

MICHAŁ STRZELBICKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## POWIERZANIE PRZEZ GMINĘ ZADAŃ PODMIOTOM ZEWNĘTRZNYM I ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA ICH NIENALEŻYTE WYKONANIE NA PRZYKŁADZIE ZIMOWEGO UTRZYMANIA CZYSTOŚCI I PORZĄDKU

Przedmiotem niniejszego artykułu jest prezentacja wybranych zagadnień prawnych związanych z wykonywaniem przez gminy zadań w zakresie zimowego utrzymania czystości i bezpieczeństwa na drogach, chodnikach i innych miejscach publicznych w drodze ich powierzenia podmiotom zewnętrznym. Pierwszą kwestią wymagającą analizy są normatywne podstawy obowiązków gminy w tym zakresie, co pozwoli na ustalenie, jakie tereny i winny być przez gminę w okresie zimowym odśnieżane i zabezpieczane przed śliskością na jakiej podstawie prawnej. Kolejną kwestią wymagającą omówienia jest sposób wykonywania zadań przez gminę, w tym zwłaszcza problem dopuszczalności powierzenia zadań z zakresu zimowego utrzymania terenu przez gminę podmiotom zewnętrznym. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236), jednostka samorządu terytorialnego może wykonywać zadania własne nie tylko z pomocą własnych jednostek, ale także poprzez powierzenie ich wykonywania podmiotom prywatnym. Wybór sposobu realizacji zadania został przy tym pozostawiony przez ustawodawcę co do zasady organowi stanowiącemu jednostki samorządu, co wynika z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej. Przedmiotem niniejszego artykułu jest także ważna w praktyce kwestia odpowiedzialności gminy w przypadku, gdy podmiot zewnętrzny powierzonych mu zadań nie wykonuje w ogóle, względnie wykonuje je nienależycie. Powstaje wówczas pytanie, czy powierzenie wykonywania zadania temu podmiotowi zwalnia, czy chociażby ogranicza odpowiedzialność gminy wobec osoby trzeciej, a jeśli tak, to w jakich przypadkach i w jakim zakresie.

## NORMATYWNE PODSTAWY OBOWIĄZKU ZIMOWEGO UTRZYMANIA DRÓG, CHODNIKÓW I MIEJSC PUBLICZNYCH PRZEZ GMINĘ

Normatywne podstawy omawianych w niniejszym artykule obowiązków gminy są rozproszone w kilku aktach prawnych rangi ustawowej, dlatego precyzyjne ustalenie stanu prawnego w tej mierze tylko z pozoru jest sprawą prostą. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594) w art. 7 ust. 1 pkt. 3 klasyfikuje zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie utrzymania czystości i porządku jako zadanie własne gminy. Zadaniem własnym gminy są ponadto sprawy gminnych dróg, ulic, mostów i placów (art. 7 ust. 1 pkt 2), targowisk i hal targowych (art. 7 ust. 1 pkt 11), zieleni gminnej (art. 7 ust. 1 pkt 12) oraz utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych (art. 7 ust. pkt 15). Łączna interpretacja wskazanych regulacji prowadzi do wniosku, że obowiązek utrzymania czystości i porządku będzie dotyczył w szczególności wszystkich wyliczonych terenów i miejsc.

Podobnie w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.), utrzymanie czystości i porządku należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Zadanie to obejmuje w szczególności zapobieganie zanieczyszczeniu ulic, placów i terenów otwartych poprzez zbieranie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych przez właścicieli sąsiednich nieruchomości i pozbywanie się ich, w zakresie przekraczającym obowiązki zarządu drogi (art. 3 ust. 2 pkt 11 ustawy), czy utrzymanie czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina (art. 3 ust. 2 pkt 12 ustawy). Zimowe utrzymanie terenu wymaga przy tym (w okresie występowania zimowych opadów atmosferycznych) bieżącego i nieprzerwanego działania, co pozwala na zakwalifikowanie zadań gminy w tym zakresie jako zadań o charakterze użyteczności publicznej (art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej)<sup>1</sup>. W konsekwencji, jeżeli gmina zdecyduje się na wykonywanie tych zadań przez jednostkę własną, może być nią nie tylko spółka prawa handlowego, ale także samorządowy zakład budżetowy (*a contrario* z art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej).

<sup>1</sup> Jako typowe zadanie użyteczności publicznej utrzymanie czystości i porządku w gminie klasyfikuje B. Popowska, *Reglamentacja i określanie przez gminy warunków wykonywania usług użyteczności publicznej. Wpływ na konkurencję i kontrola sądowa*, [w:] *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, red. W. Sz wajdler, H. Nowicki, Toruń 2009, s. 351; podobnie B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 39–40; szerzej o wykładni pojęcia zadań użyteczności publicznej zob. artykuł K. Horubskiego i artykuł J. Goli w tym zbiorze oraz wskazana tam literatura i orzecznictwo.

Terytorialny zakres obowiązków zimowego utrzymania nawierzchni przez gminę i w tej ustawie zakreślony został bardzo szeroko — w art. 5 ust. 5 ustawy wskazano, że obejmują one wszystkie tereny, z wyjątkiem enumeratywnie wyliczonych w art. 5 ust. 1–4 ustawy. Z kolei art. 4 ustawy stanowi, że rada gminy uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, określający zasady utrzymania zimowego nieruchomości służących do użytku publicznego.

W świetle powyższego, obowiązek utrzymania czystości i porządku przez gminę dotyczył będzie w szczególności wszystkich wyliczonych w wymienionych ustawach terenów i miejsc, to jest dróg, ulic, mostów i placów, targowisk gminnych, obszarów zieleni (jeżeli są jednocześnie dostępne dla mieszkańców, np. parki, skwery), a także wszelkiego rodzaju obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych. Gmina będzie także odpowiedzialna za zimowe utrzymanie zarówno wszelkich innych miejsc i terenów, które służą do użytku publicznego, jak i nieruchomości, których jest właścicielem.

