

MIROSŁAW WOSTAL

ZASADY ODPOWIEDZIALNOŚCI MAJĄTKOWEJ ZA SZKODY SPOWODOWANE WYKONANIEM DECYZJI ORGANU SPRAWUJĄCEGO NADZÓR NAD PRZEDSIĘBIORSTWEM PAŃSTWOWYM

I. UWAGI WSTĘPNE

Zagadnienie odpowiedzialności majątkowej za szkody doznane wykonaniem decyzji organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym stanowi jedną z konsekwencji nowego ujęcia odpowiedzialności w gospodarce państwowej w ogóle. Szerokie omówienie problematyki odpowiedzialności wykracza jednakże poza ramy krótkiego opracowania, dlatego też w niniejszym artykule została ona tylko zasygnalizowana. Ten obszerny i niezwykle kontrowersyjny problem zasługiwałby na monograficzne opracowanie, skoro — biorąc pod uwagę tylko sferę prawną — nie ma nawet jednoznacznej definicji pojęcia odpowiedzialności.

Artykuł ten dotyczy jednej tylko z form odpowiedzialności¹, a mianowicie odpowiedzialności za podejmowane decyzje, wynikającej z kompetencji realizowanych przez różne państwowe jednostki organizacyjne w imieniu Państwa.

Zagadnieniom odpowiedzialności za podejmowane decyzje w instytucjach państwowych czy jednostkach gospodarczych poświęcono wiele uwagi zarówno w literaturze z dziedziny organizacji i zarządzania², jak i z dziedziny prawa³. Brak jest jednak w tych opracowaniach dostatecz-

¹ W literaturze wskazuje się na różne formy (rodzaje) odpowiedzialności. Wymienia się m. in. odpowiedzialność w znaczeniu potocznym, prakseologicznym, prawnym czy też odpowiedzialność w szerokim ekonomicznym sensie, nazwaną najogólniej mówiąc „odpowiedzialnością gospodarczą”.

² Zob. m. in. J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich*, Warszawa 1967, s. 477 i n.; K. Koontz, C. O'Donnel, *Zasady zarządzania*, Warszawa 1969, s. 71 i n.; T. Grzeszczyk, *Problemy odpowiedzialności za decyzje gospodarcze w warunkach nowego systemu ekonomiczno-finansowego*, Problemy Organizacji 1976, nr 1.

³ W literaturze prawniczej wymienić można m. in. następujące prace, dotyczące różnego rodzaju odpowiedzialności za podejmowane decyzje: Z. Niedbała, *Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego*, Poznań 1973, s. 83-117; T. Rabska, *Przedsiębiorstwa państwowe w państwach socjalistycznych*, w: *Instytucje prawa administracyj-*

nych i jednoznacznych ustaleń, jeśli chodzi o podstawowe kwestie związane z istotą poszczególnych form (rodzajów) odpowiedzialności.

Pomimo doniosłości zagadnienia, problematyka odpowiedzialności za podejmowane decyzje (dotycząca lokalizacji ryzyka działalności gospodarczej) nie doczekała się również dostatecznego i generalnego uregulowania prawnego, tzn. umożliwiającego w każdym konkretnym przypadku określenie podmiotu, który ma odpowiedzialność ponosić. Istniała zatem pilna potrzeba ustawowego powiązania kompetencji z odpowiedzialnością tych wszystkich podmiotów, które podejmują decyzje w sferze gospodarczej. Służyć ma to bowiem realizacji zasady, że za skutki podjętych decyzji odpowiada ten podmiot, który ją podjął. Aktualnie — nie tylko na skutek generalnej zmiany w koncepcji i założeniach realizowanej reformy gospodarczej⁴, ale i zmiany w tym zakresie przepisów prawnych — w większym niż dotychczas stopniu stało się możliwe realizowanie wspomnianej już zasady, aby za skutki podjętych decyzji w gospodarce odpowiadał ten podmiot, który ją podjął.

