

Andrzej Rembéliński

ODPOWIEDZIALNOŚĆ Z ART. 58
USTAWY O PRZEDSIĘBIORSTWACH PAŃSTWOWYCH

I. OGÓLNE ZAŁOŻENIA NADZORU
NAD PRZEDSIĘBIORSTWEM PAŃSTWOWYM

Artykuł 58 ustawy z 25.09.1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych¹ zamieszczony został w rozdz. 12 ustawy — *Nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym* (art. 52—58). Okoliczność ta ma istotne znaczenie dla rozwiązania problemów określonych w tytule niniejszego opracowania. Szkoda poniesiona przez przedsiębiorstwo jest bowiem następstwem działań (decyzji) organu, który sprawuje nadzór nad przedsiębiorstwem i tenże organ ponosi za tę szkodę odpowiedzialność według art. 58 ustawy o p.p. W tej sytuacji niezbędne wydaje się zasygnalizowanie podstawowych problemów związanych z nadzorem nad przedsiębiorstwem państwowym, by następnie powiązać je z zagadnieniem odpowiedzialności.

Według art. 52 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.p., organ założycielski dokonuje kontroli i oceny działalności przedsiębiorstwa oraz pracy dyrektora, ma też prawo władcze wkraczania w sprawę przedsiębiorstwa, ale tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi. Uprawnienia z tytułu nadzoru organ założycielski może przekazać radzie nadzorczej przedsiębiorstwa (art. 53 ustawy o p.p.).

Pojęcie nadzoru jest przedmiotem licznych wypowiedzi w literatu-

¹ Dz.U. nr 24, poz. 122 z późn. zmian. **Skróty czasopism użyte w przypisach:** **NP** — „Nowe Prawo”; **OMT** — „Organizacja — Metody — Technika”; **OSNCAP** — „Orzecznictwo Sądu Najwyższego — Izba Cywilna, Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”; **OSNCP** — „Orzecznictwo Sądu Najwyższego — Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”; **OSPİKA** — „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych”; **Pal.** — „Palestra”; **PiP** — „Państwo i Prawo”; **PiŻ** — „Prawo i Życie”; **PUG** — „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”; **RPEiS** — „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”; **SC** — „Studia Cywilistyczne”; **SP** — „Studia Prawnicze”; **SPE** — „Studia Prawno-Ekonomiczne”.

rze, przy czym mają one charakter kontrowersyjny, zwłaszcza w odniesieniu do struktur organizacyjnych w administracji państwowej i gospodarczej². Stosownie do ostatnich ustaleń³, nadzór jest formą powiązań pomiędzy podmiotami połączonymi ze sobą zależnościami strukturalnymi bądź funkcjonalnymi w układzie stosunków zdecentralizowanych, jest jedną z funkcji w całokształcie działań kierowniczych jednostki nadrzędnej wobec jednostki podległej, jest funkcją władczą o charakterze korygującym. Nadzór realizowany jest w formie indywidualnych aktów administracyjnych i ma ograniczony zakres podmiotowy i przedmiotowy. Oznacza to, że istotą nadzoru jest postrzeganie, analizowanie oraz ocena działalności określonych podmiotów połączona z możliwością usuwania stwierdzonych nieprawidłowości przy użyciu określonych środków władczych o charakterze korygującym i przy jednoczesnym poniesieniu odpowiedzialności za wyniki działania podmiotów podlegających nadzorowi. Jednocześnie przyjmuje się, iż na konstrukcję nadzoru składają się określone elementy: zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz środki nadzoru, podmioty i treść stosunku nadzoru, odpowiedzialność w stosunku prawnym nadzoru, formy sprawowania nadzoru oraz procedura realizacji stosunku nadzoru⁴.

W odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych podniesiono⁵, że nadzór musi być wyraźnie ustanowiony przez przepis prawa, podobnie jak organ nadzoru i podmiot nadzorowany oraz sytuacje, w których organ ten może władczo wkraczać w sferę działania przedsiębiorstwa. Czynności organu nadzoru mają na celu oddziaływanie na kierownictwo nadzorowanej organizacji tak, by kierowało ono prawidłowo tą organizacją. Pogląd ten wyraża koncepcję ograniczonej kompetencji organu sprawującego nadzór.

Powyzsze założenia odpowiadają treści art. 52 ustawy o p.p., który (łącznie z dalszymi przepisami rozdz. 12) stanowi podstawę prawną (ustawową) nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi oraz właściwego wkraczania w sferę ich działalności, zwłaszcza gospodarczej. Nadzór może być wykonywany tylko przez organ założycielski albo przez radę nadzorczą (art. 53 ustawy o p.p.). Jest on instytucją prawną, która pozwala na wytyczenie sfery samodzielności przedsiębiorstwa przy je-

² Por. A. Filipowicz, *Uwagi o treści nadzoru w prawie administracyjnym*, PiP 1981, nr 1, s. 53 i n.

³ J. Chwiąłkowska, *Pojęcie nadzoru w zarządzaniu gospodarką narodową*, SPE 1985, t. XXXV, s. 37.

⁴ G. Kuźnik, *Nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym*, [w:] *Wybrane zagadnienia administracyjne i finansowe przedsiębiorstw państwowych*, Katowice 1983, s. 90—92.

⁵ L. Bar, *Nadzór państwowy nad państwowymi organizacjami gospodarczymi*, [w:] *Instytucje prawne w gospodarce narodowej*, red. L. Bar, Wrocław 1981, s. 94.

noczesnym utrzymaniu kierownictwa ogólnopaństwowego w sprawach zasadniczych⁶. Można powiedzieć, że jest on wykonywany nad samodzielnością przedsiębiorstwa, wyznaczoną przez normy generalne⁷.

Z art. 52 ust. 2 ustawy o p.p. wynika możliwość wydawania przez organ nadzoru władczych decyzji nadzorczych, ale tylko w sprawach przewidzianych w przepisach ustawowych⁸. Każda z tych decyzji może m. in. spowodować szkodę dla nadzorowanego przedsiębiorstwa, w szczególności wtedy, gdy dotyczy spraw majątkowych, związanych z bezpośrednią działalnością gospodarczą przedsiębiorstwa. Powstaje wówczas problem środków, jakimi może dysponować przedsiębiorstwo, jeżeli chce przeciwdziałać skutkom takiej decyzji. Z przepisów art. 52—57 ustawy o p.p. wynika jednak, że nie każda decyzja musi prowadzić do powstania szkody i że w związku z tym roszczenie odszkodowawcze z art. 58 ustawy o p.p. nie jest jedynym środkiem ochrony przed decyzją organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem. Powstaje zatem zagadnienie wzajemnego stosunku różnych decyzji i różnych środków ochrony prawnej przedsiębiorstwa państwowego.

Punktem wyjścia jest tu treść art. 57 ust. 1—3 ustawy o p.p., z którego wynika, że każda decyzja organu nadzoru może być przedmiotem zaskarżenia w przewidzianym w tych przepisach trybie⁹. W pierwszej kolejności wchodzi w grę sprzeciw, który może wnieść dyrektor lub rada pracownicza, a następnie wniesienie przez te podmioty — w wypadku nieuwzględnienia sprzeciwu — sprawy do sądu¹⁰. Środki te

⁶ M. Tarka, *Kontrola funkcjonowania a nadzór w gospodarce narodowej*, RPEiS 1979, nr 2, s. 48.

⁷ M. Tarka, *Nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym*, OMT 1983, nr 2, s. 39.