Od wskazanych regulacji dotyczących terytorialnego zakresu obowiązku zimowego utrzymania nawierzchni ustawy przewidują kilka wyjątków. Najważniejsza w praktyce jest z pewnością regulacja zawarta w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, zgodnie z którym zimowe utrzymanie chodników — rozumianych jako wydzielona część drogi publicznej, położonych wzdłuż nieruchomości, bezpośrednio przy jej granicy (tzn. wzdłuż działki, niekoniecznie wzdłuż samego budynku czy wzdłuż ogrodzenia) — spoczywa nie na zarządcy drogi czy na samej gminie, a na właścicielu tej sąsiadującej nieruchomości<sup>2</sup>. Wyjątek ten nie dotyczy jedynie chodników, na których dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych — w tym przypadku podmiotem obowiązany do zimowego utrzymania jest nie właściciel nieruchomości graniczącej, a podmiot pobierający opłaty, co wynika z art. 5 ust. 4 pkt 3 (zarząd drogi) oraz z art. 5 ust. 5 (gmina) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

Warto również zaznaczyć, że spoczywający na właścicielach nieruchomości obowiązek dotyczy wyłącznie chodników położonych bezpośrednio wzdłuż granicy nieruchomości — jeśli zatem chodnik jest od granicy nieruchomości oddzielony, na przykład pasem zieleni stanowiącym własność gminy lub Skarbu Państwa, wówczas właściciel nieruchomości sąsiedniej nie ma obowiązku jego odśnieżania<sup>3</sup>. Ponadto obowiązek zimowego utrzymania nawierzchni chodników

<sup>2</sup> Co stanowi istotne ograniczenie przysługującego mu prawa własności, polegające na nałożeniu obowiązku utrzymania nieruchomości, której nie jest właścicielem, tak B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 47; rozwiązanie to ma w polskim porządku prawnym bogatą tradycję, sięgającą roku 1928, był też przedmiotem żywej dyskusji na kanwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97; szerzej zob. W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 203–210 i przywołana tam literatura

<sup>3</sup> W. Radecki, *op. cit.*, s. 208–209; B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 134.

sąsiadujących może zostać przez gminę przejęty na podstawie uchwały rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego. Wówczas rada gminy ustala opłatę, jaką właściciele nieruchomości z tego tytułu uiszczają (art. 6a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku)<sup>4</sup>.

Na terenie budowy wykonywanie obowiązków zimowego utrzymania należy do wykonawcy robót budowlanych (art. 5 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku), a z wydzielonych krawężnikiem albo oznakowaniem poziomym torowisk pojazdów szynowych — przedsiębiorców użytkujących te torowiska (art. 5 ust. 3 tejże ustawy).

Z kolei jeżeli chodzi o zimowe utrzymanie nawierzchni dróg publicznych, obowiązki w tym zakresie należą, co do zasady, do zarządcy drogi. Obejmują one nie tylko oczyszczanie samej drogi, ale także usuwanie błota, śniegu i lodu uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości sąsiednich, zobowiązanych do ich odśnieżania (art. 5 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku). Do podobnej konkluzji prowadzi wykładnia przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.). Zgodnie z art. 20 pkt 4, utrzymanie nawierzchni drogi i chodników należy do zarządcy drogi, a zgodnie z art. 4 pkt 20 ustawy przez utrzymanie drogi należy również rozumieć odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej. Także w orzecznictwie sądów ugruntowany jest pogląd, że obowiązek utrzymania drogi należy rozumieć nie tylko jako obowiązek utrzymania należytego jej stanu technicznego, lecz także obowiązek utrzymania drogi w stanie nadającym się do bezpiecznego korzystania z niej przez jej użytkowników (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 listopada 1972 r., OSP 1973 r., nr 11, poz. 2210). Pod pojęciem drogi ustawodawca rozumie całość techniczno-użytkową, obejmującą nie tylko samą budowlę drogi, ale także drogowe obiekty inżynierskie, urządzenia oraz instalacje, przeznaczone do prowadzenia ruchu (art. 4 pkt 2 ustawy). Częściami drogi są przeznaczone do ruchu pojazdów jezdnia oraz przeznaczony dla ruchu pieszych chodnik (art. 4 pkt 5 i 6 ustawy o drogach publicznych). Prowadzi to do wniosku, że obowiązek odśnieżania dróg publicznych przez zarząd drogi obejmuje nie tylko odśnieżanie jezdni, ale także odśnieżanie chodników, chyba że chodnik przebiega bezpośrednio wzdłuż granicy nieruchomości (wówczas odśnieża go właściciel tej nieruchomości, a obowiązkiem zarządu drogi jest tylko pozbycie się tego uprzątniętego błota i śniegu), albo że na chodniku dopuszczono płatny postój lub parkowanie pojazdów — wówczas obowiązek należy do gminy lub do zarządcy drogi, w zależności od tego, kto pobiera opłaty za parkowanie.

Drogi publiczne, ze względu na funkcje sieci drogowej, dzielą się na drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne (art. 2 ust. 1 ustawy o drogach pu-

<sup>4</sup> Szerzej na temat charakteru prawnego oraz skutków prawnych tego przejęcia zob. B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 142–145 i 151.

blicznych). Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym, niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom (art. 7 ustawy o drogach publicznych). Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy zarządcą dróg gminnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W granicach miasta na prawach powiatu, prezydent miasta jest nadto zarządcą wszystkich dróg publicznych (tj. także powiatowych, wojewódzkich i krajowych), z wyjątkiem jedynie autostrad i dróg ekspresowych (art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych). Stąd też obowiązek utrzymania nawierzchni chodników przy każdej kategorii drogi publicznej położonej w mieście i niebędącej autostradą ani drogą ekspresową, spoczywa na zarządcy tej drogi (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 stycznia 1999 r., sygn. akt: I CKN 1005/97).

Natomiast drogi, parkingi i place przeznaczone do ruchu pojazdów, nie należące do żadnej kategorii dróg publicznych, są drogami wewnętrznymi. Ich utrzymanie, a zatem także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej należą do zarządcy terenu, na którym zlokalizowana jest droga, a w razie jego braku — do właściciela (art. 8 ustawy o drogach publicznych).

Zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości nadzór nad zimowym utrzymaniem wszystkich terenów, które na mocy wskazanych przepisów winny być odśnieżane przez inne podmioty niż gmina, należy do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta<sup>5</sup>. Ustawodawca zapomniał jednak w tym miejscu wyłączyć z zakresu zastosowania przepisu te sytuacje, w których podmiotem innym niż gmina, poddanym nadzorowi wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, jest pełniący funkcję zarządcy drogi tenże wójt, burmistrz lub prezydent miasta, co powoduje osobliwą sytuację wykonywania nadzoru przez organ nad samym sobą.