Nowa pozycja przedsiębiorstwa państwowego w gospodarce, jak i nowe zasady ekonomiczno-finansowe zakładają większą samodzielność przedsiębiorstwa, która wyraża się nie tylko samodzielnością w podejmowaniu decyzji (art. 4 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych) oraz samodzielnością majątkową (art. 38 ust. 3 tej ustawy), ale także możliwością obrony swoich interesów przed ingerencją organów administracji państwowej. Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych wprowadza w związku z tym domniemanie kompetencji ogólnej organów przedsiębiorstwa do podejmowania decyzji we wszystkich sprawach dotyczą-

nego europejskich państw socjalistycznych, Wrocław 1973, s. 549, J. Boć, *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1981, s. 9 i n.; M. Wostal, *Charakter prawny form oddziaływania zjednoczenia na przedsiębiorstwa państwowe*, Warszawa—Poznań 1975, s. 156-165; J. Grabowski, *Ochrona interesów przedsiębiorstwa państwowego wobec decyzji administracji gospodarczej*, Katowice 1980, s. 126 -138; J. Łętowski, *Odpowiedzialność pracownika za wydanie aktu władczego*, *Studia Prawnicze* 1960, nr 22; E. Łętowska, J. Łętowski, *Odpowiedzialność państwa za akty władze administracji* (zagadnienia porównawcze), *Studia Prawnicze* 1971, nr 30; L. Bar, L. Stępiak, *Kompetencje a odpowiedzialność w państwowych organizacjach gospodarczych*, *Państwo i Prawo* 1978, nr 5; W. Muszański, *Formy i zakres odpowiedzialności dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1964, z. 2; T. Łukosz, *Odpowiedzialność prawna dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, w: *Status prawny dyrektora przedsiębiorstwa w warunkach reformy gospodarczej*, Wrocław 1984; Z. Sekułowicz, *Za co odpowiada dyrektor?*, *Organizacja. Metody. Technika* 1984, nr 3; J. Wróblewski, *Proceduralne wartości tworzenia prawa*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1981, t. XXVII, s. 49.

⁴ Zob. ustawy z dnia 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. nr 24, poz. 122 ze zmianami) i samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz. U. nr 24, poz. 123 ze zmianami).

cych działalności przedsiębiorstwa (do roku 1981 odwrotnie: domniemanie to przysługiwało tzw. jednostkom nadrzędnym). Kompetencje organów państwowych muszą być wyraźnie określone szczegółowym przepisem ustawy. Ustawa ta ustala zatem podział kompetencji w gospodarce państwowej, co musi mieć decydujący wpływ na odpowiedzialność za podejmowane decyzje (art. 4 ust. 2 cyt. ustawy). W miejsce krzyżujących się czy zamazanych podziałów kompetencji w poprzednio obowiązującym układzie: minister (terenowy organ administracji państwowej) — zjednoczenie — przedsiębiorstwo mamy obecnie wprowadzoną rozłączność zakresów kompetencji w układzie: organ państwowy — przedsiębiorstwo państwowe⁵. Nieuzasadnione jest więc obecnie wywodzenie jakichkolwiek kompetencji nadzorczych z samego faktu usytuowania organu administracji państwowej oraz przedsiębiorstwa państwowego w systemie organizacyjnym gospodarki państwowej.

Zasada lokalizacji ryzyka strat tam, gdzie podejmowana była decyzja, zwłaszcza wyrządzająca szkodę majątkową, znalazła swój wyraz w bardzo ważnym dla samodzielności przedsiębiorstwa przepisie art. 58 cyt. Ustawy, mówiącym, że w razie doznania szkody z powodu wykonania decyzji organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem może żądać ono od tego organu odszkodowania. Rozwiązanie to ma stanowić dla przedsiębiorstwa nie tylko gwarancję jego samodzielności, lecz przede wszystkim chronić je prawnie przed szkodliwymi gospodarczo decyzjami organu nadzoru, wyrządzającymi szkodę, bez względu na to, czy są zgodne z prawem. Można również w tym rozwiązaniu dopatrywać się prawnej prewencji — ostrzeżenia dla organu nadzoru, nakazującego mu rozważenie celowości gospodarczej podejmowanych decyzji oraz ich skutków dla samodzielnego przedsiębiorstwa.