⁸ Mogą to być decyzje organizacyjne, kadrowe, ekonomiczno-finansowe, a zwłaszcza majątkowe. Podstawą do wydawania władczych decyzji jest również art. 4 ust. 2 ustawy o p.p., choć uprawnienia organów państwowych wymienione w tym przepisie nie oznaczają, że mają one prawo do sprawowania nadzoru nad przedsiębiorstwem. Por. A. Walaszek-Pyziół, *Samodzielność prawna przedsiębiorstwa państwowego (Studium administracyjnoprawne)*, Kraków 1984, s. 124—125.

⁹ Walaszek-Pyziół, *Samodzielność...*, s. 101. Według orzeczenia SN z 25.10.1985 r., IV PR 6/85, OSNCAP 1986, nr 6, poz. 103, dotyczy to tylko decyzji władczych, o jakich mowa w art. 52 ust. 2 ustawy o p.p. Droga sądowa określona w art. 57 ust. 3 ustawy o p.p. będzie natomiast niedopuszczalna w odniesieniu do czynności podejmowanych w ramach kontroli i oceny działalności przedsiębiorstwa oraz pracy dyrektora (art. 52 ust. 1 ustawy o p.p.). Rozróżnienie powyższe nie powinno mieć znaczenia z punktu widzenia art. 58 ustawy o p.p., ale tylko wtedy, gdy czynności takie mają postać decyzji organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem.

¹⁰ L. Bar, *Ochrona praw przedsiębiorstwa państwowego i samorządu jego załogi*, PiP 1983, nr 10, s. 7—8; T. Liszcz, *Sprzeciw w stosunku do decyzji powołującej dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, NP 1984, nr 1, s. 109—116.

wchodzą w grę w wypadku decyzji określonych w art. 54—56 ustawy o p.p., a sprawa wniesiona do sądu, o której mówi art. 57 ust. 3 ustawy o p.p., ma wówczas charakter niemajątkowy. Z tych względów środki, o jakich mowa, nie mogą mieć zastosowania w sytuacji określonej przez art. 58 ust. 1 ustawy o p.p., ponieważ przepis ten reguluje skutki tylko takiej decyzji, której wykonanie powoduje szkodę. Sprawa wniesiona do sądu ma wówczas charakter odszkodowawczy, majątkowy, z wyłączeniem możliwości poprzedzenia jej sprzeciwem. Tezę tę potwierdza okoliczność, że w art. 58 ustawy o p.p. chodzi o szkodę powstałą z powodu wykonania decyzji organu sprawującego nadzór, podczas gdy według art. 57 ust. 2 ustawy p.p. wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie decyzji.

Nie jest jednak wykluczone, że szkoda dla przedsiębiorstwa może powstać wskutek wydania decyzji, co do których służą środki przewidziane w art. 57 ust. 1—3 ustawy o p.p., przy czym przedsiębiorstwu będzie służyło prawo do odszkodowania z tytułu tych szkód. Mogą one bowiem być poniesione w wyniku jakiegokolwiek decyzji organów nadzorujących¹¹. W szczególności może to dotyczyć decyzji wydanej na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o p.p. Z przepisu tego wynika możliwość nałożenia przez organ założycielski na przedsiębiorstwo obowiązku wprowadzenia do planu albo wyznaczenia przedsiębiorstwu zadań poza planem, jeżeli jest to niezbędne ze względu na potrzeby obrony kraju, w wypadku klęski żywiołowej bądź w celu wykonania zobowiązań międzynarodowych¹². Nałożenie dodatkowych zadań gospodarczych może tu spowodować szkodę np. w wyniku niewykonania zobowiązań wcześniej zaciągniętych przez przedsiębiorstwo albo z powodu konieczności poniesienia dodatkowych nakładów na uruchomienie produkcji niezbędnej do wykonania decyzji. W takim wypadku mamy do czynienia z konkurencją środków ochrony przysługujących przedsiębiorstwu: sprzeciw i wniesienie sprawy do sądu w trybie art. 57 ust. 1—3 ustawy o p.p. oraz roszczenie odszkodowawcze z art. 58 ust. 1—3 ustawy o p.p. Należy uznać, że środki te nie ulegają kumulacji, tzn., że nie można jednocześnie zgłaszać uprawnień z art. 57 ust. 1—3 ustawy o p.p. i żądać odszkodowania według art. 58 ustawy o p.p. Właściwe

¹¹ K. Podgórski, *Nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym*, [w:] *Instytucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczymi*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 103—104.

¹² Bliżej na ten temat K. Strzyczkowski, *Elementy prawne planowania przedsiębiorstw państwowych*, PiP 1983, nr 11, s. 54—63; A. B. Mirecki, *Prawna koncepcja kierowania na tle rozwoju resortowego systemu zarządzania przemysłem państwowym w PRL*, SP 1983, nr 2, s. 225; K. Sobczak, *W kwestii samodzielności przedsiębiorstwa*, [w:] *Instytucje prawne zarządzania...*, s. 23—24; Walaszek-Pyziół, *Samodzielność...*, s. 134—137.

wydać się rozwiązanie, że roszczenie z art. 58 ustawy o p.p. powstanie dopiero wtedy, gdy przedsiębiorstwo nie skorzysta ze środków określonych w art. 57 ust. 1—3 ustawy o p.p. w określonych tam terminach, albo jeżeli decyzja organu sprawującego nadzór zostanie prawomocnie utrzymana w mocy przez sąd.

Sformułowanie art. 58 ustawy o p.p. wskazuje na to, że przepis ten stanowi tamę przed nieuzasadnionym i pochopnym wkraczaniem organu nadzoru w sferę gospodarczej działalności przedsiębiorstwa¹³. Wynika też z niego, że organ założycielski (jako organ nadzoru) nie ma już swobodnego dostępu do składników mienia przedsiębiorstwa. Artykuł 58 ustawy o p.p. wprowadza bowiem sankcję odpowiedzialności odszkodowawczej za każde uszczuplenie stanu majątkowego przedsiębiorstwa w następstwie decyzji wydanej przez ten organ¹⁴. Prawo do odszkodowania w wypadku doznania szkody na skutek wykonania decyzji organu nadzoru uznawane jest za element instytucji nadzoru nad przedsiębiorstwem, występujący obok kompetencji organu założycielskiego i środków jego realizacji¹⁵.

II. MOŻLIWE KONCEPCJE ODPOWIEDZIALNOŚCI ORGANU SPRAWUJĄCEGO NADZÓR NAD PRZEDSIĘBIORSTWEM

Powiązanie art. 58 ustawy o p.p. z problematyką nadzoru nad przedsiębiorstwem państwowym nie daje jeszcze odpowiedzi na szereg kwestii nasuwających się w związku z wykładnią tego przepisu. Z treści art. 58 ust. 1 ustawy o p.p. wynika jedynie roszczenie odszkodowawcze przedsiębiorstwa, natomiast nie określa on bliżej ani podstaw, ani przesłanek odpowiedzialności organu nadzoru, nie wyjaśnia też, na czym ma polegać szkoda poniesiona przez przedsiębiorstwo i jaki jest zakres należnego mu odszkodowania. Z kolei art. 58 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.p. rozstrzyga jedynie kwestię kompetencji organu orzekającego w sporze oraz legitymację podmiotów uprawnionych do wystąpienia z żądaniem odszkodowania. I te kwestie wymagają wyjaśnienia wobec lakoniczności tych przepisów i braku dostatecznej ich precyzji¹⁶.

Pierwszy wniosek, jaki się nasuwa, to konsekwencje użytej w art.

¹³ Por. J. Szreniawski, Z. Niewiadomski, *Podstawowe jednostki gospodarcze*, Lublin 1984, s. 79.