Reasumując, w zakresie zimowego utrzymania dróg publicznych oraz ich części (np. chodników), wójt, burmistrz albo prezydent miasta jako zarządcą drogi odpowiedzialni będą za zimowe utrzymanie jezdni wszystkich dróg gminnych, a nadto w granicach miast na prawach powiatu — także wszystkich innych dróg i ulic, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych. Organ ten odpowiedzialny będzie także za zimowe utrzymanie chodników przy wszystkich tych drogach, z wyjątkiem 1) chodników położonych bezpośrednio wzdłuż granicy nieruchomości sąsiednich oraz 2) chodników, na których dopuszczono płatny postój i parkowanie pojazdów, a opłaty za parkowanie pobiera gmina. Odśnieżanie tych pierwszych należy do właścicieli nieruchomości, drugich natomiast do zadań gminy, przy czym — jak już wspomniano — gmina może przejąć od właścicieli odśnieżanie także chodników położonych wzdłuż sąsiadujących nieruchomości.

---

<sup>5</sup> Z czego jednak nie można wywodzić automatycznie odpowiedzialności odszkodowawczej organu nadzoru wobec osoby, która dozna szkody na chodniku nieodśnieżonym przez właściciela nieruchomości sąsiadującej; por. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 1966 r., sygn. III CR 113/66, LEX 6024.

Istotne znaczenie prawne ma także prawna kwalifikacja usuwanego z nawierzchni śniegu i lodu. W szczególności, w piśmiennictwie brak jest zgodności, czy usunięty śnieg kwalifikować jako odpad w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21)<sup>6</sup>. Z jednej strony ustawa definiuje bowiem odpad bardzo szeroko, jako każdą substancję lub przedmiot, którego posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub ma taki obowiązek (art. 3 ust. 1 pkt. 6), z drugiej jednak — trafnie w mojej ocenie — podnosi się, że uprzątnięty śnieg ma ograniczoną trwałość, co nie uzasadnia stosowania w stosunku do niego pełnego reżimu gospodarowania odpadami. Zakładając nawet, że śnieg należy do kategorii odpadów, z perspektywy niniejszego opracowania (zwłaszcza regulacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku), ważniejszą kwestią jest natomiast ustalenie, czy uprzątnięty śnieg stanowi kwalifikowaną postać odpadów, jakimi są odpady komunalne. Ustawa o odpadach definiuje je jako odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych, pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych (art. 3 ust. 1 pkt 7). Nie ulega w mojej ocenie wątpliwości, że zalegającego na powierzchni śniegu i lodu nie można traktować jako odpadu komunalnego, skoro nie został wytworzony w gospodarstwie domowym<sup>7</sup>. Dodatkowego argumentu w tym zakresie dostarcza redakcja przepisu art. 4 ustawy 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, w którym odbieranie odpadów komunalnych oraz uprzątnięcie błota, śniegu i lodu ustawodawca potraktował jako odrębne aspekty utrzymania czystości i porządku w gminie (odpowiednio lit. a) i b) przywołanej regulacji). Ustalenie, że uprzątnięty śnieg nie jest odpadem komunalnym ma natomiast takie znaczenie, że w konsekwencji do jego usuwania nie znajdzie zastosowania wiele przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, w tym w szczególności Rozdziału 3a o gospodarowaniu odpadami komunalnymi przez gminę. Działalność w zakresie usuwania śniegu, błota i lodu nie będzie również objęta obowiązkiem uzyskania zezwolenia przez przedsiębiorcę taką działalność wykonującego (art. 7 ustawy), a także nie będzie działalnością regulowaną wymagającą wpisu do odpowiedniego rejestru, o której mowa w art. 9b ustawy. W konsekwencji, jeżeli gmina zdecyduje się powierzyć jakiegokolwiek z zadań z zakresu zimowego utrzymania

<sup>6</sup> Przeciwno kwalifikacji śniegu i lodu jako odpadu wypowiedział się W. Radecki, *op. cit.*, s. 59; zob. także J. Murzydło, *Dokąd wywozić śnieg z ulic i chodników*, <http://blog.rp.pl/goracytemat/2010/02/11/dokad-wywozic-snieg-z-ulic-i-chodnikow/> [dostęp: 7.07.2014], a także K. Gruszecki, *Podstawy prawne gromadzenia i usuwania śniegu z terenów zanieczyszczonych*, <http://www.samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/podstawy-prawne-gromadzenia-i-usuwania-sniegu-z-terenow-zanieczyszczonych> [dostęp: 7.07.2014].

<sup>7</sup> Podobnie J. Murzydło, *op. cit.*

terenu podmiotowi zewnętrznemu, nie musi być to podmiot mający stosowne zezwolenie czy wpis w rejestrze działalności regulowanej (*a contrario* z art. 3 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej).

### SPOSOBY WYKONYWANIA ZADANIA ZIMOWEGO UTRZYMANIA DRÓG, CHODNIKÓW I MIEJSC PUBLICZNYCH PRZEZ GMINĘ

Zgodnie z art. 9 ustawy o samorządzie gminnym w celu wykonywania zadań gmina może nie tylko tworzyć własne jednostki organizacyjne, ale także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (tzw. prywatyzacja zadań publicznych<sup>8</sup>). Regulacja ta znajduje swoją kontynuację w art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym organ stanowiący gminy postanawia o wyborze sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej i jej formach<sup>9</sup>. Jeżeli gmina decyduje się powierzyć wykonywanie zadania podmiotowi zewnętrznemu (osobie fizycznej, osobie prawnej, jednostce organizacyjnej niemającej osobowości prawnej<sup>10</sup>), winna to zrobić w drodze zawarcia umowy z tym podmiotem, z zachowaniem trybów uregulowanych w ustawach wyliczonych w art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej. Wynikająca z art. 9 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 3 i 4 ustawy o gospodarce komunalnej kompetencja do powierzenia wykonywania zadania podmiotowi zewnętrznemu ma charakter zasady<sup>11</sup> i przysługuje gminie zawsze, chyba że przepisy szczególnie stanowią inaczej, to znaczy gdy możliwości takiego powierzenia nie dopuszczają (art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej).