Zadaniem artykułu jest omówienie szczególnego rodzaju odpowiedzialności majątkowej organów nadzoru za szkody wyrządzone przedsiębiorstwom państwowym. W szczególności chodzi o zasygnalizowanie niektórych nie rozwiązanych dotychczas kwestii i związanych z tym konsekwencji prawnych. Problem ten ma przecież znaczenie nie tylko teore-

⁵ Nie przewidziano w związku z tym stosowania w układzie: organ założycielski — przedsiębiorstwo państwowe charakterystycznej dla poprzedniego systemu zarządzania formy działania, jaką były wytyczne powodujące opisane już niepożądane zjawisko „zamazywania” się podziału kompetencji i odpowiedzialności. Na ustawowe uregulowanie oczekują zadania i kompetencje Rady Ministrów w dziedzinie zarządzania gospodarką (cyt. dalej: RM) oraz zadania i kompetencje ministrów tzw. funkcjonalnych oraz działowo-gałęziowych. Prace nad ustawami dotyczącymi RM i poszczególnych ministrów nie mogą być odkładane na później. Realizowana reforma gospodarcza sprzyja przełamaniu tego stanu, który aktualnie uznać należy za niewystarczający. Zob. w tym zakresie C. Kosikowski, *Regulacja prawna naczelných organów zarządzania gospodarką narodową (Koncepcja metodologiczna)*, Państwo i Prawo 1982, nr 9.

tyczne. Powinien stać się jednym z podstawowych dla praktyki gospodarczej. Właściwe realizowanie w praktyce odpowiedzialności za podejmowane decyzje może się przyczynić do sprawniejszego funkcjonowania gospodarki.

II. ZAKRES OPRACOWANIA

Dokonując charakterystyki odpowiedzialności majątkowej za szkody spowodowane wykonaniem decyzji organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym, należy stosownie zawęzić pole badawcze.

Po pierwsze, w świetle art. 58 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych należy uznać, że zobowiązaniem do wyrównania szkody nie jest każdy organ państwowy⁶, a jedynie organ sprawujący nadzór nad przedsiębiorstwem. Najczęściej w praktyce gospodarczej organem sprawującym nadzór nad przedsiębiorstwem jest organ założycielski, ale nie wyłącznie. Uwzględniając postanowienia art. 9 ust. 1 cyt. ustawy należy uznać, że organem założycielskim zobowiązanym na podstawie art. 58 cyt. ustawy będzie naczelny, centralny lub terenowy organ administracji państwowej. Uprawnienia organu założycielskiego w zakresie nadzoru mogą być przekazane powołanej przez ten organ radzie nadzorczej (art. 53 cyt. ustawy). Przedsiębiorstwo państwowe może być utworzone nadto przez kilka przedsiębiorstw państwowych, jako tzw. wspólne przedsiębiorstwo (art. 11 cyt. ustawy) i w takim przypadku organem założycielskim stają się same przedsiębiorstwa państwowe. Podobnie wygląda to w przypadku sytuacji określonych postanowieniami art. 14-16 cyt. ustawy. Kompetencje w zakresie tworzenia przedsiębiorstw państwowych posiada również Prezes Narodowego Banku Polskiego⁷, który jest w stosunku do tej grupy przedsiębiorstw organem założycielskim. Nadzór nad przedsiębiorstwami państwowymi — nie będąc w stosunku do nich organami założycielskimi — sprawują tzw. ministrowie funkcjonalni: finansów, handlu zagranicznego, pracy, płac i spraw socjalnych. Dzięki takiej konstrukcji art. 58 cyt. ustawy organy przedsiębiorstwa państwowego mogą żądać odszkodowania także od innych podmiotów, niż organ założycielski w przypadku, gdy na skutek ich „ingerencji” w działalność

⁶ Pojęcie „organ państwowy” jest szersze od pojęcia „organ administracji państwowej”. W skład pojęcia pierwszego wchodzi zarówno organy administracji państwowej, jak również inne organy: organy władzy państwowej, organy sądowe czy prokuratorskie.

⁷ Zob. Dz. U. z 1982, nr 45, poz. 289. Zdaniem C. Kosikowskiego (*Dyskusyjne problemy reformy systemu bankowego PRL*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1982, nr 7) należałoby Prezesa NBP zaliczyć do grona organów funkcjonalnych.

przedsiębiorstwa, z tytułu realizowanego nadzoru, poniosło ono szkodę.

Po drugie, z treści art. 58 cyt. ustawy wynika, że doznana szkoda majątkowa musi być wynikiem wykonania decyzji organu sprawującego nadzór⁸, przy czym wielkość szkody należy ustalić w chwili wykonania decyzji. Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych operuje pojęciem „decyzji”. Powstaje problem, czy chodzi tu wyłącznie o akty indywidualne (co mogłoby wynikać z użycia tej nazwy), czy może także o akty generalne. W kontekście innych postanowień ustawy niż art. 4 ust. 2 można przyjąć, że ustawodawca używa pojęcia decyzji zgodnie z przypisywanym mu w nauce znaczeniem, tzn. traktuje decyzje jako akty indywidualne o charakterze jednostronnym⁹.

