

Bartosz Rakoczy

PROBLEMATYKA ODPOWIEDZIALNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTWA WODOCIĄGOWO-KANALIZACYJNEGO NA PODSTAWIE ART. 417 KC

Słowa kluczowe: przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, odpowiedzialność cywilnoprawna, podmioty wykonujące władzę publiczną, umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków.

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest ustalenie, czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może ponosić odpowiedzialność na podstawie art. 417 kc jako tak zwana inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną z mocy prawa. Dokonawszy analizy pojęcia „wykonywanie władzy publicznej” Autor wykazuje, iż działalność przedsiębiorstw wodociągowo – kanalizacyjnych nie wchodzi w jego zakres. Stosunek prawny łączący dostawcę i odbiorcę usług zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków jest umownym stosunkiem obligacyjnym. Odmienne z kolei należy potraktować zagadnienia związane z podłączeniem do sieci potencjalnego odbiorcy tych usług, ponieważ warunki podłączenia konkretyzowane są przez przedsiębiorstwo, poprzez wskazanie odbiorcy usług czynności, które zobowiązany jest podjąć, przez co jednostronnie kształtuje jego sytuację prawną. W przypadku zaś gdy dostawcą usług o których mowa jest gminna jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, podmiotem ponoszącym odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 KC jest gmina.

Zagadnienie odpowiedzialności cywilnej na podstawie art. 417 kc budzi duże zainteresowanie w piśmiennictwie, czego owocem są liczne opracowania, w tym i monografie. Jednak odpowiedzialność ta jest przede wszystkim analizowana w kontekście odpowiedzialności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast stosunkowo mało uwagi poświęca się trzeciej grupie podmiotów odpowiedzialnych na podstawie tego przepisu tj. osobom prawnym, wykonującym władzę publiczną z mocy prawa.

W piśmiennictwie z zakresu prawa cywilnego brak jednolitego, i co najważniejsze pogłębionego stanowiska, co do tego, o jakie to inne osoby prawne wykonujące władzę publiczną z mocy ustawy chodzi. Natomiast w ogóle nie podjęto rozważań dotyczących ewentualnej odpowiedzialności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w kontekście art. 417 kc.

Celem tego opracowania jest analiza, czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ponosić może odpowiedzialność na podstawie art. 417 kc., jako inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną z mocy ustawy. W opracowaniu pominięte zostaną rozważania dotyczące ogólnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, takie jak pojęcie szkody, związku przyczynowego i zasady ryzyka, która dominuje w rozwiązaniach przyjętych przy odpowiedzialności z art. 417 kc.

Jak stanowi art. 417 kc „§1. Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. §2. Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa”.

E. Kremis zauważa, iż „W art. 417 par. 1 KC zawarto najogólniejszą definicję **deliktu władzy publicznej**, którym jest niezgodne z prawem i wywołujące szkodę działanie lub zaniechanie, jakiego dopuszczono się przy wykonywaniu władzy publicznej”¹. Przepis ten określa i podmiotowe i przedmiotowe przesłanki odpowiedzialności. Wskazując na podmioty odpowiedzialne na podstawie art. 417 kc., należy zauważyć, że ustawodawca wymienił wprost Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast trzecia grupa podmiotów ujęta jest w nieco odmienny sposób. Prawodawca wskazał, że są to inne osoby prawne, ale tylko wtedy, gdy wykonują władzę publiczną z mocy ustawy. Szkada musi też być następstwem niezgodnego z prawem działania lub zaniechania. Zatem przesłanką przedmiotową jest niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

W związku z powyższymi uwagami należy rozważyć, czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest ową osobą prawną, która wykonuje władzę publiczną z mocy ustawy i czy w konsekwencji może ona odpowiadać za niezgodne z prawem jej wykonywanie lub zaniechanie jej wykonywania.

Definicję pojęcia przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego zawiera art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków². Zgodnie z tym przepisem przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jest „przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania

¹ E. Kremis, [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2013, s. 729.

² Dz. U. z 2006, Nr 123, poz. 858 ze zm., dalej jako ustawa zaopatrzeniowa.

ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność”.