<sup>8</sup> Zgodnie z szerokim rozumieniem zaproponowanym przez S. Biernata, prywatyzacją zadań publicznych są wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, w szczególności poprzez przekazywanie wykonywania tych zadań; S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 43.

<sup>9</sup> W niniejszym opracowaniu *a priori* przyjęto, że utrzymanie czystości i porządku w gminie, a w szczególności zimowe utrzymanie terenu, skoro jest zadaniem własnym gminy, mającym na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w postaci zapewnienia bezpieczeństwa i możliwości normalnego przemieszczania się i funkcjonowania w okresie zimowym, wchodzi w zakres pojęcia wykonywania gospodarki komunalnej; zob. też W. Radecki, *op. cit.*, s. 43–46.

<sup>10</sup> Która to jednostka musi mieć jednak zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, niezbędną do zawarcia umowy o powierzenie wykonania zadania; T. Kocowski, *Zlecenie samorządowym jednostkom organizacyjnym zadań z zakresu gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 5, s. 46.

<sup>11</sup> J.J. Zięty, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2012s. 50; C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 50.

Możliwość dokonania wyboru sposobu realizacji zadania własnego ma charakter dyskrecjonalny<sup>12</sup>. Dyskrecjonalność ta będzie obejmowała nie tylko rozstrzygnięcie, czy dane zadanie realizować za pomocą jednostek własnych, czy poprzez powierzenie podmiotowi zewnętrznemu, ale dotyczyła będzie także trybu wyboru podmiotu zewnętrznego. W literaturze oraz orzecznictwie podnosi się, że „decyzję” w tych obszarach podejmuje sama gmina (rada gminy), kierując się takimi przesłankami, jak stopień złożoności zadania i przygotowanie techniczne czy organizacyjne gminy do jego wykonania, czy też względy ekonomiczne<sup>13</sup> — powierzenie zadania zewnętrznemu podmiotowi, profesjonalnie trudniącemu się usługami danego rodzaju, może się okazać istotnie tańsze, choćby gdy dzięki powierzeniu zadania gmina nie musi już utrzymywać na przykład potrzebnego sprzętu czy zatrudniać pracowników.

Nie ma wątpliwości, że gmina może powierzyć wykonywanie zadania zimowego utrzymania terenów podmiotowi prywatnemu; w żadnej z omawianych ustaw nie znajdziemy żadnego przepisu, mogącego stanowić odstępstwo od wskazanej zasady. Gmina może zatem powierzyć zadania zimowego utrzymania wszystkich terenów, za których odśnieżanie zgodnie ze wskazanymi przepisami jest odpowiedzialna. Dotyczy to zarówno terenów niebędących częściami dróg publicznych, jak i tych chodników na drogach publicznych, na których dopuszczono płatny postój lub parkowanie albo gdy gmina przejęła obowiązek odśnieżania od właścicieli nieruchomości sąsiadujących w trybie art. 6a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

Możliwość powierzenia wykonywania zadania zimowego utrzymania terenu nie jest już jednak tak oczywista odnośnie do odśnieżania dróg publicznych i ich części, do których utrzymania zobowiązany jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta jako zarządca drogi. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu albo radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie zostanie utworzona, zadania wykonuje zarządca. Regulacja ta koresponduje z art. 9 ustawy o samorządzie gminnym — utworzony w ten sposób zarząd dróg jest własną jednostką organizacyjną gminy, za pomocą której organ wykonawczy gminy realizuje swoje zadanie. Przepis art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych milczy natomiast w kwestii możliwości powierzenia przez wójta, burmistrza albo

<sup>12</sup> Za J. Zimmermannem przyjmuję, że dyskrecjonalność jest pojęciem szerszym aniżeli uznanie administracyjne i oznacza wszelki luz w zewnętrznych zachowaniach organu administracji publicznej, niezależnie od formy, w jakiej organ ten działa, i niezależnie, czy działa w sferze stanowienia, czy stosowania prawa. Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 204.

<sup>13</sup> J.J. Zięty, *op. cit.*, s. 42; M. Guziński, *Formy prawno-organizacyjne gminnych przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2003, nr 2, s. 18.



prezydenta miasta zadania zimowego utrzymania dróg publicznych podmiotowi zewnętrznemu. Zasadne staje się wobec tego pytanie, czy zadanie to może zostać przez gminę powierzone w trybie art. 3 i 4 ustawy o gospodarce komunalnej?

Jeżeli przyjmiemy, że art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych stanowi w stosunku do art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej *lex specialis*, to niechybnie udzielimy na tak postawione pytanie odpowiedzi negatywnej. Skoro ustawa o drogach publicznych nie przewiduje wyraźnie możliwości przekazania obowiązków zarządcy drogi podmiotowi zewnętrznemu, zastosowanie *lex generalis* będzie w tym zakresie wyłączone, a tym samym powierzenie zadania nie będzie możliwe. Stanowisko takie zajmowane już było w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle analogicznych regulacji prawnych znajdujących się w innych ustawach<sup>14</sup>.

Wydaje się jednak, że możliwe jest przyjęcie stanowiska odmiennego, pozwalającego gminie powierzyć podmiotowi zewnętrznemu nie tylko odśnieżanie terenów, za których utrzymanie odpowiedzialna jest sama gmina, ale także dróg publicznych i tych ich części, za których utrzymanie odpowiedzialny jest wójt, burmistrz, prezydent miasta jako ich zarządca. Analiza art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych prowadzi do wniosku, że jakkolwiek nie wspomina on o powierzeniu zadania, to jednak możliwości takiej wprost nie wyłącza ani jej nie zakazuje. Jak już wspomniano, określenie sposobu wykonywania gospodarki komunalnej przez organ stanowiący gminy jest zasadą gospodarki komunalnej i tego organu dyskrejonalnym uprawnieniem. Co więcej, jeżeli wybór ten ma polegać na powierzeniu wykonywania zadania podmiotowi zewnętrznemu, wpisuje się on w realizację podstawowych zasad ustroju gospodarczego RP, jakimi są wolność gospodarcza i własność prywatna (art. 20 Konstytucji RP). Trafnie zaznaczają Cezary Banasiński i Małgorzata Kulesza, że zadania z zakresu użyteczności publicznej, poza wyjątkami objętymi koncesjonowaniem, należą do zakresu wolności gospodarczej, oraz że powierzenie wykonywania zadania podmiotowi zewnętrznemu jest skutecznym instrumentem demonopolizacji gospodarki i pobudzania konkurencji<sup>15</sup>. Gmina, powierzając wykonanie zadania, pozwala bowiem na jego realizację na zasadach rynkowych i najczęściej przez podmiot prywatny. Z tych względów uważam, że należałoby przyjąć zawężającą wykładnię art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej i interpretować zawarty w nim zwrot „jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej” wąsko — przepis ten będzie wyłączał możliwość powierzenia zadania z zakresu gospodarki komunalnej podmiotowi zewnętrznemu wtedy tylko, gdy w przepisie szczególnym ograniczenie takie zostanie *expressis verbis* wyrażone. Jeżeli zatem art. 21 ust. 1 ustawy o drogach

<sup>14</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30.03.2010 r., sygn. IV SA/GI 33/10, Legalis, wydany w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 ze zm.); J.J. Zięty, *op. cit.*, s. 43.