Po trzecie, poza ramy opracowania wykracza zagadnienie szeroko rozumianej odpowiedzialności karnej (w tym także karno-sądowej i karno-administracyjnej) oraz odpowiedzialności służbowej (porządkowej), określanej mianem odpowiedzialności administracyjno-prawnej.

Po czwarte, pominięta zostanie też w artykule odpowiedzialność szczególnego rodzaju, w postaci odpowiedzialności organizacyjnej¹⁰ oraz odpowiedzialności moralnej¹¹.

Po piąte, nie mieści się również w ramach opracowania szeroko rozumiana odpowiedzialność cywilna (majątkowa), dochodzona w trybie sądowym, w postaci:

- odpowiedzialności kontraktowej (*ex contractu*), opartej na zasadach określonych w art. 471 i nast. kodeksu cywilnego,
- odpowiedzialności deliktowej (*ex delicto*), opartej na ogólnych zasadach określonych w przepisie art. 415 i nast. kodeksu cywilnego.

⁸ Wskazać należy, że w literaturze nie ma jednej, ściśle sprecyzowanej definicji „decyzji”. Natomiast przepisy prawne posługują się tym terminem nie definiując pojęcia decyzji. Przykładem decyzji w znaczeniu prawnym jest decyzja administracyjna wydana na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego.

⁹ Na uzasadnienie tego poglądu można przytoczyć szereg dalszych rozwiązań ustawowych, m. in. z art. 18 ust. 2, art. 28 ust. 2, art. 33 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Jeżeli więc ustawa w postanowieniach swych zawiera Pojęcie „decyzja”, to nie może to oznaczać upoważnienia do wydawania normatywnego aktu generalnego. Ma to ważne znaczenie, bowiem sądowa kontrola dotyczy właśnie decyzji, a nie aktów generalnych. Inne stanowisko w tej sprawie zajmuje np. K. Sobczak, *Podstawy prawne organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych*, w: *Prawo przedsiębiorstw państwowych*, Materiały i Studia nr 37, Warszawa 1982, s. 17.

¹⁰ Ponośi ją podmiot, będący członkiem PZPR, za właściwie i konsekwentne reprezentowanie na zajmowanym stanowisku linii i założeń partyjnego programu społeczno-gospodarczego. Zasady tej odpowiedzialności i sankcje organizacyjne określa Statut PZPR.

¹¹ Jest to odpowiedzialność wobec społeczeństwa za należyte pełnienie funkcji w interesie ogólnospołecznym. Na taki rodzaj odpowiedzialności wskazuje w literaturze S. Leszkowicz, *Dyrektor, decyzja, odpowiedzialność*, Handel Zagraniczny 1967, nr 12, s. 504.

III. ZAKRES ODPOWIEDZIALNOŚCI JEDNOSTEK NADRZĘDNYCH ZA SKUTKI PRAWNE WYDANYCH DECYZJI W RESORTOWO-BRANŻOWYM SYSTEMIE ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ

Jak już powiedziano, szkoda¹² może być wyrządzona nie tylko aktami bezprawnymi, lecz także aktami legalnymi.

Przedmiotem analizy będzie odpowiedzialność szczególnego typu administracyjno-prawnego, oparta na odrębnych przepisach prawnych, określających sposoby wyrównywania szkody wyrządzonej aktami legalnymi. Była ona — w zależności od obowiązującego systemu zarządzania gospodarką — uregulowana różnie i w sposób niedostateczny. Sądzę, iż zbędna jest w artykule szeroka analiza historyczna rozważanej instytucji oraz szcątkowych regulacji z okresu sprzed reformy gospodarczej¹³. Jednakże odmienny sposób regulacji i inny zakres odpowiedzialności upoważnia do przedstawienia tego zagadnienia również — aczkolwiek w dużym skrócie — na podstawie rozwiązań prawnych obowiązujących poprzednio, w resortowo-branżowym systemie zarządzania gospodarką.