Dla analizowanej problematyki znaczenie ma to, że przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym może być zarówno osoba prawna, jak i gminna jednostka organizacyjna, którą *de lege lata* może być tylko samorządowy zakład budżetowy³.

Rozważając pierwszą z możliwości, gdy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jest osoba prawna trzeba stwierdzić, że pierwsza z przesłanek odpowiedzialności z art. 417 kc jest spełniona. Przepis ten dotyczy bowiem jedynie osób prawnych. *A contrario*, jak trafnie zauważa Z. Banaszczyk, w grę nie wchodzi odpowiedzialność osób fizycznych⁴.

Jednak samo stwierdzenie, iż w grę wchodzi jedynie odpowiedzialność podmiotu będącego osobą prawną nie wystarcza dla uznania, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, będące właśnie osobą prawną ponosi odpowiedzialność. Osoba prawna musi bowiem wykonywać władzę publiczną i to z mocy prawa. Rozważyć zatem należy, czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonuje władzę publiczną i to z mocy prawa.

Na tle rozwiązań zawartych w art. 417 kc M. Safjan stwierdza, iż „Można wyrazić przekonanie, że pojęcie to powinno być rozumiane szerzej, a więc obejmować nie tylko akty władcze, związane z wykonywaniem imperium w ścisłym znaczeniu prawn-administracyjnym tego terminu, ale także inne akty i czynności swoiste dla organów władzy publicznej. Mogą to być również czynności o charakterze porządkowym i organizacyjnym, jeżeli mieszczą się wyłącznie w ich kompetencjach, a więc z natury swej należą do sfery wykonywania władzy publicznej (np. sprawy zapewnienia odpowiedniego oznakowania i utrzymania we właściwym stanie dróg publicznych, sprawnego funkcjonowania służb publicznych w zakresie organizacji świadczeń pomocy zdrowotnej czy też w związku z organizacją imprez masowych”⁵.

Autor ten podkreśla jednak, że zdecydowanie poza odpowiedzialnością z art. 417 pozostaje cała sfera działań nie władczych, prowadzonych w ramach *dominium*. Utożsamia On odpowiedzialność jedynie z działaniami organów administracji publicznej, a przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne za takowy nie może być uznane⁶.

³ Bliżej na temat zakresu tego pojęcia zob. B. Rakoczy, *Pojęcie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego*, cz. I, *Wodociągi Polskie* 2006, z. 4, s. 26-28; *Pojęcie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego*, cz. II, *Wodociągi Polskie* 2007, z. 1, s. 30-31.

⁴ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012, s. 133 i n.

⁵ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 32.

⁶ Dz. cyt., s. 31.

Z kolei P. Dzienis zauważa, iż wykonywanie władzy publicznej jest równoznaczne z zajmowaniem pozycji dominującej, nakazującej podporządkowanie podmiotu poddanego władzy⁷. Natomiast E. Bagińska podnosi, iż „*Władza publiczna [...] sprawowana jest przez administrację (aparatus) publiczną oraz każdą osobę prawną, której decyzje przypisywane są państwu*”⁸.

Poglądy te są reprezentatywne dla przyjęcia, iż w przypadku ustalania, czy w grę wchodzi wykonywanie władzy publicznej uwzględnić należy po pierwsze podporządkowanie jednego podmiotu drugiemu i to w taki sposób, że podmiot nadrzędny może kształtować sytuację prawną podmiotu podporządkowanego, po drugie przynależność kompetencji do sfery zastrzeżonej państwu (także samorządowi terytorialnemu).

Podzielając przedstawione powyżej opinie doktryny co do konstytutywnych cech pojęcia władza publiczna należy przyjąć, że błędny jest kierunek badań, który będzie wiązał odpowiedzialność przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego z jego statusem. Analiza powinna koncentrować się nie tyle na samym statusie, ile na tym, czy przedsiębiorstwo takie uprawnione jest do wykonywania zadań z pozycji podmiotu nadrzędnego i w konsekwencji może ono kształtować jednostronnie pozycję prawną drugiego podmiotu. E. Bagińska zauważa, iż „*Na skutek procesu urynkowienia większości usług użyteczności publicznej (np. transportu, dostaw wody, gazu, energii elektrycznej) stosunek beneficjentów tych usług do usługodawców reguluje umowa, a nie instrument administracyjny (władczy). Odpowiedzialność za szkodę ma w tym wypadku charakter kontraktowy [...]. Dobra jakość świadczeń bądź przejrzystość warunków umowy podlega zatem przepisom o zobowiązaniach umownych, dlatego też odbiorcy usług, których równość pozycji kontraktowej jest zachwiana przez silniejszy ekonomicznie podmiot, mogą i powinni korzystać z instrumentów cywilnoprawnych np. ochrony przewidzianej w przepisach KC o niedozwolonych klauzulach umownych*”⁹.