¹⁴ Cz. Żuławska, *O prawach majątkowych przedsiębiorstwa państwowego*, [w:] *Prace z prawa cywilnego, wydane dla uczczenia pracy naukowej Profesora Józefa Stanisława Piątkowskiego*, Wrocław 1985, s. 161.

¹⁵ Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym*, [w:] *Prawo przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1986, s. 129.

¹⁶ Zagadnienia proceduralne będą przedstawione w cz. III niniejszego artykułu.

58 ustawy o p.p. terminologii. Takie określenia, jak szkoda i odszkodowanie zdają się przesądzać o powstaniu — w wyniku wykonania decyzji organu nadzoru — stosunku cywilnoprawnego między tym organem a przedsiębiorstwem. W takim razie do stosunku tego i jego skutków w postaci odpowiedzialności tego organu należy stosować przepisy kodeksu cywilnego¹⁷. Za tezę powyższą przemawia także uznanie, że sprawa wynikła na tle roszczeń odszkodowawczych przedsiębiorstwa jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c.¹⁸, oraz kompetencja sądu jako organu orzekającego w sporze (art. 58 ust. 2 ustawy o p.p.).

Przyjęte wyżej założenia stanowią dopiero punkt wyjścia dla rozstrzygnięcia dalszych kwestii. Uznanie bowiem, że do odpowiedzialności organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem stosuje się przepisy prawa cywilnego, nie wyjaśnia jeszcze, jakie przepisy kodeksu cywilnego mogą tu mieć zastosowanie, dotyczące zwłaszcza podstaw (zasad) tej odpowiedzialności i jej przesłanek. Na gruncie kodeksu cywilnego można bowiem w szczególności odróżnić zasady odpowiedzialności: winę i ryzyko oraz rodzaje odpowiedzialności: deliktową i kontraktową¹⁹. Wypada zatem rozstrzygnąć, w jakiej płaszczyźnie powinna być usytuowana odpowiedzialność organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem, określona w sposób ogólny w art. 58 ustawy o p.p.

1. Koncepcja odpowiedzialności Skarbu Państwa z tytułu czynów niedozwolonych

W literaturze, choć bez bliższego uzasadnienia, sugeruje się możliwość oparcia odpowiedzialności organu nadzoru na przepisach kodeksu

¹⁷ Tak Z. Świeboda, *Zagadnienia orzekania przez sąd w sprawach przekazanych mu ustawami o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi*, NP 1983, nr 5, s. 9.

¹⁸ Tak M. Tyczka, *Postępowanie sądowe w sprawach związanych z działalnością przedsiębiorstw i ich samorządów*, RPEiS 1982, nr 2, s. 21 i n. Innego zdania jest S. Włodyka, *Rola prawa w reformie gospodarczej*, PiP 1984, nr 6, s. 14, który uważa, że spór co do decyzji organu sprawującego nadzór nie ma charakteru cywilnego. Pogląd ten nie wydaje się trafny.

¹⁹ Por. Z. K. Nowakowski, *Wina i ryzyko jako podstawy odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej*, [w:] *Studia z prawa zobowiązań*, Warszawa—Poznań 1979, s. 103—115; A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 309—344; W. Warkalło, *Przemiany odpowiedzialności cywilnej*, [w:] *Tendencje rozwojowe prawa cywilnego*, red. E. Łętowska, Wrocław 1983, s. 283—371; J. Dąbrowa, *Wina jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej*, Wrocław 1968, s. 31; A. Szpunar, *Czyny niedozwolone w kodeksie cywilnym*, SC 1970, t. XV, s. 37—44; Z. Radwański, *Prawo zobowiązań*, Warszawa 1986, s. 68—71.

cywilnego o czynach niedozwolonych w szczególności na art. 415 k.c.²⁰, ewentualnie na art. 417—418 k.c. dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariuszy państwowych²¹. Jednakże warunkiem przyjęcia tego typu odpowiedzialności byłaby konieczność uznania, że decyzja organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem, której wykonanie spowoduje szkodę dla tego przedsiębiorstwa, stanowi czyn niedozwolony w takim znaczeniu, w jakim pojęcie to zostało wykształcone w prawie cywilnym, znajdując odbicie w licznych wypowiedziach doktryny²². Przy tym założeniu warunkiem niezbędnym odpowiedzialności Skarbu Państwa byłaby wina funkcjonariusza państwowego²³, a więc osoby reprezentującej organ nadzoru, przy czym obowiązek udowodnienia winy ciążyłby na poszkodowanym przedsiębiorstwie (art. 6 k.c.). W szczególności konieczne byłoby wykazanie, że decyzja jest bezprawna, bezprawność jest bowiem niezbędnym, obiektywnym elementem winy²⁴.

Jest dość oczywiste, że nie można wykluczyć sytuacji, w której decyzja organu sprawującego nadzór byłaby zawiniona (bezprawna). Wówczas można by mówić o czynie niedozwolonym, zwłaszcza wtedy, gdy decyzja byłaby wydana nielegalnie, a co najmniej z naruszeniem obowiązujących przepisów, a jej wykonanie — przy opozycji przedsiębiorstwa — byłoby mu narzucone m. in. środkami pozaprawnymi. Dowód tych wszystkich okoliczności ciążyłby w takim wypadku na przedsiębiorstwie. Jednakże trudno na tej podstawie uznać, że organ nadzoru będzie zawsze odpowiadał na podstawie art. 415—417 k.c. Przeciwno tej tezie przemawia przede wszystkim okoliczność, że wypadki takie mogą występować zupełnie wyjątkowo, a nadto względy praktyczne: udowodnienie winy organowi nadzoru będzie bardzo trudne, jeżeli nie

²⁰ Świeboda, *Zagadnienia...*, s. 9.

²¹ R. Gilewicz, *Przedsiębiorstwo na wokandzie*, PiŻ 1981, nr 50, s. 5.

²² Por. np. B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wyrządzenie szkody przez kilka osób*, Warszawa 1978, s. 45 i n.; Szpunar, *Czyny...*, s. 38 i n.; Radwański, *Prawo...*, s. 142—145; W. Czachórski, [w:] *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, *Prawo zobowiązań, Część ogólna*, Wrocław 1981, s. 517 i n.; M. Nestorowicz, [w:] *Kodeks cywilny z komentarzem*, Warszawa 1980, s. 377 i n.; Z. Masłowski, [w:] *Kodeks cywilny, Komentarz*, t. II, Warszawa 1972, s. 979—980.

²³ A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 126—165; J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Wrocław 1961, s. 132—140; A. Rembieliński, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa w świetle wytycznych wymiaru sprawiedliwości z dnia 15 II 1971 r.*, RPEiS 1972, nr 2, s. 41—49; R. Stępkowski, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych*, Wrocław 1985, s. 106—132; Radwański, *Prawo...*, s. 169.

²⁴ Por. M. Sośniak, *Należyta staranność*, Katowice 1980, s. 178—180; Dąbrowa, *Wina...*, s. 203—234; Radwański, *Prawo...*, s. 148.

niemożliwe nawet, gdy przyjmie się znaną w orzecznictwie i doktrynie koncepcję tzw. winy anonimowej²⁵. Uniknięcie tych trudności mogłoby nastąpić przez uznanie, że szkoda w rozumieniu art. 58 ust. 1 ustawy o p.p. i szkoda zawiniona w rozumieniu art. 417 k.c. są pojęciami równoznacznymi. Wykładnia taka jest jednak nie do przyjęcia²⁶.

