, jak i nieskodyfikowanych zasad bezpieczeństwa ruchu.

⁸² Por. wyrok SA w Rzeszowie z 26 III 1998 r., sygn. I ACa 66/98.

⁸³ Wyrok SN z 18 VII 1979 r., sygn. V KRN 256/79, niepubl.

⁸⁴ Wyrok SN z 22 X 1970 r., sygn. I CR 550/70.

⁸⁵ Wyrok SN z 27 VII 1973 r., sygn. II CR 233/73, OSPiKA 1974, nr 9, poz. 190.

⁸⁶ Tak też wyrok SN z 26 III 2003 r., sygn. II CKN 1374/00.

⁸⁷ Zgodnie z uzasadnieniem jednego z wyroków Sądu Apelacyjnego w Poznaniu „[g]dyby powód poruszał się z dozwoloną prędkością 60 km na godzinę, to istniałaby możliwość uniknięcia wypadku, a w każdym razie znacznego ograniczenia jego następstw. Jest to stwierdzenie uzasadnione w świetle zasad doświadczenia życiowego

W tym miejscu odrębnej refleksji wymaga związana ze współodpowiedzialnością użytkownika drogi za szkody powstałe w związku z panującymi warunkami atmosferycznymi na drogach problematyka obowiązków kierowców w zakresie właściwego przygotowania ich pojazdów do panujących warunków atmosferycznych. W tym kontekście szczególnie aktualny pozostaje problem braku w polskim prawie obowiązku poruszania się zimą pojazdami wyposażonymi w tzw. opony zimowe.

W piśmiennictwie od dłuższego czasu sygnalizowana jest konieczność rozważenia przez polskiego prawodawcę zasadności wprowadzenia wymogu sezonowej zmiany ogumienia. Tak zwane „zimówki” (opony zimowe) są powszechnie zalecane przez specjalistów, głównie dlatego, że miękka guma oraz większa liczba wyżłobień w bieżniku zapewniają znacznie lepszą przyczepność na śliskiej nawierzchni. W wielu państwach europejskich kwestia obowiązku wymiany opon na zimowe doczekała się prawnego uregulowania. Dla przykładu, bezwzględny nakaz jazdy z oponami zimowymi obowiązuje: w Estonii od 1 grudnia do 1 kwietnia, w Finlandii od 1 grudnia do 1 marca, na Litwie od 10 listopada do 1 kwietnia, na Łotwie od 1 grudnia do 28 lutego, natomiast w Austrii obowiązuje tzw. „sytuacyjny obowiązek opon zimowych” (od 1 listopada do 15 kwietnia każdy samochód osobowy do 3,5 tony musi być wyposażony w opony zimowe na czterech kołach w warunkach zimowych), zaś w Niemczech obowiązek używania opon zimowych wprowadzono 1 grudnia 2010 r. – zgodnie z przepisami niemieckiego kodeksu drogowego należy używać opon zimowych, gdy droga jest ośnieżona, oblodzona lub pokryta błotem pośniegowym⁸⁸.

Stanowisko polskich władz w kwestii wprowadzenia obowiązkowej wymiany opon na zimowe nie jest jednoznaczne. Zgodnie z odpowiedzią sekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury z dnia 10 lutego 2011 r. na interpelację poselską ministerstwo deklaruje, że będzie wnikliwie analizować napływające sygnały i wyniki badań w zakresie związku

i racjonalnego rozumowania”, zob. wyrok SA w Poznaniu z 14 V 2008 r., sygn. I ACa 191/08, LEX nr 446149. Powyższe orzeczenie zapadło co prawda na kanwie wypadku spowodowanego wtargnięciem dzikiego zwierzęcia na drogę przy korzystnych warunkach atmosferycznych, jednak pozwala na określenie pewnych zasad uniwersalnych, które znajdą również zastosowanie do obowiązków uczestników ruchu drogowego w okresie zimowym. Z zacytowanego orzeczenia wynika, że przekroczenie dopuszczalnej prędkości stanowi rażące naruszenie przepisów prawa drogowego i winno być postrzegane jako okoliczność współkształtująca odpowiedzialność zarządcy drogi.

⁸⁸ Podajemy za: M. Majchrzak, *Opinie o prawnym obowiązku sezonowej zmiany opon nie są jednoznaczne*, „Przegląd Oponiarski” 2010, nr 11, s. 78 i n.

ogumienia z bezpieczeństwem ruchu na drogach. W odpowiedzi czytamy, iż „Obecnie nie ma jednoznacznych wyników badań dotyczących zachowania opon zimowych w różnych warunkach atmosferycznych. [...] Jeżeli wyniki wskażą na konieczność stosowania opon zimowych, resort infrastruktury jest gotowy rozważyć potrzebę zmian legislacyjnych [...]”⁸⁹. Z przytoczonej odpowiedzi trudno wywodzić, czy omawiana problematyka w najbliższym okresie znajdzie swój legislacyjny finał w parlamencie.