Zauważyć należy, że jedną z podstawowych instytucji ustawy zaopatrzeniowej jest umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków¹⁰. Kwestii tejże umowy ustawodawca poświęca sporo miejsca. Reguluje jej istotne cechy, zobowiązuje przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do jej zawarcia, po spełnieniu określonych w ustawie cech, wskazuje w jakich okolicznościach można odciąć wodę lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne. Szerokie zainteresowanie się przez prawodawcę polskiego kwestią umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ście-

⁷ P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 169.

⁸ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 243.

⁹ E. Bagińska, *Odpowiedzialność*, s. 250.

¹⁰ Zob. bliżej m.in. B. Rakoczy, *Umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków*, Warszawa 2007.

ków, a przede wszystkim sposób uregulowania tejże umowy w samej ustawie, z wyraźnym akcentem na korzyść odbiorcy usług, jest dowodem na to, że dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków należy do sfery działań niewładczych. Zdecydowanie bowiem pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, a odbiorcą usług istnieje stosunek obligacyjny, którego źródłem jest umowa. Oceny tej nie zmienia nawet to, że odbiorca usług jest słabszą stroną tego stosunku obligacyjnego.

W relacjach między tymi podmiotami, jeżeli chodzi o samo dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków trudno dopatrzeć się zatem metody władczej, a w konsekwencji odpowiedzialność przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego będzie miała charakter kontraktowy i nie będzie odpowiedzialnością za wykonywanie władzy publicznej z naruszeniem prawa. Jednak samo dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków nie wyczerpuje wszystkich stosunków prawnych, jakie mogą zaistnieć pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, a odbiorcą usług, czy też podmiotem, który może się stać odbiorcą usług.

Drugą sferą relacji prawnych między tymi podmiotami jest przyłączenie nieruchomości do sieci. W odróżnieniu od kwestii samego dostarczania wody i odprowadzania ścieków ustawodawca wcale nie wskazuje, że ten obszar stosunków prawnych poddany jest reżimowi prawa cywilnego. Nie przewiduje on bowiem zawierania umowy pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Poprzestaje jedynie na zobowiązaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do podłączenia nieruchomości do sieci. Kwestię tą reguluje art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej, który stanowi, iż „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług”.

J. Rotko zdaje się opowiadać za umownym charakterem stosunku prawnego, którego przedmiotem jest przyłączenie nieruchomości do sieci. Autor ten wskazuje, iż „Zagadnieniem nienormowanym pozostaje natomiast umowa o przyłączenie. Obowiązek zawierania takich umów z ustawy nie wynika, co może dowodzić zamiaru uniknięcia nadmiernej biurokratyzacji wykonywania przyłączy. Z drugiej strony wskazuje się, że w niektórych sytuacjach (np. potrzeba rozbudowy sieci), umowa taka byłaby przydatna”¹¹. Pogląd ten jest jednak błędny. Zauważyć należy, że obowiązek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego ma charakter warun-

¹¹ J. Rotko, [w:] J. Rotko (red.), *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Warszawa 2011, s. 118.

kowy¹². Jednym z warunków jest spełnienie warunków przyłączenia określonych w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Już tylko to wyklucza umowny charakter takiego stosunku prawnego.