Z podobnych względów nie wydaje się możliwe zastosowanie do odpowiedzialności z art. 58 ustawy o p.p. zasad określonych w art. 418 k.c. Wykładnia tego przepisu wskazuje na szczególne wymagania w odniesieniu do winy funkcjonariusza, co jeszcze potęguje trudności w jej wykazaniu, a nadto trudno przyjąć, by decyzja organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem mogła być uznana za orzeczenie lub zarządzenie w rozumieniu art. 418 k.c.²⁷

Wypada uznać, że decyzja organu nadzoru z reguły będzie niezawiniona, a w każdym razie nie będzie bezprawna w takim znaczeniu, by można było uznać jej wydanie za czyn niedozwolony. Można natomiast przyjąć, że jest ona przejawem legalnej działalności organu administracji państwowej, tj. takiej, która nie nasuwa zastrzeżeń co do zgodności z prawem. Szkoda jest tu wyrządzona legalnie jako korelat działania podjętego w interesie ogólnym i występuje w różnych sytuacjach określonych przepisami prawa administracyjnego (np. prawa wodnego, budowlanego, lotniczego)²⁸. W kwestii charakteru odpowiedzialności z tego tytułu, zdania w doktrynie są podzielone i sprowadzają się do dwóch podstawowych stanowisk. Według pierwszego²⁹, w wypadku szkód legalnych odpowiedzialność powinna być wyłączona z zakresu przepisów kodeksu cywilnego o czynach niedozwolonych. Stosownie do drugiego ze stanowisk³⁰, w takich wypadkach pojęcie odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych powinno ulec rozszerzeniu, wobec

²⁵ Por. J. Dąbrowa, *Odpowiedzialność deliktowa osoby prawnej za winę własną i cudzą*, SC 1970, t. XVI, s. 13—17 oraz na tle wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (uchwała SN z 15.02.1971 r., III CZP 33/70, OSNCP 1971, nr 4, poz. 59). Szpunar, *Odpowiedzialność...*, s. 155—165.

²⁶ Gilewicz, *Przedsiębiorstwo...*, s. 5.

²⁷ Szpunar, *Odpowiedzialność...*, s. 248; Radwański, *Prawo...*, s. 170—171; Stępkowski, *Odpowiedzialność...*, s. 91—104. Autorzy ci w ogóle nie wymieniają decyzji z art. 58 ustawy o p.p., koncentrując się głównie na odpowiednich przepisach k.p.a.

²⁸ Por. A. Szpunar, *Szkody wyrządzone legalnym działaniem administracji*, SPE 1983, t. XXXI, s. 26—27; tenże, *Odpowiedzialność...*, s. 294—299.

²⁹ E. Łętowska, *Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej*, [w:] *Studia z prawa zobowiązań...*, s. 84 i n.

³⁰ Szpunar, *Szkody wyrządzone...*, s. 30.

czego nic nie stoi na przeszkodzie, aby te przepisy wprost lub w drodze analogii miały zastosowanie w dziedzinie pokrewnej, tj. w zakresie odpowiedzialności za szkody legalne.

Kontrowersja powyższa nie ma jednak — jak należy sądzić — istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia kwestii charakteru odpowiedzialności z art. 58 ustawy o p.p. Sytuacja bowiem określona w tym przepisie odbiega w zasadniczy sposób od problematyki szkód legalnych powstałych w wyniku działań administracji państwowej i regulowanych przepisami prawa administracyjnego. Dlatego stwierdzenie, że w art. 58 ustawy o p.p. mamy do czynienia ze szkodą wyrządzoną legalnie przez organ sprawujący nadzór nad przedsiębiorstwem, oznacza jedynie pewne zbliżenie terminologiczne, natomiast nie przesądza o tym, według jakich przepisów prawa cywilnego ocenić jej charakter prawny.

2. Koncepcja odpowiedzialności bez winy

Przyjmując jako założenie, że wydanie decyzji z reguły nie będzie zawinione przez organ sprawujący nadzór nad przedsiębiorstwem, co oznacza brak zasadniczej przesłanki odpowiedzialności określonej w art. 417—418 k.c., należy rozważyć, czy w takim wypadku ujemne następstwa wykonania tej decyzji w postaci szkody ma ponieść przedsiębiorstwo. W szczególności należałoby zastanowić się nad możliwością przyjęcia odpowiedzialności obiektywnej w jej czystej postaci, a więc nie wymagającej winy własnej organu nadzoru ani cudzej, tzn. jego funkcjonariuszy, tj. opartej na zasadzie ryzyka. Pozwoliłoby to na przeliczenie ciężaru owych ujemnych następstw z przedsiębiorstwa na organ, który wydał decyzję. Gdyby przyjąć, że intencją ustawodawcy była odpowiedzialność organu nadzoru za szkodę wyrządzoną przedsiębiorstwu w wyniku jego decyzji wydanej w ramach dopuszczalnego ryzyka, które występuje przy podejmowaniu każdej decyzji³¹, oraz że ryzyka tego nie może ponosić przedsiębiorstwo zobowiązane do wykonania tej decyzji, to i tak nie będzie możliwe uznanie, że organ nadzoru poniesienie odpowiedzialność za sam skutek swego działania, a więc niezależnie od winy. Teza ta byłaby możliwa do przyjęcia tylko wtedy, gdyby art. 58 ustawy o p.p. mógł być uznany za samodzielną podstawę odpowiedzialności organu nadzoru bez konieczności odwoływania się do odpowiednich przepisów kodeksu cywilnego. Treść tego przepisu wyklucza jednak taką możliwość, ponieważ nie przesądza ona ani o podstawach, ani o przesłankach odpowiedzialności organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem. Wobec tego odpowiedzialność obiektywna tego organu musiałaby znaleźć uzasadnienie w odpowied-

³¹ Gilewicz, *Przedsiębiorstwo...*, s. 5.

nich przepisach kodeksu cywilnego. Kodeks cywilny zna wypadki odpowiedzialności na zasadzie ryzyka (np. art. 433, 434, 435, 436). W literaturze przyjęto jednak, że odpowiedzialność na zasadzie ryzyka musi mieć wyraźną podstawę w odpowiednich przepisach, w jej braku odpowiedzialność opiera się na zasadzie winy³². Ponieważ podstawą tą nie może być art. 58 ustawy o p.p., a odpowiedzialność z tego przepisu wynikająca nie znajduje potwierdzenia ani odpowiednika w żadnym przepisie kodeksu cywilnego ustanawiającym odpowiedzialność na zasadzie ryzyka, należy uznać, że przyjęcie tego typu odpowiedzialności na gruncie art. 58 ustawy o p.p. nie jest możliwe.

3. Koncepcja odpowiedzialności kontraktowej

Odpowiedzialność kontraktowa organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem znajduje podstawę w art. 471 k.c. Nie stoi temu na przeszkodzie okoliczność, że między tym organem a przedsiębiorstwem występuje stosunek nadzoru, a nie stosunek umowny w znaczeniu cywilistycznym. Przyjmuje się, że zakres zastosowania art. 471 k.c. jest szeroki; obejmuje zobowiązania z różnych stosunków, także administracyjnoprawnych, powstających *ex lege* i z decyzji administracyjnych³³. Przepis ten może być zastosowany do wszystkich wypadków odpowiedzialności w ramach stosunków względnych, niezależnie od źródła ich powstania i od tego, czy przepisy regulujące ich treść należą do prawa cywilnego. W odniesieniu do sytuacji określonej w art. 58 ustawy o p.p. byłby to stosunek wynikający z nadzoru nad przedsiębiorstwem, ujęty w płaszczyźnie administracyjnoprawnej³⁴. Konieczne jest tu założenie, że nadzór ten powinien być wykonywany prawidłowo, nie powinien zatem prowadzić do wyrządzenia przedsiębiorstwu szkody w wyniku wydania decyzji i jej realizacji przez przedsiębiorstwo. Jeżeli jednak okaże się, że decyzja taka do szkody doprowadzi, uzasadnione będzie domniemanie, że szkoda jest następstwem nienależytego wykonania zobowiązania wynikającego z nadzoru, co usprawiedliwi odpowiedzialność organu nadzoru według reguł art. 471 k.c. Teza o możliwości zastosowania tego przepisu do odpowiedzialności z art. 58 ustawy o p.p. została już zasugerowana w literaturze³⁵.