Ingerencja organów zjednoczenia (jednostki nadrzędnej) w sferę stosunków prawnych przedsiębiorstwa przybierała różną postać, przy czym zróżnicowane były prawne konsekwencje tej ingerencji¹⁴. Stąd też już w latach sześćdziesiątych, w ramach pionowych układów organizacyjnych, powstała konieczność zapewnienia prawnej ochrony interesów przedsiębiorstwa przed ujemnymi skutkami decyzji organów zjednoczenia. Możliwe było to m. in. na drodze ustalenia w odrębnych przepisach prawnych ewentualnej odpowiedzialności organów zjednoczenia za skutki prawne wydanych decyzji w stosunku do podporządkowanych im przedsiębiorstw państwowych. Na tym tle pojawił się problem wyrównania przedsiębiorstwu szkody, którą ono poniosło z powodu wykonania skierowanej do niego decyzji przez organy jednostki nadrzędnej.

Poszukiwanie rozwiązań w omawianej kwestii i racji przemawiających za obciążeniem niekorzystnymi skutkami materialnymi podmiotu,

¹² Dla określenia pojęcia „szkoda” właściwe są przepisy art. 361 k.c.

¹³ Na temat aspektu historycznego instytucji odpowiedzialności jednostek nadrzędnych za skutki prawne wydawanych decyzji gospodarczych zob. M. Wostal, *Charakter prawny*, s. 156-165.

¹⁴ Tego rodzaju decyzje organów zjednoczenia przewidziane były w systemie reglamentacji, w ramach ustalania zadań planowych dla zgrupowanych przedsiębiorstw. Mogły też być wydane w ramach wykonywania nadzoru nad przedsiębiorstwem. W przypadku organów zjednoczenia ingerencja ta opierała się na ogólnym upoważnieniu do kierowania działalnością zgrupowanych przedsiębiorstw i w praktyce nie była dla niej wymagana szczegółowa materialnoprawna podstawa. Działalność zjednoczenia nie mogła jednak naruszać prawnie określonego zakresu samodzielności przedsiębiorstwa (art. 21 uchylonego dekretu z dnia 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych); zob. J. Boć, *Wyrównanie strat*, Wrocław 1981.

który wydał decyzję, oraz wprowadzenie niektórych tych rozwiązań do przepisów prawnych nastąpiło w okresie przyznania w gospodarce ważnej roli rachunkowi ekonomicznemu¹⁵.

Nieliczne jednak przepisy prawne dotyczące omawianego rodzaju odpowiedzialności zamieszczone były w aktach prawnych różnej rangi i materii, nie tworząc żadnego zwartego systemu. Unormowania te były fragmentaryczne i niedoskonałe. Regulowały one ponadto tylko niektóre zagadnienia związane z przesłankami i sposobami wyrównywania ujemnych skutków decyzji organów zjednoczenia i to wyłącznie w ramach gospodarki państwowej¹⁶. Obowiązujące w tej materii unormowania nie pozwalały w związku z tym na traktowanie tej odpowiedzialności jako trwałej instytucji prawnej.

W kwestii wyrównania przedsiębiorstwu szkody spowodowanej decyzją organów zjednoczenia toczyła się szeroka dyskusja, w której wypowiedzieli się różni teoretycy¹⁷. Elementem wspólnym dla głoszonych w tej kwestii poglądów było to, że uznano za słuszne zwolnienie przedsiębiorstwa od pokrywania szkód przez nie niezawinionych i powstania jedno-

¹⁵ Zob. uchyloną uchwałę nr 224 RM z dnia 9 VII 1964 r. w sprawie postępu ekonomicznego w gospodarce uspołecznionej i organizacji służb ekonomicznych (MP 1964, nr 55, poz. 260 z późn. zmianami) oraz postanowienia art. 47 ustawy z 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, przewidujących stosowanie metody rachunku ekonomicznego. Zob. również M. Wostal, *Konsekwencje i uwarunkowania prawne rachunku ekonomicznego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1984, z. 2, s. 57 - 74. Rachunek ekonomiczny miał się stać merytoryczną podstawą przy podejmowaniu w zasadzie wszystkich decyzji w gospodarce, przez wszystkie podmioty w wieloszczeblowym systemie zarządzania gospodarką.