Na zakończenie należy podkreślić, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym nie można wprowadzić wymogu wymiany opon na zimowe w drodze aktu prawnego o randze lokalnej/ponadlokalnej. Ani u.d.p., ani u.p.r.d., ani żadna inna ustawa nie zawiera upoważnienia do podjęcia takiej inicjatywy przez samorząd terytorialny. Tym samym nie jest możliwe na przykład przyjęcie uchwały przez radę miasta lub wydanie zarządzenia przez prezydenta miasta, które nakładałyby taką powinność na użytkowników dróg. Należy pamiętać, że akty prawa miejscowego należą do tzw. prawa podustawowego⁹⁰. Oznacza to, iż każdy akt prawa miejscowego powinien mieć podstawę ustawową, a także iż do wydania każdego aktu prawa miejscowego potrzebne jest osobne ustawowe upoważnienie⁹¹. Nie można zatem wywodzić, że z obowiązków ciążących na samorządzie w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników ruchu wynika *per se* podstawa do przyjęcia regulacji służącej zwiększeniu tego bezpieczeństwa.

6. Odpowiedzialność karna zarządcy drogi za utrzymanie dróg w okresie zimowym

Poza omówionym już reżimem cywilnoprawnej odpowiedzialności z tytułu niewykonywania lub nienależytego wykonywania obowiązków w zakresie zimowego utrzymania dróg zarządca drogi może także podlegać, zdaniem autorów, w określonych okolicznościach odpowiedzialności karnej. Z sytuacją tego rodzaju mamy do czynienia wtedy, gdy zaniechanie lub nienależyte wykonanie obowiązku zimowego utrzymania dróg będzie wypełniać znamiona czynu zabronionego. Obecnie

⁸⁹ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury z dnia 10 II 2011 r. na interpelację nr 19891 w sprawie obowiązku zmiany opon sezonowych przez kierowców, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/757A9A49> (dostęp: 15 III 2014).

⁹⁰ Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego ustanawiane są „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

⁹¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 67.

pociąganie zarządców dróg (a ściślej, ich pracowników) do odpowiedzialności karnej nie jest praktyką powszechną, co nie oznacza, że możliwości takiej nie stwarzają odpowiednie przepisy ustaw karnych.

Kwalifikację karną uchybień zarządców dróg (ich pracowników) umożliwiają niektóre przepisy ustawy Kodeks wykroczeń⁹². Najważniejszym przepisem tejże ustawy z punktu widzenia omawianej problematyki jest art. 101 penalizujący uchylanie się od obowiązku oczyszczania dróg. Zgodnie z nim, kto uchyla się od obowiązku oczyszczania i usuwania z odcinków dróg publicznych o twardej nawierzchni, przechodzących przez obszary o zabudowie ciągłej lub skupionej poza miastami i osiedlami, błota, kurzu, śniegu lub lodu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany⁹³. Jeżeli zatem pracownik zarządu drogi zaniecha w sposób umyślny realizacji obowiązku odśnieżania drogi lub zwalczania śliskości zimowej, może ponieść karę finansową lub karę nagany. Kara winna być wymierzona niezależnie od skutku zaniechania, w tym zwłaszcza od tego, czy w jego wyniku ktoś poniósł szkodę.

Omówiony przepis art. 101 k.w. ma ograniczony zakres zastosowania, gdyż dotyczy jedynie utrzymywania dróg poza terenem miast i osiedli, co oznacza *a contrario*, że nie sankcjonuje on zaniechań w realizacji obowiązku utrzymania dróg publicznych na terenie miast i osiedli⁹⁴. W związku z tym, określając ewentualną odpowiedzialność karną pracowników zarządcy drogi z tytułu niewykonywania lub nienależytego wykonywania obowiązków w zakresie zimowego utrzymania dróg na terenie miasta, należy odwołać się do innych przepisów ustawy, penalizujących już tzw. przestępstwa powszechne. Za przepis, który może znaleźć zastosowanie do omawianych sytuacji, należy uznać, zdaniem autorów, w szczególności art. 90 k.w. Stanowi on, że „[k]to tamuje lub utrudnia ruch na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, podlega karze grzywny albo karze nagany”. Jeżeli więc w wyniku nieocyszczenia drogi i nieusunięcia błota, kurzu, śniegu lub lodu doszło do tamowania lub utrudnienia ruchu, możliwe jest wymierzenie pracownikowi zarządu drogi wspomnianych w omawianym przepisie sankcji karnych.