<sup>15</sup> C. Banasiński, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 46, 48.

publicznych nie wspomina wprawdzie o możliwości powierzenia zadań zarządcy drogi w zakresie zimowego utrzymania dróg podmiotowi zewnętrznemu, ale jednocześnie możliwości takiej wprost nie wyklucza, rada gminy może nadal w drodze stosownej uchwały postanowić o powierzeniu ich wykonywania.

### ODPOWIEDZIALNOŚĆ GMINY ZA NIEWYKONANIE LUB NIENALEŻYTE WYKONANIE ZADANIA PRZEZ PODMIOT PRYWATNY

Zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie zgodnie się twierdzi, że powierzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego wykonywania zadań na rzecz podmiotu zewnętrznego nie powoduje, że dane zadanie przestaje być zadaniem tej jednostki i nie zwalnia jej z odpowiedzialności publicznoprawnej za jego prawidłowe wykonywanie<sup>16</sup> (tzw. formalna prywatyzacja zadań publicznych polegająca na zmianie formy wykonywania zadania przez podmiot publiczny)<sup>17</sup>. W razie powierzenia wykonywania zadania gmina winna zatem zadbać, by zadanie faktycznie było przez podmiot zewnętrzny wykonywane, co sprowadza się do regularnych kontroli sposobu wykonywania zadania oraz podejmowania interwencji w sytuacji, gdy stwierdzone zostanie nienależyte wykonywanie przez podmiot zewnętrzny jego zobowiązań.

Doniosłą w praktyce kwestią jest również ponoszenie przez gminy odpowiedzialności wobec osoby trzeciej za wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej na gruncie prawa prywatnego (odpowiedzialności cywilnej). W pierwszej kolejności zauważmy, że skoro zadania z zakresu zimowego utrzymania terenu należą do zadań własnych gminy, a ich wykonywanie ma charakter niewładczy<sup>18</sup>, do odpowiedzialności gminy zastosowania nie znajdą art. art. 417–417<sup>2</sup> kodeksu cywilnego (dalej jako k.c.), regulujące naprawienie szkody wyrządzonej wykonywaniem władzy publicznej. Odpowiedzialność gminy będzie w tym przypadku oparta na ogólnych regułach odpowiedzialności deliktowej, wyrażonych w art. 416, 427, 429, 430, 431 czy 433–436 k.c.<sup>19</sup> Dlatego też, na podsta-

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 40–41; W. Gonet, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Wzory umów i regulaminów*, Warszawa 2010, s. 16–17; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 342; S. Biernat, *op. cit.*, s. 137.

<sup>17</sup> S. Biernat, *op. cit.*, s. 67; R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez spółki wykonujące zadania publiczne*, „Prawo Spółek” 1998, nr 11, s. 13.

<sup>18</sup> B. Popowska zasadnie wskazuje, że działania gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz powierzanie zadań z tego zakresu podmiotom zewnętrznym należy do sfery dominium i ma charakter prywatnoprawny — *op. cit.*, s. 352.

<sup>19</sup> Zob. wyrok SN z dnia 6 grudnia 2002 r., sygn. IV CKN 1585/00, LEX 78315; G. Bieniek, [w:] G. Bieniek *et al.*, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania. Tom I*, Warszawa 2008, s. 387, 348–349; J. Kremis, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2011, s. 715–717.

wie art. 416 k.c., gmina ponosi na zasadzie winy odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez nienależyte wykonywanie obowiązków w zakresie zimowego utrzymania terenu. Teza ta nie budzi wątpliwości w sytuacji, gdy gmina wykonuje zadanie za pomocą jednostek własnych (z tym zastrzeżeniem, że jeżeli jednostką tą będzie podmiot mający odrębną od gminy podmiotowość prawną, tj. spółka prawa handlowego, odpowiedzialność odszkodowawczą poniesie ten podmiot, a nie gmina).

Kwestią rodzącą zdecydowanie więcej wątpliwości jest odpowiedzialność gminy wobec osoby trzeciej za ewentualną szkodę przez tę osobę poniesioną wskutek nienależytego wykonywania zadania powierzonego podmiotowi zewnętrznemu. Podmiotem, który w tej sytuacji bezpośrednio dopuszcza się deliktu, jest podmiot zewnętrzny nienależycie wykonujący usługi zimowego utrzymania terenu, a w związku z tym to on będzie wobec osoby trzeciej ponosił odpowiedzialność cywilną (odszkodowawczą) za własne działania lub zaniechania (na zasadzie winy na podstawie art. 415 k.c. (względnie 416 k.c.), albo na zasadzie ryzyka na podstawie art. 435 k.c. (jako prowadzący przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody). Nie oznacza to jednak, że jakkolwiek odpowiedzialność cywilna gminy wobec poszkodowanego zostanie niejako automatycznie, przez samo powierzenie wykonywania zadania, wyłączona, a osoba trzecia nie będzie mogła w ogóle dochodzić żadnych roszczeń od samej gminy.