Słusznie zauważa E. Bagińska, iż „*Określone uprawnienia podmiotu świadczącego usługi powszechne wobec odbiorców mogą mieć swoje źródło w regulaminie porządkowym lub poleceniach kierowanych do użytkowników, których nie ma możliwości wymuszenia w drodze egzekucji administracyjnej. Te uprawnienia mają granice wyznaczone celem i rodzajem działalności zakładu, a także prawami przysługującymi beneficjentom. W niektórych aktach podmiotów realizujących zadania publiczne można doszukiwać się działań władczych [...] zwłaszcza jeżeli przyjmują formę decyzji administracyjnych poza stosunkiem zakład – użytkownik*”¹³.

Ustawodawca wskazuje na konieczność spełnienia warunków przyłączenia, które właśnie są regulowane w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Jednak konkretyzacja tychże warunków dla danej konkretnej nieruchomości i dla danego konkretnego właściciela tejże nieruchomości następuje nie w samym regulaminie, który jest aktem prawa powszechnie obowiązującego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ale poprzez działanie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Ono to konkretyzuje owe warunki, wskazując potencjalnemu odbiorcy usług, jakie czynności powinien on wykonywać. Kształtuje zatem jednostronnie jego sytuację prawną, choć nie wydaje w tym zakresie żadnej decyzji.

Umowy charakter takiego stosunku prawnego jest wyłączony, gdyż osoba która zamierza przyłączyć swoją nieruchomość do sieci na kształt tych warunków nie ma żadnego wpływu. Natomiast wykonanie przyłącza niezgodnie z tymi warunkami spowoduje odnowę przyłączenia nieruchomości do sieci.

Na publicznoprawny i władczy charakter warunków przyłączenia wskazywano w orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA w Warszawie w wyroku z dnia z dnia 15 października 2007 r. IV SA/Wa 1116/06¹⁴ stwierdził, iż „*I. Uchwałę w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, należy uznać za akt z zakresu administracji publicznej, skoro służy on wiążącemu oddziaływaniu przez gminę na sposób realizacji zadań w tym zakresie*”. Natomiast w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. II SA/Wr 745/06¹⁵ zauważono, iż „*Wprowadzone opłaty za przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej przy wykorzystaniu władztwa publicznego gminy w związku z samym faktem przyłączenia nieruchomości do urządzenia komunalnego oraz określenie jej jako warunku tego przyłączenia powoduje, że nie można jej traktować jako należności o charakterze cywilno-*

¹² Por. B. Rakoczy, *Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w praktyce przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*, Bydgoszcz 2012, s. 60.

¹³ E. Bagińska, *Odpowiedzialność* s. 250-252.

¹⁴ LEX nr 418151.

¹⁵ Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2007, Nr 174, poz. 2236.

prawnym, towarzyszącej świadczeniu usług na podstawie umowy zawieranej między dwiema równorzędnymi stronami, korzystającymi z wolności kontraktowej. Ma ona zatem charakter przymusowy, co pozwala zakwalifikować ją jako rodzaj dani publicznej. Zauważyć zatem należy, że nałożenie przez Radę na podmioty chcące korzystać z sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej obowiązku poniesienia opłaty za przyłączenie nieruchomości do sieci wymagałoby wyraźnego upoważnienia ustawowego”.

Wprawdzie poglądy były formułowane odnośnie innych kwestii, niemniej jednak wypowiedziano się o władcym charakterze warunków, co przesądza odpowiedzialność przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego na podstawie art. 417 par. 1.

Należy też zauważyć, że spełniony jest kolejny warunek z art. 417 par 1 kc, a mianowicie wykonywanie władzy publicznej powinno mieć swoje źródło w ustawie. Warunek ten jest spełniony poprzez art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej i na podstawie upoważnienia, o którym mowa w art. 19 ust. 2 tejże ustawy w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Drugą grupę przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych stanowią gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Brak osobowości prawnej eliminuje już na wstępie samodzielną odpowiedzialność takich jednostek na podstawie art. 417 par. 2 kc. Nie jest bowiem spełniony podstawowy wymóg podmiotowy z tego przepisu, a mianowicie istnienie osoby prawnej.