⁹² Ustawa z dnia 20 V 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 482 ze zm.), dalej „k.w.”.

⁹³ Zacytowany przepis nawiązuje w swej treści do art. 34 uprzednio obowiązującej Ustawy z dnia 29 III 1962 r. o drogach publicznych (Dz. U Nr 20, poz. 90 ze zm.).

⁹⁴ Zob. W. Radecki, *Komentarz do art. 101, w: Kodeks wykroczeń. Komentarz*, pod red. M. Bojarskiego, W. Radeckiego, Warszawa 2006, s. 627.

Na zakończenie warto również sygnalizacyjnie wskazać, że w wypadku gdy nieoczyszczenie i nieusunięcie z drogi błota, kurzu, śniegu lub lodu doprowadziło do skutków w postaci katastrofy, bezpośredniego niebezpieczeństwa katastrofy, ciężkiego uszczerbku na zdrowiu albo naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia trwającego dłużej niż 7 dni, sprawca (pracownik zarządu drogi) dopuszcza się przestępstwa, odpowiednio, z art. 173, 174, 177 § 11 lub 2 k.k. Niewykluczona jest również inna kwalifikacja prawna, np. z art. 160 k.k. (narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu). Konkretna kwalifikacja prawna nierealizowania lub nienależytego realizowania obowiązku zimowego utrzymania dróg uzależniona będzie, rzecz jasna, od stanu faktycznego towarzyszącego konkretnemu przypadkowi.

Podsumowanie

Zimowe utrzymanie dróg obejmuje działania mające na celu zmniejszenie lub ograniczenie zakłóceń ruchu drogowego (zagwarantowanie wygody ruchu) oraz zwiększenie bezpieczeństwa użytkowników dróg w okresie występowania na drogach następstw zimowych zjawisk atmosferycznych, w tym zwłaszcza odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej. Zarządca drogi zobligowany jest zarówno do odśnieżania, jak i zwalczania śliskości zimowej. Nie może ograniczyć się do podejmowania tylko jednej z tych czynności, w sytuacji gdy panujące warunki atmosferyczne uzasadniają podjęcie drugiej z nich.

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie formułują standardów zimowego utrzymaniu dróg ani nie wskazują, jakie środki, technologie, sprzęt czy metody organizacji pracy winien przedsięwziąć zarządca drogi dla realizacji spoczywających na nim obowiązków. Założyć można, że konkretne rozstrzygnięcia w tym zakresie – rzecz jasna, w granicach określonych prawem – leżą w gestii zarządcy.

Zaniechanie lub wadliwe wypełnienie obowiązków ciężących na zarządcy drogi może rodzić jego odpowiedzialność na zasadach określonych w art. 415 k.c. Jednak dokonując oceny zakresu odpowiedzialności zarządcy drogi, należy uwzględnić fakt, że na użytkowniku drogi w okresie występowania zimowych warunków atmosferycznych spoczywa obowiązek zachowania wzmożonej ostrożności.

THE MAINTENANCE OF ROADS IN WINTER – THE SCOPE OF DUTIES AND LIABILITIES OF A PUBLIC ROAD MANAGER

Summary

This article is an attempt to reconstruct legal regulations, including the existing solutions in the doctrine and judicial decisions, regarding the scope of duties of public road managers when it comes to road maintenance in winter time and liability thereof.

The relevant provisions regulating this matter are highly laconic and are practically reduced to a general indication that it is the public road manager's duty to clear roads of snow and fight slippery winter surfaces. There is no mention though, of the degree to which these measures must be taken, or the legal instruments available for organising work on roads. Interpretation of the existing provisions suggests that maintenance of roads in winter is a very complex process and covers a number of activities undertaken to reduce traffic disturbances. Public roads managers enjoy a certain freedom as regards organisation of the work and the type of work to be conducted on roads. This freedom manifests itself, among other things, by different standards adopted for winter road maintenance, depending on the road category and its importance in the overall road network.

The analysis of the existing solutions and judgments allows to conclude that the liability of a public road manager for losses incurred by road users in winter time is not strict (absolute). Thus, in the assessment of a road manager work, a reference must be made to the principle of due care expected from a professional, having regard however, to the objective premises and circumstances. Public road managers' liability is also correlated with the liability of road users for unsafe driving under increased caution conditions.

In light of the conducted analysis it may be stated that ensuring full passability of roads in winter time is not an absolute duty of a public road manager. Public road managers are merely obliged to maintain a road in a condition guaranteeing safety in given weather conditions, having account to the financial and human resources they have at their disposal.

Keywords: public roads – duties of public roads users – road manager – winter – road safety