¹⁶ Zob. J. Trojanek, *Zmiana i rozwiązanie umowy w obrocie uspołecznionym na skutek decyzji jednostek nadrzędnych (art. 404 k.c.)*. Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1969, nr 12, s. 399. Zob. w tym zakresie postanowienia: § 3 ust. 1 uchylonego rozporządzenia RM z dnia 25 II 1960 r. w sprawie komisji rozjemczych do rozpatrywania sporów między KSR a jednostkami nadrzędnymi nad przedsiębiorstwami państwowymi (Dz. U. 1960, nr 12, poz. 73); art. 6 uchylonego dekretu z dnia 6 V 1956 r. o umowach dostawy między j.g.u. (Dz. U. 1956, nr 16, poz. 87 z późniejszymi zmianami); uchylonego zarządzenia Przewodniczącego Komisji Planowania przy RM z dnia 7 X 1966 r. w sprawie ogólnych warunków umowy sprzedaży oraz umowy dostawy w obrocie krajowym pomiędzy j.g.u. (MP nr 57, poz. 276 z późn. zmianami); § 79 uchwały nr 192 RM z dnia 3 VIII 1973 r. w sprawie umów sprzedaży oraz umów dostawy między j.g.u. (MP nr 36, poz. 218), zmienionej uchwały nr 30 RM z dnia 27 I 1982 r. (MP nr 6, poz. 33 — zob. § 63 ust. 4a tej uchwały); § 55 ust. 1 uchylonej uchwały nr 176 RM z dnia 9 XI 1970 r. w sprawie gospodarki finansowej przedsiębiorstw, kombinatów i zjednoczeń przemysłowych oraz budowlano-montażowych objętych planowaniem centralnym (tekst jedn. MP 1971, nr 26, poz. 166 z późniejszymi zmianami); § 9 ust. 1 i § 39 ust. 2 uchylonej uchwały nr 383 RM z dnia 7 XII 1966 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych (MP 1966, nr 60, poz. 327 z późniejszymi zmianami).

¹⁷ Zob. poglądy wypowiedziane w tej sprawie przez L. Bara, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968 r. s. 151, 183, 210 oraz tegoż, *Prawa przedsiębiorstwa w zjednoczeniu*, Przegląd Usta-

cześnie obowiązku ich wyrównania przez organy zjednoczenia, które decyzję wydały. Uważano, iż przesunięcie odpowiedzialności majątkowej na organy zjednoczenia może je skłonić do bardziej wnikliwego i prawidłowego zbadania zagadnienia przed wydaniem decyzji (poprzez przeprowadzenie rachunku ekonomicznego, konsultowanie projektu decyzji z przedsiębiorstwem, zasięgnięcie opinii itd.). Takie powiązanie kompetencji z odpowiedzialnością i rozłożenie odpowiedzialności majątkowej za podejmowane decyzje odpowiadało interesom gospodarki państwowej.

Obowiązujące rozwiązania prawne nie pozwalały jednak na pełne, całkowite wyrównanie przedsiębiorstwu szkody poniesionej na skutek wykonania decyzji organów zjednoczenia. Pozwalały one jedynie na pokrycie — z funduszu rezerwowego zjednoczenia — poniesionej szkody do wymaganego przez przepisy prawne minimum wartości funduszu własnego w obrocie. Było to wynikiem niewłaściwego uregulowania w przepisach prawnych źródeł finansowania szkody.

Nie istniała w tym czasie możliwość wniesienia od decyzji organów zjednoczenia środka odwoławczego¹⁸ (np. sprzeciwu), jak to ma miejsce obecnie, czy w ostateczności skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego i uzyskania odszkodowania w pełni adekwatnego do wysokości poniesionej szkody.

Przedsiębiorstwa państwowe nie miały zatem w pionowych układach organizacyjnych w pełni skutecznej prawnie ochrony przed legalnymi, lecz niejednokrotnie pochopnymi czy niecelowymi z ekonomicznego punktu widzenia decyzjami organów zjednoczenia, a narażającymi je na szkody majątkowe. Wobec niedoskonałości rozwiązań prawnych w tym zakresie zgłaszana była w literaturze pilna potrzeba wydania nowych przepisów prawnych, normujących w sposób kompleksowy zasady wyrównywania przedsiębiorstwu państwowemu szkody, spowodowanej wykonaniem decyzji organów zjednoczenia¹⁹.

wodawstwa Gospodarczego 1968, nr 6, s. 207 - 208; tegoż, *Elementy samodzielności przedsiębiorstwa państwowego*, Samorząd Robotniczy 1968, nr 10; tegoż, *Praworządność w gospodarce narodowej*, Państwo i Prawo 1980, nr 4; tegoż, *Elementy prawne reformy gospodarczej*, Państwo i Prawo 1982, nr 1-2. Por. także poglądy głoszone m. in. przez: J. Topińskiego, *Kompensata skutków zarządzeń planowych*, Prawo i Życie 1968, nr 12; J. Grabowskiego, *Ochrona interesów*, s. 126 -142; L. Bara, L. Stępniaka, *Zagadnienia prawne doskonalenia planowania i zarządzania gospodarką narodową*, Państwo i Prawo 1977, nr 1, s. 19; A. Chełmońskiego, *Niektóre problemy sytuacji prawnej przedsiębiorstwa państwowego w prawie administracyjnym*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1978, nr 6, s. 182.