³² Por. Szpunar, *Czyny...*, s. 41; Czachórski, [w:] *System...*, s. 526; Radwański, *Prawo...*, s. 68—69.

³³ T. Pajor, *Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania*, Warszawa 1982, s. 42—43; W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 248; T. Dybowski, [w:] *System...*, t. III, cz. 1, s. 184.

³⁴ Zob. cz. I niniejszego artykułu co do pojęcia nadzoru.

³⁵ Świeboda, *Zagadnienia...*, s. 9.

Dla zastosowania wymienionych wyżej reguł konieczne będzie spełnienie wymaganych przez prawo przesłanek, które występują w każdym typie odpowiedzialności cywilnej, jakimi są: 1) zdarzenie, z którym prawo łączy odpowiedzialność cywilną, 2) szkoda oraz 3) związek przyczynowy między owym zdarzeniem a szkodą³⁶.

Ad 1. Zdarzeniem, o które tu chodzi, będzie nienależyte wykonanie zobowiązania wynikającego z nadzoru nad przedsiębiorstwem, w wyniku czego wydana w ramach tego nadzoru i wykonana przez przedsiębiorstwo decyzja powoduje dla niego szkodę. Naruszenie tego zobowiązania powinno być zawinione (art. 472 k.c.), jednakże w grę wchodzi tu tylko bezprawność względna, tj. naruszenie reguł postępowania wobec wierzyciela (przedsiębiorstwa), a nie — jak w przypadku deliktu — naruszenie powinności powszechnych³⁷. Decyzja, o jakiej mowa w art. 58 ustawy o p.p., nie została w tym przepisie bliżej sprecyzowana. Należy sądzić, że jest to decyzja gospodarcza, a nie administracyjna³⁸. Zdarzeniem rodzącym odpowiedzialność kontraktową organu nadzoru jest wszakże nie tylko owa decyzja jako efekt nienależytego wykonania zobowiązania wynikającego z nadzoru, ale także jej wykonanie przez przedsiębiorstwo. Zachodzi konieczność traktowania obu tych elementów łącznie, sama bowiem decyzja, która nie została wykonana, nie może jeszcze prowadzić do odpowiedzialności organu nadzoru, choćby z innych przyczyn mogła spowodować szkodę przedsiębiorstwa.

Decyzja, o jakiej mowa, może w szczególności ingerować w sferę działalności gospodarczej przedsiębiorstwa, w tym też zakresie może ograniczać jego samodzielność, co w świetle art. 52 ust. 2 i art. 4 ust. 2 ustawy o p.p. jest dopuszczalne³⁹. Może ona polegać np. na narzuceniu przedsiębiorstwu dodatkowych zadań gospodarczych lub ograniczeniu wcześniej zaplanowanych i przyjętych do wykonania zadań, co może uzasadniać wniosek, że bez wydania i wykonania takiej decyzji przedsiębiorstwo nie tylko nie poniosłoby szkody, ale mogłoby osiągnąć lepsze wyniki gospodarcze. Przewidywalność owych ujemnych dla przedsiębiorstw skutków decyzji w postaci szkody mieści się w kategoriach należytej staranności (art. 472 w związku z art. 355 § 1 i §

³⁶ Radwański, *Prawo...*, s. 249; Czachórski, *Zobowiązania...*, s. 165 i 249.

³⁷ Radwański, *Prawo...*, s. 248.

³⁸ Wyrok NSA OZ w Katowicach z 26.05.1983 r., SA/Ka 171/83, OSPiKA 1984, nr 1, poz. 19 z głosem L. Bara. Zagadnienie to jest sporne w nauce. Por. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1983, s. 100 i n.

³⁹ Walaszek-Pyzioł, *Samodzielność...*, s. 109 i n.; E. Łętowska, *O prawnej instytucjonalizacji samodzielności przedsiębiorstw*, [w:] *Prawo. Administracja. Gospodarka. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, Wrocław 1983, s. 236; L. Stępnia, *Nowe prawo przedsiębiorstw państwowych*, PUG 1982, nr 1—2, s. 7.

2 k.c.) wymaganej przy wykonywaniu zobowiązania wynikającego z nadzoru nad przedsiębiorstwem.

Ad 2. Szkoda, o jakiej mowa w art. 58 ustawy o p.p., jest niewątpliwie szkodą w rozumieniu prawa cywilnego, musi zatem wynikać ze zdarzenia, z którym ustawa łączy obowiązek jej naprawienia, stanowiąc samodzielną przesłankę tego obowiązku⁴⁰. W tym rozumieniu szkoda jest uszczerbek, zwłaszcza materialny, który następuje w majątku uprawnionego wbrew jego woli⁴¹. Na tle art. 58 ustawy o p.p. nie ulega wątpliwości, że w grę może wchodzić tylko szkoda majątkowa, jako szkoda na mieniu nadzorowanego przedsiębiorstwa. Wobec braku jakichkolwiek ograniczeń w treści tego przepisu uzasadniony będzie wniosek, że szkoda przedsiębiorstwa może obejmować wynikające z wykonania decyzji organu nadzoru straty rzeczywiste (*damnum emergens*) i utracone korzyści (*lucrum cessans*)⁴², według reguł określonych w art. 361 § 2 k.c.⁴³

Szkoda jako następstwo owej decyzji może być w szczególności konsekwencją niewykonania lub nienależytego wykonania własnego zobowiązania (umowy) przez przedsiębiorstwo wobec innej jednostki. Według § 70 o.w.s.⁴⁴ sprzedawca jest odpowiedzialny względem kupującego (odpowiednio kupujący względem sprzedawcy — § 72 o.w.s.) także wówczas, gdy szkoda spowodowana niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy nastąpiła wskutek decyzji organu uprawnionego z tytułu nadzoru nad sprzedawcą (odpowiednio kupującym). Wszystko wskazuje na to, że w przepisie tym chodzi o decyzję w rozumieniu art. 58 ustawy o p.p. Należy zwrócić uwagę, że § 70 o.w.s. nie wprowadza żadnych okoliczności, które mogłyby zwolnić sprzedawcę od odpowiedzialności; okolicznością tą nie jest w szczególności decyzja organu sprawującego nadzór nad sprzedawcą (przedsiębiorstwem)⁴⁵. Wobec tego, przedsiębiorstwo jako dłużnik musi ponieść negatywne konsekwencje, wynikające z wykonania takiej decyzji, jakimi będzie odpowiedzialność wobec drugiej strony umowy, i w jej wyni-

⁴⁰ Por. A. Szpunar, *Ustalenie odszkodowania w prawie cywilnym*, Warszawa 1975, s. 18.

⁴¹ Czachórski, *Zobowiązania...*, s. 78—79; Radwański, *Prawo...*, s. 76—78.

⁴² Bliżej co do tych pojęć w gospodarce społecznej J. Napierała, *Z problematyki lucrum cessans w obrocie społecznym*, RPEiS 1983, nr 4, s. 41—56.

⁴³ Por. wypowiedzi w powołanych wyżej pracach A. Szpunara, W. Czachórskiego, T. Dybowskiego, Z. Radwańskiego co do wykładni tego przepisu.