W sytuacji, w której osoba trzecia doznała szkody, na przykład na chodniku, do którego odśnieżania gmina była zobowiązana i którego odśnieżanie powierzyła podmiotowi zewnętrznemu, możemy mieć do czynienia z odpowiedzialnością odszkodowawczą gminy za szkodę wyrządzoną przez osobę trzecią (tzw. odpowiedzialność za cudzy czyn). Kodeks cywilny normuje tego rodzaju odpowiedzialność deliktową w art. 429 i art. 430, przy czym ponieważ podmiot, któremu wykonywanie zadania powierzono, prowadzi w tym zakresie działalność na własny rachunek i nie podlega kierownictwu gminy, to zastosowanie znajdzie art. 429 k.c.<sup>20</sup> W świetle tego przepisu rozróżnienia wymagają dwa rodzaje szkód: szkody wynikłe z działania podmiotu, któremu wykonywanie odśnieżania powierzono, oraz szkody będące skutkiem zaniechania wykonywania zadania w ogóle lub wykonywania go nienależycie. Za szkody będące konsekwencją działania podmiotu zewnętrznego (np. podczas wykonywania prac osoba odśnieżająca uszkodziła zaparkowany pojazd) odpowiedzialność cywilną wobec osoby trzeciej ponosi wyłącznie podmiot zewnętrzny. Odpowiedzialność cywilna gminy będzie na gruncie art. 429 k.c. całkowicie wyłączona, jeżeli tylko zachodzi przynajmniej jedna z dwóch przesłanek: 1) gmina nie ponosi winy w wyborze (tj. dokonując wyboru, dochowała należytej staranności) lub 2) jeżeli powierzyła wykonywanie zadania profesjonalście (podmiotowi zawodowo trudniącemu się odśnieżaniem i zabezpieczaniem przed śliskością). Obie przesłanki ekskulpacyjne są od siebie

<sup>20</sup> R. Szczepaniak, *op. cit.*, s. 15.

niezależne, to jest do uwolnienia się od odpowiedzialności wystarczy udowodnienie którejkolwiek z nich<sup>21</sup>. Ciężar ich udowodnienia spoczywa na gminie jako na podmiocie wywodzącym z nich skutek prawny w postaci uchylecia się od odpowiedzialności<sup>22</sup>. Prowadzi to do wniosku, że w interesie gminy jest powierzenie zadania zimowego utrzymania terenu podmiotowi zewnętrznemu, i to najlepiej wyłącznie takiemu, który prowadzi już działalność gospodarczą w tym zakresie. Wówczas bowiem wyłączona zostaje odpowiedzialność cywilna gminy za szkody przy wykonywaniu tych usług spowodowane (odpada wówczas ryzyko ponoszenia odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez własnych pracowników na gruncie art. 430 k.c.). Bez znaczenia jest wtedy nawet kwestia ewentualnej winy w wyborze — wystarczającą przesłanką wyłączenia odpowiedzialności jest bowiem na gruncie art. 429 k.c. samo tylko powierzenie zadania profesjonalistcie w zakresie zimowego utrzymania terenu<sup>23</sup>.

W praktyce dużo istotniejsza jest kwestia odpowiedzialności w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania odśnieżania terenu — przypadków tego rodzaju jest zdecydowanie więcej (np. upadek na nieodśnieżonym czy nieposypanym chodniku). Z odpowiedzialnością odszkodowawczą z tytułu nienależytego zimowego utrzymania terenu możemy mieć do czynienia nader często także z tej przyczyny, że zgodnie z aktualnym orzecnictwem sądów powszechnych,

obowiązek zachowania nawierzchni chodnika w stanie bezpiecznym dla poruszających się po nim osób nie polega na starannym działaniu, lecz na tym, aby zapewnić skuteczność tych działań poprzez trwałe usunięcie czynników powodujących śliskość<sup>24</sup>.

Taka wykładnia czyni z obowiązku zimowego utrzymania terenu zobowiązanie rezultatu, a nie tylko zobowiązanie starannego działania, co w oczywisty sposób czyni tę odpowiedzialność bardziej rygorystyczną. Wynika z tego kolejny praktyczny wniosek dla gminy — jeżeli powierzyła ona wykonywanie zadań zimowego utrzymania podmiotowi zewnętrznemu, winna następnie nie tylko sprawdzać, czy podmiot ten wykonuje zobowiązanie z należytą starannością.

<sup>21</sup> W. Dubis, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, s. 775; W. Czachórski, [w:] *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, Wrocław 1981, s. 570.

<sup>22</sup> G. Bieniek, *op. cit.*, s. 465–466.

<sup>23</sup> Ekskulpacja ma zatem w tym przypadku charakter uproszczony i polega wyłącznie na konieczności udowodnienia profesjonalnego charakteru działalności podmiotu zewnętrznego w myśl zasady, że nie można od nikogo wymagać badania kwalifikacji zawodowców; tak W. Borysiak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Zobowiązania*, red. K. Osajda, Warszawa 2013, s. 546–547; podobnie A. Rzetecka-Gil, *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania — część ogólna*, LEX 159735; podobnie A. Olejniczak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania — część ogólna*, red. A. Kidyba, LEX 61257; odmiennie, tj. że powierzenie zadania profesjonalistcie nie oznacza automatycznie braku winy w wyborze, M. Safjan, [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz Art. 1–44910*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2013, s. 1244.

<sup>24</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Toruniu z dnia 28 marca 2013 r., sygn. I C 56/13, publ. <http://orzeczenia.ms.gov.pl> [dostęp: 7.07.2014].

W celu ograniczenia przypadków ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej gmina winna wymagać od podmiotu zewnętrznego nie tylko starannego działania, ale także osiągnięcia rezultatu w postaci zapewnienia rzeczywistego bezpieczeństwa na przekazanych do utrzymania terenach.

Kwestia odpowiedzialności gminy w sytuacji zaniedbań czy zaniechań podmiotu zewnętrznego kształtuje się inaczej niż przy szkodach wynikających z działania tego podmiotu. Zgodnie bowiem z ugruntowanym w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowiskiem, art. 429 k.c. nie obejmuje, a zatem również nie wyłącza odpowiedzialności powierzającego wobec poszkodowanej osoby trzeciej w sytuacji, gdy podmiot, któremu czynności powierzono, wykonuje je nienależycie lub nie wykonuje ich w ogóle (por. wyroki SN z dnia 23 stycznia 1970 r., sygn. III CRN 534/69, OSN 1970, Nr 11, poz. 200; z dnia 11 listopada 1977 r., sygn. IV CR 308/77, z dnia 6 marca 1973 r., sygn. II CR 651/72, OSN 1974, nr 2, poz. 25, z dnia 16 kwietnia 2003 r., sygn. II CKN 1466/00, LEX 78775, z dnia 21 września 1973 r., sygn. I CR 504/73, LEX 7307). Tylko tytułem przykładu przytoczmy wybrane tezy z orzecznictwa SN.