Zatem w przypadku gminnych jednostek organizacyjnych należałoby rozpatrywać odpowiedzialność nie tyle tych jednostek, ile samej gminy. Pogląd taki przyjął Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 marca 2012 I ACa 180/12¹⁶, w tezie którego stwierdzono, iż „I. Art. 417 §1 k.c. od strony podmiotowej wprowadza zasadę, że za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiada ta osoba prawna, z którą związana jest jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej lub osoba fizyczna wykonująca uprawnienia władzy publicznej. Chodzi tu więc o odpowiedzialność: Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, innej osoby prawnej wykonującej władzę publiczną z mocy prawa. Art. 417 k.c. jest podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa jako szczególnej państwowej osoby prawnej, cywilnoprawnej personifikacji Państwa. W znaczeniu potocznym wprawdzie utożsamia się pojęcie Skarbu Państwa i Państwa, to jednak w istocie o Skarbie Państwa mowa jest wówczas, gdy Państwo jako fiskus wykonuje za pomocą swoich jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej określone zadania należące do sfery dominium, czyli zadania o charakterze gospodarczym, pozbawione cech działania publicznoprawnego. Każda czynność cywilnoprawna państwowej jednostki organizacyjnej jest de iure civili czynnością Skarbu

¹⁶ LEX 1171315.

Państwa. 2. Pojęcie „wykonywanie władzy publicznej” określone w art. 417 §1 k.c. obejmuje tylko takie działania, które ze swej istoty, a więc ze względu na charakter i rodzaj funkcji przynależnej władzy publicznej, wynikają z kompetencji określonych w samej Konstytucji oraz innych przepisów prawa. Ich wykonywanie z reguły łączy się z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki”.

Wprawdzie pogląd ten został wyrażony w odniesieniu do państwowej jednostki organizacyjnej, niemniej jednak ma on zastosowanie analogiczne do gminnej jednostki organizacyjnej. W konsekwencji odpowiedzialność gminnej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, będzie w istocie odpowiedzialnością samej gminy.

Pogląd taki wyrażono także w doktrynie. P. Granecki zauważył, iż „Skutek w postaci lepszej ochrony obywatela przed wadliwymi działaniami władzy można osiągnąć przez przypisanie odpowiedzialności jednostce pozostającej w strukturze władzy publicznej (państwowej lub samorządowej). Jeżeli zatem dana działalność wykonywana jest przez podmiot niepubliczny w sferze zadań publicznych i stanowi realizację np. zadań własnych gminy, to odpowiedzialność powinna ponosić gmina na zasadzie bezprawności, a przysługiwać jej będzie roszczenie regresowe w stosunku do podmiotu, który wyrządził szkodę ze swej winy”¹⁷.

Podobne stanowisko zaprezentował I. Karasek stwierdzając, iż „Ryzyko zaktualizowania się zaostrzonej odpowiedzialności [o której mowa w art. 77 Konstytucji] winny ponosić te podmioty prawa cywilnego, które będąc zarazem podmiotami publicznoprawnymi poprzez działanie owych podmiotów posiadających odrębną osobowość, realizują swoje publiczne zadania. Posiadanie w sferze cywilnoprawnej odrębnej od Skarbu Państwa (jednostek samorządu terytorialnego) osobowości powoduje tylko tyle, że określone jednostki organizacyjne mogą w sferze cywilnoprawnej funkcjonować odrębnie od Skarbu Państwa (jednostek samorządu terytorialnego). Natomiast należy przyjąć, że powierzone ich kompetencji działania władcze wykonują tak samo jak jednostki niebędące odrębnymi podmiotami prawa cywilnego, a więc działając w sferze osobowości publicznoprawnej państwa (jednostki samorządu terytorialnego), realizując jego zadania. [...] (...)”¹⁸.

Powstaje pytanie, czy sam fakt, iż w wypadku gminnej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej odpowiedzialność ponosi sama gmina, samo przez się zmieniają się przesłanki takowej odpowiedzialności. Wszak w art. 417 kc ustawodawca wprost wskazuje z nazwy jednostki samorządu terytorialnego. Nawet jeśli ustawodawca wymienia wprost jednostki samorządu terytorialnego, to

¹⁷ P. Granecki, Glosa do wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, Palestra z 2002, z. 11-12, s. 215.

¹⁸ I. Karasek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r.*, SK 18/2000, TPP z 2002, z. 1-2, s. 93-112.

nie zmienia to faktu badania, czy ewentualna szkoda pozostaje w związku z wykonywaniem władzy publicznej. Badać też należy, czy działanie gminy w sferze zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków było wykonywaniem władzy publicznej.