⁴⁴ Załącznik do uchwały nr 207 RM z 27.09.1982 r. w sprawie umów sprzedaży oraz dostawy między j.g.u., MP nr 26, poz. 235 z późn. zmian.

⁴⁵ Por. J. Naworski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy w o.w.s. z 1982 r.*, PUG 1983, nr 2, s. 42.

ku — zapłata kar umownych lub odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (§ 60 o.w.s.). Będzie to niewątpliwie szkoda w rozumieniu art. 58 ustawy o p.p. Powiązanie tego przepisu z § 70 o.w.s. uzasadni wniosek, że na podstawie art. 58 ustawy o p.p. przedsiębiorstwo może żądać od organu nadzoru naprawienia tej szkody tytułem swoistego regresu⁴⁶. Odszkodowanie z tego tytułu będzie podlegać ogólnym zasadom prawa cywilnego (art. 361 § 2 k.c.).

Artykuł 58 ustawy o p.p. jest przedmiotem uregulowania w tezie IV uchwały nr 1/84 Rady Państwowego Arbitrażu Gospodarczego (PAG) z 9.02.1984 r.⁴⁷, według której dłużnik nie może zwolnić się od odpowiedzialności odszkodowawczej na tej podstawie, że niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania nastąpiło na skutek decyzji określonej w art. 58 ustawy o p.p. Teza ta ma zakres szerszy niż wynika to z § 70 o.w.s., dotyczy bowiem nie tylko umowy sprzedaży (dostawy), lecz wszelkich umów zawieranych w obrocie uspołecznionym. Wynika z niej, że również w świetle uchwały nr 1/84 Rady PAG, decyzja organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem nie ma waloru zwalniającego od odpowiedzialności, oraz że w każdym wypadku poniesienia szkody wynikającej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania jako następstwa tej decyzji, przedsiębiorstwo może żądać odszkodowania od organu sprawującego nad nim nadzór (uzasadnienie tezy IV uchwały).

Ad 3. Między decyzją organu nadzoru i jej wykonaniem, jako elementem nienależytego wykonania zobowiązania wynikającego z nadzoru, a szkodą poniesioną przez przedsiębiorstwo musi zachodzić związek przyczynowy stanowiący trzecią przesłankę odpowiedzialności tego organu. W tym względzie obowiązują w pełni reguły prawa cywilnego (art. 361 § 1 k.c.), w szczególności powszechnie przyjęta w judykaturze i doktrynie koncepcja adekwatnego związku przyczynowego⁴⁸. Należy wobec tego uznać, że poniesiona przez przedsiębiorstwo szkoda musi być normalnym następstwem nienależytego wykonania zobowią-

⁴⁶ Por. A. Rembieliński, *Główne problemy ogólnych warunków umów sprzedaży i dostawy z 1982 r.*, SP 1984, nr 3—4, s. 226.

⁴⁷ *Ogólne wytyczne orzecznictwa arbitrażowego w sprawie odpowiedzialności dłużnika w stosunkach między jednostkami gospodarki uspołecznionej za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania*, PUG 1984, nr 2, wkładka.

⁴⁸ Por. np. A. Koch, *Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności w prawie cywilnym*, Warszawa 1975, s. 123 i n.; Radwański, *Prawo...*, s. 72—76; Czachórski, *Zobowiązania...*, s. 177—179; Dybowski, [w:] *System...*, s. 253 i n.; A. Rembieliński, [w:] *Kodeks cywilny z komentarzem*, s. 267—275; F. Błahuta, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, s. 866—870.

zania wynikającego z nadzoru, w wyniku czego wydana została i wykonana decyzja organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem.

Spełnienie wszystkich trzech wymienionych przesłanek uzasadni odpowiedzialność odszkodowawczą organu nadzoru na podstawie art. 471 k.c., nie oznacza jednak, że odpowiedzialność ta zawsze będzie miała miejsce. Organ ten może bowiem wykazać, że szkoda spowodowana wykonaniem jego decyzji, wydanej w ramach nadzoru nad przedsiębiorstwem, jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi on odpowiedzialności — konstrukcja bowiem art. 471 k.c. oparta została na zasadzie domniemania winy⁴⁹. Przeprowadzając taki dowód celem obalenia tego domniemania, organ nadzoru jako dłużnik powinien wykazać, że przy wykonywaniu nadzoru dołożył należytej staranności⁵⁰. Nie będzie to dowód łatwy. Przykładowo konieczne byłoby wykazanie należytej staranności przejawiającej się w uzasadnieniu gospodarczym wydanej decyzji, a także w przewidywaniu jej skutków w sferze majątkowej przedsiębiorstwa, w szczególności w odniesieniu do możliwości wyrządzenia przedsiębiorstwu szkody. W grę wchodziłaby tu zwłaszcza należyta staranność oceniana z punktu widzenia zasady ochrony mienia społecznego (art. 355 § 2 k.c.).

W świetle tezy III uchwały nr 1/84 Rady PAG, która ma pełne zastosowanie do odpowiedzialności organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem jako jednostki gospodarki uspołecznionej (j.g.u.) odpowiedzialnej z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania każdego zobowiązania (nie tylko umownego), powinien on jako dłużnik wykazać — celem zwolnienia się — należyłą staranność m. in. w wyborze sposobu wykonania zobowiązania⁵¹. Odnosząc tę tezę do zobowiązania wynikającego z nadzoru, należałoby uznać, iż dowodem zwalniającym będzie wykazanie, że decyzja była właściwym sposobem jego

⁴⁹ Radwański, *Prawo...*, s. 255; Pajor, *Odpowiedzialność...*, s. 271—277; Dąbrowa, [w:] *System...*, t. III, cz. 1, s. 777—782. Szerzej ujmuje tę kwestię K. Kruczałak, *Niemożliwość świadczenia w prawie zobowiązań*, Gdańsk 1981, s. 290—291.

⁵⁰ W grę wchodzi tu kryteria wykształcone w prawie cywilnym. Por. zwłaszcza Sośniak, *Należyta staranność...*, s. 195—197; tenże, *Elementy winy nieumyślnej w prawie cywilnym*, [w:] *Prace prawnicze VI*, Katowice 1975, s. 160—162 oraz wypowiedzi Z. Radwańskiego, W. Czachórskiego i T. Dybowskiego w pracach powołanych wyżej.

⁵¹ Jest to uściślenie okoliczności zwalniających dłużnika, bliżej precyzujące zakres należytej staranności i domniemania winy z art. 471 k.c. Bliżej na ten temat i krytycznie J. Krauss, J. Okolski, *Kształtowanie zasad odpowiedzialności kontraktowej w orzecznictwie arbitrażowym*, PUG 1984, nr 8—9, s. 218—219. Por. też J. Napierała, *Z problematyki winy nieumyślnej jednostki gospodarki uspołecznionej*, RPEiS 1994, nr 3, s. 51—54 co do obiektywnych kryteriów należytej staranności przy wykładni tezy III uchwały.

wykonania (przy ewentualnym istnieniu innych sposobów), z punktu widzenia powinności określonych w tezie II uchwały nr 1/84 Rady PAG w związku z art. 355 § 2 k.c.