Istotnie, nawet skuteczne powierzenie czynności osobie trzeciej, które na podstawie art. 429 k.c. zwalnia od odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez przedsiębiorstwo trudniące się zawodowo wykonywaniem danych czynności, nie wyłącza odpowiedzialności powierzającego za szkodę wyrządzoną jego własnym zaniedbaniem; najczęściej odpowiedzialność ta oparta będzie na art. 415 k.c.

Odpowiedzialność ta istnieje również w wypadku wyręczenia się w tym zakresie inną osobą, gdyż umowne przekazanie przez Spółdzielnię innej osobie wykonania obowiązku ciążącego na Spółdzielni nie zwalnia jej względem poszkodowanego od odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niewykonaniem tego obowiązku. Spółdzielnia nie chroni przy tym przepis art. 429 k.c., dotyczący zupełnie innej sytuacji, mianowicie odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez inną osobę przy wykonywaniu powierzonej jej czynności. W rozpatrywanej bowiem sprawie nie chodzi o szkodę wyrządzoną przez drugiego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, ale o szkodę wyrządzoną zaniedbaniem przez Spółdzielnię wykonania obowiązku ciążącego na niej wobec powoda. Z powyższych wywodów wynika, że osoba obowiązana do podjęcia czynności niezbędnych do zabezpieczenia przed zniszczeniem cudzej rzeczy nie może się uchylić od odpowiedzialności wobec poszkodowanego z tej tylko przyczyny, że wykonanie ciążącego na niej obowiązku zleciła innej osobie, która zaniedbała jego wykonania [por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1973 r., II CR 651/72, OSNC 1974, nr 2, poz. 25 i z dnia 11 listopada 1977 r., IV CR 308/77, OSNC 1978, nr 9, poz. 160].

Jeżeli zatem powierzony podmiotowi zewnętrznemu do odśnieżania teren nie zostanie odśnieżony, odpowiedzialność cywilną za szkodę wobec osoby trzeciej, oprócz podmiotu, któremu odśnieżanie powierzono, ponosi także sama gmina — jej deliktem będzie dopuszczenie do sytuacji, w której obszar, za którego zimowe utrzymanie gmina jest pierwotnie ustawowo odpowiedzialna, utrzymywany był nienależycie. W tym przypadku jest to odpowiedzialność za własną winę i za własne zaniedbanie<sup>25</sup>. Przesłanki ekskulpacyjne z art. 429 odpowiedzialności tej nie wyłączają, to jest gmina poniesie ją także wtedy, gdy odśnieżanie powierzy

<sup>25</sup> G. Bieniek, *op. cit.*, s. 468.

profesjonaliście. Przepis ten wyłącza bowiem tylko odpowiedzialność powierzającego za szkody wyrządzone działaniem profesjonalisty, nie może być natomiast wykorzystywany jako sposób na uchylanie się przez powierzającego od odpowiedzialności za niewykonanie własnych obowiązków (zwłaszcza nałożonych w drodze ustawy<sup>26</sup>), ani też tej odpowiedzialności wobec osoby trzeciej nie przenosi. Oczywiście, w dalszej kolejności odpowiedzialność wobec gminy za nienależyte wykonywanie powierzonych zadań poniesie podmiot zewnętrzny. Odpowiedzialność ta będzie wynikała z nienależytego wykonania ciężącego na podmiocie zewnętrznym zobowiązania (art. 471 k.c.), a katalog roszczeń przysługujących gminie oraz tryb ich dochodzenia będzie wynikać w pierwszej kolejności z zawartej między stronami umowy, a nadto z przepisów kodeksu cywilnego<sup>27</sup>. Co do zasady, odpowiedzialność ta obejmie zatem także obowiązek naprawienia szkody, którą poniosła gmina wypłacając poszkodowanej osobie trzeciej odszkodowanie. Wynika z tego dla gminy powinność dążenia do takiego ukształtowania treści umowy z podmiotem zewnętrznym, by dochodzenie roszczeń regresowych było skuteczne — chodzi między innymi o precyzyjne ustalenie zakresu obowiązków wykonawcy usług, zarówno terytorialnie, jak i co do częstotliwości wykonania czy stosowanych środków technicznych, sposobu „aktywowania” działania wykonawcy (samodzielnie czy dopiero na wezwanie gminy), jak i możliwości korzystania z dalszych podwykonawców<sup>28</sup>. W interesie gminy jest nadto bieżące monitorowanie sposobu wykonywania umowy przez podmiot zewnętrzny oraz zgłaszanie wszelkich zastrzeżeń czy wyciąganie innych umownych konsekwencji. Powinno to nie tylko doprowadzić do lepszego wykonywania zadania przez podmiot zewnętrzny (czyli przełożyć się na zmniejszenie liczby wypadków), może mieć także wpływ na możliwość skutecznego dochodzenia przez gminę od podmiotu zewnętrznego roszczeń regresowych. Należy jednak pamiętać, że nawet takie działania nie zwolnią gminy z odpowiedzialności wobec osoby trzeciej, która na zaśnieżonym chodniku doznała szkody. Skoro odśnieżanie jest pierwotnym, ustawowym obowiązkiem gminy, poszkodowany zawsze może się domagać naprawienia szkody wynikłej z zaniechania lub zaniedbania wprost od gminy (jeżeli tylko do szkody doszło na terenie, za którego odśnieżanie gmina ustawowo odpowiada), pozostawiając problem skuteczności dalszego regresu do podmiotu

<sup>26</sup> R. Szczepaniak, *op. cit.*, s. 16.

<sup>27</sup> W doktrynie dominuje pogląd, że zawierana na podstawie art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej umowa ma charakter umowy cywilnoprawnej — tak m.in. J.J. Zięty, *op. cit.*, s. 43; M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 184–185, C. Banasiński, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 41, 47.