¹⁸ Do administracyjnego prawa gospodarczego wprowadzono w latach sześćdziesiątych instytucję ogólną w postaci odwołania, będącą swoistym odpowiednikiem odwołania w postępowaniu administracyjnym. Na temat różnic między nimi zob. A. Chełmoński, *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, w: *System prawa administracyjnego*, t. IV, Wrocław 1980, s. 444 i 445.

¹⁹ Zdaniem L. Bara (*Praworządność w gospodarce narodowej*, s. 32) ustawowa regulacja tego zagadnienia mogłaby nastąpić w drodze wprowadzenia odpowiedniej

IV. TRYB DOCHODZENIA ODSZKODOWANIA ZA SZKODY W ŚWIETLE ART. 58 UST. 1 - 3 USTAWY O PRZEDSIĘBIORSTWACH PAŃSTWOWYCH Z 1981 ROKU

Jak już wspomniano, nowym, istotnym rozwiązaniem, wpływającym na samą koncepcję przedsiębiorstwa, stwarzającym prawne gwarancje jego samodzielności jest zasada wprowadzona postanowieniami art. 58 ust. 1-3 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Rozwiązanie to należy uznać za jedno z najważniejszych spośród przyjętych w tej ustawie²⁰. Powinno ono wpłynąć na racjonalizację wydawanych decyzji oraz ograniczyć ich ilość.

Jeśli chodzi o zakres podmiotowy obowiązku odszkodowawczego z art. 58 ust. 1 - 3 cyt. ustawy, to z analizy tych postanowień wynika, że organy przedsiębiorstwa mogą żądać odszkodowania tylko od organu „sprawującego nadzór”, który wydał decyzję. Nawiązując do ustaleń zawartych w części II artykułu należy podkreślić, że najczęściej w praktyce gospodarczej organem sprawującym nadzór nad przedsiębiorstwem jest organ założycielski, ale nie wyłącznie. Termin „organ sprawujący nadzór” jest więc szerszy niż — „organ założycielski”²¹.

W świetle postanowień art. 9 ust. 1 cyt. ustawy organem założycielskim — zobowiązanym na podstawie art. 58 cyt. ustawy — będzie naczelnny lub terenowy organ administracji państwowej. Artykuł ten używa terminologii konstytucyjnej. Nie jest więc możliwe zastosowanie rozszerzającej wykładni pojęcia organu administracji państwowej. Na szczeblu centralnym organem założycielskim może zatem być: minister lub organ równorzędny oraz kierownik urzędu centralnego. Nie ma również żadnych przeszkód prawnych, aby organem założycielskim mógł być Prezes Rady Ministrów, jak i sama Rada Ministrów. W literaturze wymienia się również Prezydium Rządu jako organ, który może być również organem założycielskim²². Art. 9 cyt. ustawy wśród organów, które

zmiany i uzupełnienia przepisów ustawy z dnia 23 X 1975 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym (Dz. U. nr 34, poz. 183). Do Komisji Arbitrażowej należało by ustalenie wyrządzonej szkody oraz określenie jej wysokości.

²⁰ Czynione w innych krajach socjalistycznych próby wprowadzenia odpowiedzialności organów administracji państwowej za szkody spowodowane wykonaniem decyzji organu nadzoru nie doprowadziły dotąd do tak daleko idących regulacji, jak to ma aktualnie miejsce w naszym ustawodawstwie. Zob. L. Bar, *Elementy prawne reformy gospodarczej*, s. 15.

²¹ Na przykład Minister Finansów — będący naczelnym organem administracji Państwowej — nie jest organem założycielskim w stosunku do wszystkich przedsiębiorstw państwowych. Na skutek wykonania wydanej przez niego decyzji przedsiębiorstwo, w stosunku do którego nie jest wymieniony minister organem założycielskim — poniosło szkodę. Gdyby ustawodawca przyjął tylko odpowiedzialność majątkową organu założycielskiego, to przedsiębiorstwo nie mogłoby dochodzić w tym Przypadku odszkodowania z art. 58 cyt. ustawy.