Oparcie odpowiedzialności organu nadzoru na art. 471 k.c. w związku z uchwałą nr 1/84 Rady PAG jest dla przedsiębiorstwa korzystniejsze od zastosowania przepisów o odpowiedzialności Skarbu Państwa z tytułu czynów niedozwolonych (art. 417—418 k.c.). Najważniejsze znaczenie ma tu okoliczność, że przedsiębiorstwo jako poszkodowany zwolnione jest od dowodu winy organu nadzoru, w szczególności nie musi wykazywać bezprawności wydanej przez ten organ decyzji. Wystarczy, że udowodni swoją szkodę i jej związek z nienależytym wykonaniem zobowiązania wynikającego z nadzoru, którego elementem jest owa decyzja. Przerzucenie ciężaru dowodu braku winy na organ sprawujący nadzór nad przedsiębiorstwem, przy założeniu trudności z jego przeprowadzeniem, przesądzi w większości wypadków o jego odpowiedzialności, a tym samym o tym, że odpowiedzialność oparta na modelu art. 471 k.c. zapewni w dostateczny sposób ochronę praw majątkowych przedsiębiorstwa.

III. ZAGADNIENIA PROCEDURALNE

Zgodnie z art. 58 ust. 2 ustawy o p.p., organem właściwym do rozstrzygnięcia sporu jest sąd, co wyłącza w tym wypadku kompetencję komisji arbitrażowej, mimo że obie strony jako państwowe jednostki organizacyjne (p.j.o.) i j.g.u. (art. 33 § 1 pkt 1, art. 1 § 2 k.c.) należą niewątpliwie do kategorii podmiotów arbitrażowych.

Lakoniczna treść art. 58 ust. 2 ustawy o p.p. nie wyjaśnia szeregu kwestii proceduralnych związanych z dochodzonym przez przedsiębiorstwo roszczeniem odszkodowawczym. Nie wyjaśnia ich także nowelizacja k.p.c.⁵² Art. 691^o k.p.c. w brzmieniu noweli stwierdza jedynie, że w sprawach o odszkodowanie nie mają zastosowania przepisy art. 691¹—691⁸ k.p.c.⁵³ odnoszące się do innych spraw z udziałem rady pracowniczej, dyrektora i organu założycielskiego przedsiębiorstwa. Wynika stąd, że do sprawy z art. 58 ust. 2 ustawy o p.p. będą miały ogólne zasady kodeksu postępowania cywilnego. Jeszcze przed nowe-

⁵² Ustawa z 18.04.1985 r. o zmianie ustawy — *Kodeks postępowania cywilnego*, Dz.U. nr 20, poz. 86 — dział IVa, *Sprawy z zakresu przepisów o przedsiębiorstwach państwowych i o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego* (art. 691¹—691⁸ k.p.c.).

⁵³ Art. 1 pkt 27 ustawy powołanej wyżej.

lą⁵⁴ i na gruncie noweli⁵⁵ przyjęto, że sąd rozstrzyga te sprawy według przepisów o procesie, i ta kwestia nie budzi wątpliwości.

Natomiast nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego nie rozstrzygnęła wątpliwości co do zdolności sądowej organu założycielskiego jako organu nadzoru. Uważa się za sporne, czy w sprawach z art. 58 ustawy o p.p. organ założycielski ma zdolność sądową, czy występuje w postępowaniu jako reprezentant Skarbu Państwa⁵⁶. Wcześniej jednak przyjęto, iż z uwagi na to, że organ założycielski jest organem administracji państwowej (z reguły minister lub wojewoda/prezydent), przedsiębiorstwo powinno kierować roszczenia odszkodowawcze przeciwko Skarbowi Państwa, co uzasadni właściwość rzeczową sądu wojewódzkiego (art. 17 pkt 3 k.p.c.)⁵⁷. Wobec tego, stroną pozwaną w procesie będzie Skarb Państwa, co z kolei przesądzi o właściwości miejscowej według art. 29 k.p.c., przy czym będzie on reprezentowany przez organ założycielski jako organ administracji państwowej, który wydał decyzję wyrządzającą szkodę przedsiębiorstwu państwowemu. Stanowisko powyższe należy uznać za uzasadnione.

To samo należy odnieść do wypadku, w którym organem sprawującym nadzór jest rada nadzorcza przedsiębiorstwa, powołana przez organ założycielski (art. 53 ustawy o p.p.). Jest to ciało o charakterze organu administracji państwowej wykonujące uprawnienia nadzorcze Państwa wobec podmiotów gospodarczych. W odniesieniu do przedsiębiorstw oznacza to decentralizację władzy organu założycielskiego na rzecz organu złożonego m. in. z przedstawicieli ministra, oddziału NBP, Izby Skarbowej, terenowych organów administracji państwowej⁵⁸.

Przy takim charakterze rady nadzorczej nie może być uznany za trafny pogląd, iż rada nadzorcza jest legitymowana biernie w procesie z art. 58 ustawy o p.p.⁵⁹, oraz że właściwym będzie także w tym wy-

⁵⁴ Swieboda, *Zagadnienia...*, s. 7; Tyczka, *Postępowanie...*, s. 25; K. Lubicki, *Tryb sądowego postępowania na tle ustaw o przedsiębiorstwie państwowym oraz o samorządzie załogi*, PiP 1984, nr 12, s. 86 i n.

⁵⁵ Z. Swieboda, *Zmiany w kodeksie postępowania cywilnego wprowadzone ustawą z dnia 18 kwietnia 1985 r.*, NP 1986, nr 2, s. 40; T. Ereciński, *Nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego*, PiP 1986, nr 4, s. 30.

⁵⁶ Ereciński, *Nowelizacja...*, s. 30.

⁵⁷ T. Ereciński, *O potrzebie regulacji postępowania sądowego w sprawach przekazanych ustawami o przedsiębiorstwie państwowym i samorządzie załogi*, PiP 1984, nr 5, s. 102—103.

⁵⁸ Por. K. Pawłowicz, *Rady nadzorcze przedsiębiorstw państwowych*, PiP 1986, nr 7, s. 91—92 i 97.

⁵⁹ Tak B. Słotwiński, *Nadzór według ustawy o przedsiębiorstwach państwowych*, CMT 1984, nr 5, s. 1.

padku sąd rejonowy⁶⁰. Podobnie bowiem, jak w wypadku nadzoru sprawowanego przez organ założycielski, zdolność sądową należy tu przyznać Skarbowi Państwa, a właściwość rzeczową — sądowi wojewódzkiemu.

Artykuł 58 ust. 1 ustawy o p.p. wyraźnie wskazuje na przedsiębiorstwo jako podmiot uprawniony do żądania odszkodowania. Oznacza to, że stroną w procesie o odszkodowanie będzie przedsiębiorstwo jako powód⁶¹. Jednocześnie jednak z art. 58 ust. 3 ustawy o p.p. wynika, że z żądaniem odszkodowania może wystąpić dyrektor lub rada pracownicza przedsiębiorstwa. Nie wynika stąd jednak, że podmioty te wystąpią (alternatywnie) w procesie w charakterze strony powodowej. Są one organami przedsiębiorstwa (art. 31 ustawy o p.p.), przedsiębiorstwo zaś jako osoba prawna działa przez swoje organy (art. 38 k.c.). Wobec tego uzasadniony będzie wniosek, że powodem w sporze jest przedsiębiorstwo, a dyrektor lub rada pracownicza są tylko organami upoważnionymi do działania w tym zakresie, tj. do reprezentowania przedsiębiorstwa jako powoda w sporze odszkodowawczym⁶².

Zasady przedstawione wyżej i kompetencje sądu nie mają zastosowania do przedsiębiorstw państwowych podległych ministrowi finansów i ministrowi obrony narodowej, ponieważ przepisy wykonawcze do ustawy o p.p.⁶³ przewidują w takim wypadku właściwość komisji mediacyjnej powołanej przez odpowiedniego ministra. Wobec tego obowiązywać będzie w stosunku do tych przedsiębiorstw administracyjny tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z możliwością jednak stosowania w innych kwestiach właściwych przepisów prawa cywilnego.