<sup>28</sup> Warto zaznaczyć, że zarówno ustawa o gospodarce komunalnej, jak i inne obowiązujące w Polsce przepisy nie tworzą odrębnego typu umowy o powierzenie wykonywania zadania przez gminę podmiotowi zewnętrznemu — skłania to do wniosku, że gmina w tym zakresie korzysta ze swobody kontraktowania (art. 3531 k.c.); a najczęściej spotykane w obrocie będą warianty umowy zlecenie, o dzieło, względnie umowy agencyjnej; zob. także C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 288–289.

zewnątrznego samej gminie. Prowadzi to do wniosku, że w razie na przykład niewypłacalności podmiotu zewnętrznego negatywne konsekwencje poniesie nie osoba poszkodowana, która skieruje roszczenia do gminy, ale gmina, której roszczenie regresowe może nie zostać zaspokojone. Wiarygodność i stabilność finansowa podmiotu zewnętrznego winna być zatem dla gminy ważnym kryterium na etapie jego wyboru.

Spoglądając na omawiany problem z innego jeszcze punktu widzenia, należy wnioskować, że bez względu na formę wykonywania zadania zimowego utrzymania terenu (poprzez jednostki własne czy poprzez powierzenie wykonania zadania) gmina zawsze poniesie odpowiedzialność cywilną wobec poszkodowanej osoby trzeciej z tytułu nienależytego wykonania tego obowiązku. W tym zakresie znajdujące w odpowiednich przypadkach zastosowanie art. 430 k.c. i art. 429 k.c. nie wprowadzają istotnych różnic. Powierzenie zadania zewnętrznemu profesjonalistcie ma natomiast w płaszczyźnie odpowiedzialności odszkodowawczej gminy taką zaletę, że 1) prowadzi do wyłączenia odpowiedzialności gminy za szkody wyrządzone przy wykonywaniu zadania (czego art. 430 k.c. nie wyłącza) oraz 2) daje możliwość dochodzenia przez gminę od podmiotu zewnętrznego zwrotu wypłaconego poszkodowanej osobie trzeciej odszkodowania jako naprawienia szkody wynikającej z nienależytego wykonania przez ten podmiot zobowiązania wobec gminy (na co art. 430 k.c. wobec podmiotów od gminy zależnych nie pozwala). Oznacza to, że rozstrzygając o wyborze sposobu wykonywania zadania zimowego utrzymania terenu, rada gminy winna brać pod uwagę nie tylko kwestie natury techniczno-organizacyjnej czy ekonomicznej, ale także prawnej — powierzenie zadania zewnętrznemu profesjonalistcie zmniejsza (choć nie wyłącza) zakres odpowiedzialności odszkodowawczej gminy oraz daje możliwość dochodzenia regresu.

## PODSUMOWANIE

Reasumując powyższe ustalenia, należy wskazać, że obowiązki zimowego utrzymania miejsc dostępnych publicznie ustawodawca — co do zasady — nałożył na gminę. Jakkolwiek istnieją od tego pewne wyjątki (wskazane wcześniej obowiązki właścicieli nieruchomości, wykonawców robót budowlanych czy przedsiębiorców transportowych), to jednak odśnieżanie większości miejsc publicznych (budynki administracji i użyteczności publicznej, place, skwery, parki, targowiska), jak również dróg gminnych (a w miastach wszystkich dróg i ulic poza autostradami i drogami ekspresowymi) jest zadaniem gminy (względnie wykonującego zadania zarządcy drogi wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Zadanie to, obejmujące także usuwanie śniegu i lodu usuniętego przez właścicieli nieruchomości, jako należące do kategorii użyteczności publicznej może być wykonywane przez gminę zarówno przez własne jednostki (w tym samorządowy

zakład budżetowy), jak i we współdziałaniu (w drodze zawarcia umowy o powierzenie wykonania zadania) z podmiotem zewnętrznym. Możliwość powierzenia zimowego utrzymania podmiotowi zewnętrznemu dotyczy przy tym także dróg publicznych. Należy pamiętać, że powierzając zadanie zimowego utrzymania do wykonania podmiotowi zewnętrznemu, gmina pozostaje za nie odpowiedzialna nie tylko w wymiarze publicznoprawnym, ale także na gruncie regulacji kodeksu cywilnego. Powierzenie odsnieżania zewnętrznemu profesjonalście zwalnia bowiem gminę z odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez ten podmiot jego działaniem, jednakże gmina nadal ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą w sytuacji, gdy osoba trzecia szkody na mieniu lub osobie doznała wskutek niewykonywania lub nienależytego wykonywania przez podmiot zewnętrzny powierzonych mu obowiązków. W tym zakresie wykonywanie zadania zimowego utrzymania poprzez powierzenie go podmiotowi zewnętrznemu niczym się nie różni od wykonywania go poprzez własne jednostki — w obu przypadkach gmina obowiązana jest do nadzorowania, czy zadanie jest wykonywane oraz ponieść odpowiedzialność cywilną wobec osoby, która wskutek jego niewykonywania lub nienależytego wykonywania dozna szkody. Współdziałanie z podmiotem prywatnym poprzez powierzenie zadania nie może być więc sposobem na pozbycie się przez gminę problemu zimowego utrzymania terenu, za które gmina odpowiada z mocy ustawy.

## DELEGATION OF COMMUNAL TASKS TO EXTERNAL ENTITIES AND THE RESPONSIBILITY FOR THEIR INADEQUATE PERFORMANCE BASED ON THE EXAMPLE OF WINTER MAINTENANCE

### Summary

This paper aims to present a selection of legal issues related to the commune's tasks of keeping roads, pavements and other public areas clear and safe during winter time and the execution of such tasks by means of delegating them to external entities. As a rule, the legislator decided that it is the commune which is responsible for ensuring that places accessible to the public are well-maintained in the winter. This responsibility, which includes as well removing snow and ice that has been cleared from pavements by the owners of adjacent properties, belongs to the category of public-interest tasks and therefore may be performed by the commune using its own units (including local budgetary entity) or may be entrusted (under an agreement on delegation of the task) to an external entity. It is worth noting that even with the task of winter maintenance being delegated to the external entity, it is the commune that remains responsible and liable, both under public law and under the provisions of the Civil Code. If snow clearing is delegated to external professionals, the commune is indemnified against damage caused by the actions of such entities, but the commune still remains liable for damages when a third party suffers any loss in property or personal injury as a result of an external entity's non-performance or improper performance of tasks delegated thereto. Therefore, establishing cooperation with a private entity by delegating the task in question to such entity cannot be used by the commune as a measure to circumvent the problem of winter maintenance, which is one of the obligations assigned to the commune under the applicable law.