Trafnie argumentuje M. Safjan, iż „Zakres przedmiotowy odpowiedzialności Skarbu Państwa (jednostki samorządu terytorialnego, innej osoby prawnej) obejmuje szkody powstałe przy wykonywaniu władzy publicznej. Bez wątpienia zostały wyłączone z tej sfery zdarzenia sprawcze następujące w sferze dominium. Związane z typową działalnością gospodarczą, nieswoiste dla aktów należących do kompetencji organów władzy publicznej”¹⁹. Słusznie argumentuje Z. Banaszczyk, stwierdzając, iż „Poddanie odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu zadań niewładczych ogólnym regułom odpowiedzialności deliktowej jest koniecznością z uwagi na wymaganie równego traktowania podmiotów występujących w stosunkach cywilnoprawnych pozbawionych elementu władczego podporządkowania”²⁰.

Nie ma różnicy pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym posiadającym osobowość prawną, innym niż gmina, a gminą działającą poprzez jednostkę organizacyjną, jeżeli chodzi o umowny charakter stosunku prawnego, którego przedmiotem jest dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, wykonywane w ramach ustawy zaopatrzeniowej²¹. Podobnie nie ma różnic co do władczego charakteru określania warunków przyłączenia się do sieci.

Reasumując należy stwierdzić, że co do zasady przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie ponosi odpowiedzialności z art. 417 kc i to niezależnie od swojej formy organizacyjno-prawnej. Podstawowym instrumentem prawnym, kształtującym stosunki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego z odbiorcą usług jest umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Ustawodawca wzmacnia słabszą pozycję odbiorców usług, co tylko przemawia za cywilnoprawnym charakterem takiego stosunku i wykluczeniem jego władczego charakteru.

Natomiast władczy charakter może wystąpić w odniesieniu do wydawanych warunków przyłączenia się do sieci. Wprawdzie określenie takich warunków następuje w ustawie i w akcie prawa miejscowego, jakim jest regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, niemniej jednak ich konkretyzacja następuje

¹⁹ M. Safjan, *Odpowiedzialność*, s. 31.

²⁰ Z. Banaszczyk, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. I, Komentarz do artykułów 1-449 ze zn. 11, wyd. 5, Warszawa 2008, s. 1245.

²¹ Co do odprowadzania ścieków należy zauważyć, iż ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek przyłączenia się do sieci kanalizacyjnej. Powoduje to powstanie pomiędzy gminą, a właścicielem nieruchomości stosunku administracyjnoprawnego. Jednak w tym wypadku gmina nie działa jako przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, stąd ta kwestia nie jest analizowana w tym artykule. Niemniej jednak wymaga ona odrębnego zbadania w oddzielnym opracowaniu.

poprzez działanie jednostronne przedsiębiorstwa wodociągowo- kanalizacyjnego. W tym zakresie nie można wykluczyć odpowiedzialności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego z art. 417 kc.

LIABILITY OF WATER-SUPPLY AND SEWERAGE ENTERPRISES ACCORDING TO ARTICLE 417 OF THE POLISH CIVIL CODE

Key words: water-supply and sewerage enterprises, civil-law liability, entities exercising public power, contract on water supply and discharge of sewage

Summary

The objective of the paper is to find out of whether a water-supply and sewerage enterprise can bear the civil-law liability pursuant to Article 417 of the Polish Civil Code as “another legal person that exercises public power by virtue of the law”. Having analyzed the concept of exercising of the public power, the author proves that the principal activities of water- supply and sewerage enterprises lie beyond its scope. Contracts on water supply and discharge of sewage are of the civil law nature and therefore their performance is governed by the provisions of the Civil Code. It is not, however, the case of the issues related to the connection to water and to sanitary sewerage system. This activities constitute a way of the exercise of public power, since conditions for this connection are one-sidedly stipulated by the enterprise concerned through the authoritative imposition of specific duties upon the other party. Furthermore, when an enterprise in question is a communal organizational entity, not endowed with legal personality, the liability for damage related to the connection to water and sewerage network rests on the respective commune.