Wpłynęło do Redakcji
„Folia iuridica”
w październiku 1986 r.

Katedra Prawa Obrotu
Uspołecznionego
Uniwersytet Łódzki

⁶⁰ Tak J. Kruszewska, *Spory między dyrektorem a radą pracowniczą oraz udział radcy prawnego w tych sporach*, Pal. 1986, nr 1, s. 35.

⁶¹ Kruszewska, *Spory...*, s. 35; Świeboda, *Zagadnienia...*, s. 7—8; tenże, *Cywilnoprawna problematyka w sprawach przekazanych sądom na mocy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i ustawy o samorządzie załogi*, Pal. 1984, nr 5—6, s. 11.

⁶² Świeboda jak w przyp. 61.

⁶³ Rozp. RM z 30.11.1981 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów ustaw o przedsiębiorstwach państwowych oraz o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego do przedsiębiorstw państwowych podległych ministrowi finansów, Dz.U. z 1982 r. nr 1, poz. 5 (§ 11 ust. 1 i ust. 2 w związku z § 10 ust. 2); rozp. RM z 30.11.1981 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów ustaw o przedsiębiorstwach państwowych oraz o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego do przedsiębiorstw państwowych podległych ministrowi obrony narodowej, Dz.U. nr 31, poz. 172 z późn. zmian. (§ 10 ust. 1 i ust. 1 w zw. z § 9 ust. 2).

Andrzej Rembéliński

RESPONSABILITÉ SELON L'ARTICLE 58
DE LA LOI SUR LES ENTREPRISES D'ÉTAT

L'article 58 de la loi sur les entreprises d'état se lie avec la surveillance (art. 52—53 de la loi) exercée par l'organe fondateur ou le conseil de surveillance. Dans les cadres de cette surveillance, l'organe de surveillance peut prononcer de considérables décisions, dont l'exécution peut mener à la naissance du dommage dans l'entreprise. Au cas du manque de dommage, l'entreprise peut se servir des moyens définis dans l'article 57, points 1—3 de la loi (opposition et plainte en justice), cependant les prétentions d'indemnité, définies dans l'art. 58 de la loi, ont lieu seulement dans le cas où le dommage est subi; elles ne peuvent pas être cumulées avec d'autres moyens prévus par l'art. 57, points 1—3 de la loi.

L'art. 58 ne définit pas avec précision les bases ni les prémisses de la responsabilité de l'organe de surveillance. On admet que l'affaire de dédommagement a un caractère civil avec l'application des dispositions convenables du code civil. A la base de ces dispositions trois conceptions de la responsabilité sont possibles.

En vertu des dispositions du code civil concernant les actes illicites, on peut admettre la responsabilité du Fisc des fonctionnaires (art. 417—418 du code civil). Cependant cela exigerait de reconnaître la décision de l'organe de surveillance pour un acte illicite, donc une action fautive (illégal), ce qui peut être un phénomène exceptionnel, et il serait bien difficile, souvent même impossible, à l'entreprise de démontrer la faute de l'organe de surveillance. Il est aussi impossible d'admettre la responsabilité du Fisc des dommages légaux, parce que c'est un autre plan réglé par les dispositions du droit administratif.

N'est pas possible l'admission de la responsabilité de l'organe de surveillance en partant du principe du risque (sans faute), parce que l'art. 58 ne peut pas constituer la base autonome d'une telle responsabilité, et les dispositions du code civil concernant la responsabilité par principe du risque ne prévoient pas la situation déterminée dans cette disposition.

Comme fondée peut être admise la responsabilité contractuelle de l'organe de surveillance suivant les règles de l'article 471 du code civil, qui est aussi applicable aux relations administratives ne découlant pas du contrat. La première prémisses de cette responsabilité sera l'exécution imparfaite d'une obligation résultant de la surveillance par la prononciation d'une décision dont l'exécution a causé le dommage. Le dommage est la deuxième prémisses; il peut consister, entre autres, en inexécution, résultant de cette décision, d'une obligation envers une autre unité et en paiement d'une peine conventionnelle ou d'un dédommagement. L'entreprise peut exiger de l'organe de surveillance le remboursement de cette somme à titre d'une régression spécifique en vertu de l'art. 58 de la loi. La troisième prémisses c'est le lien causal entre le dommage et l'exécution imparfaite de la surveillance (la prononciation et l'exécution d'une décision), avec l'application des règles de l'art. 361 § 1 du code civil.

L'organe de surveillance peut se dispenser de sa responsabilité en renversant la présomption de la faute conformément à l'art. 471 du code civil et en prouvant qu'il observé la due diligence quant à la motivation économique de la décision prononcée, la prévision de ses résultats et le choix de la décision comme un moyen convenable de l'exécution résultant de la surveillance.

C'est le tribunal qui tranche le litige (art. 58 point 2 de la loi) en faisant

l'examen de l'affaire avec l'exclusion des principes définis dans les articles 691¹—691² du code de la procédure civil. C'est le Fisc qui sera appelé en justice, parce que l'organe fondateur ou le conseil de surveillance, étant organes de surveillance sont ceux d'administration d'état, et comme tels n'ont pas la capacité judiciaire. Le tribunal de voievodie est le tribunal objectivement compétent. Conformément à l'art. 58 point 1 de la loi, c'est l'entreprise qui est la partie plaignante, tandis que le directeur ou le conseil des travailleurs autorisés à exiger le dédommagement ne représentent dans le litige que l'entreprise comme ses organes.

Les principes mentionnés ci-dessus et la compétence du tribunal sont exclus par rapport aux entreprises soumises au Ministre des Finances et Ministre de la Défense nationale. On y revendique le dédommagement par voie administrative devant la commission de médiation.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza i ocena skutków prawnych, jakie mogą być wywołane przez zmianę kompetencji organów nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi, w szczególności w odniesieniu do odpowiedzialności tych organów za działania podejmowane w imieniu przedsiębiorstwa. W tym celu przeanalizowano przepisy prawa polskiego i zagranicznego, dotyczące odpowiedzialności organów nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi, w szczególności w odniesieniu do odpowiedzialności tych organów za działania podejmowane w imieniu przedsiębiorstwa. W tym celu przeanalizowano przepisy prawa polskiego i zagranicznego, dotyczące odpowiedzialności organów nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi, w szczególności w odniesieniu do odpowiedzialności tych organów za działania podejmowane w imieniu przedsiębiorstwa.

Dotyczy to przede wszystkim odpowiedzialności organów nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi, w szczególności w odniesieniu do odpowiedzialności tych organów za działania podejmowane w imieniu przedsiębiorstwa. W tym celu przeanalizowano przepisy prawa polskiego i zagranicznego, dotyczące odpowiedzialności organów nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi, w szczególności w odniesieniu do odpowiedzialności tych organów za działania podejmowane w imieniu przedsiębiorstwa. W tym celu przeanalizowano przepisy prawa polskiego i zagranicznego, dotyczące odpowiedzialności organów nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi, w szczególności w odniesieniu do odpowiedzialności tych organów za działania podejmowane w imieniu przedsiębiorstwa.

W tym celu przeanalizowano przepisy prawa polskiego i zagranicznego, dotyczące odpowiedzialności organów nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi, w szczególności w odniesieniu do odpowiedzialności tych organów za działania podejmowane w imieniu przedsiębiorstwa. W tym celu przeanalizowano przepisy prawa polskiego i zagranicznego, dotyczące odpowiedzialności organów nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi, w szczególności w odniesieniu do odpowiedzialności tych organów za działania podejmowane w imieniu przedsiębiorstwa.