²² Zob. A. Jaroszyński, *Tworzenie, łączenie, podział i likwidacja przedsiębiorstw*

mogą tworzyć przedsiębiorstwa, wymienia także terenowe organy administracji państwowej. Z tego też powodu organami założycielskimi mogą być również organy działające w systemie rad narodowych: wojewoda, prezydent lub naczelnik miasta, dzielnicy i gminy (art. 51 ust. 1 Konstytucji PRL). Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych zawiera tylko ogólną regułę, który z organów administracji państwowej może tworzyć przedsiębiorstwa. Natomiast o tym, który z tych organów jest konkretnie organem założycielskim dla danego przedsiębiorstwa, określa z jednej strony akt o utworzeniu przedsiębiorstwa (art. 6 w związku z art. 67 ust. 1 cyt. ustawy)²³, a z drugiej strony — statut konkretnego np. ministerstwa, określający jednostki nadzorowane przez ministra. O tym, który z ministrów jest organem założycielskim, dowiedzieć się można również z obowiązującej ustawy budżetowej. Niekoniecznie jednak organ założycielski musi być zawsze organem administracji państwowej. W przypadku bowiem tzw. wspólnych przedsiębiorstw (art. 11 cyt. ustawy) organem założycielskim stają się same przedsiębiorstwa państwowe. Podobnie rzecz ma się w przypadku sytuacji określonych postanowieniami art. 14 - 16 cyt. ustawy. Taka konstrukcja art. 58 cyt. ustawy pozwala organom przedsiębiorstwa żądać odszkodowania także od innych podmiotów niż organ założycielski, a także od organów założycielskich nie będących organami administracji państwowej.

Ustalić należy też zakres przedmiotowy obowiązku odszkodowawczego z art. 58 cyt. ustawy. Chodzi tutaj o udzielenie odpowiedzi na pytanie: „za co” organ nadzoru odpowiada, za jakie decyzje i działania? Sądzę, że w tej materii należy nawiązać do problematyki klasyfikacji działań prawnych w gospodarce państwowej na tle teorii zarządzania gospodarką. Nawiązując nadto do ustaleń zawartych w części II artykułu należy uznać, że decyzja organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem, nakładająca obowiązek jej wykonania, jest aktem prawnym indywidualnym i jednostronnym.

Doznana szkoda majątkowa musi być — w świetle art. 58 cyt. ustawy — wynikiem wykonania decyzji. Nie wystarczającą podstawą do ża-

państwowych, w: *Prawo przedsiębiorstw państwowych*, Materiały i Studia nr 37, Warszawa 1982, s. 26.

²³ Według art. 67 cyt. ustawy, z dniem wejścia w życie tego aktu prawnego organami założycielskimi stały się naczelne, centralne i terenowe organy administracji państwowej w stosunku do tych przedsiębiorstw, nad którymi sprawowały dotychczas nadzór. Ponadto dalsze ustawowe uregulowanie pozycji organu założycielskiego wynika z postanowień art. 180 ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. 1983, nr 41, poz. 185 z późniejszymi zmianami). Przepis ten upoważnił RM do określenia działających w dniu wejścia w życie tej ustawy rodzajów przedsiębiorstw, które zostają podporządkowane radom narodowym różnych stopni. W ten sposób terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej uzyskały kompetencje organów założycielskich w stosunku do przedsiębiorstw określanych w powyższy sposób przez tą ustawę.

dania odszkodowania będzie więc wskazanie tylko na fakt skierowania przez organ nadzoru decyzji do przedsiębiorstwa państwowego.

Jeśli chodzi o zakres odszkodowania z art. 58 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, to wydaje się, że sądy powinny brać pod uwagę nie tylko szkody rzeczywiste, lecz również korzyści, które przedsiębiorstwo mogłoby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (czyli *damnum emergens*, jak i *lucrum cessans*). Wyłączeniu powinna ulec ta część szkody, do powstania której przyczyniło się samo przedsiębiorstwo wskutek niedołożenia należytej staranności.

Decyzja organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem w treści swej może okazać się niejednoznaczna lub niecelowa z ekonomicznego punktu widzenia czy też sprzeczna z prawem. Organy przedsiębiorstwa mogą być też niezadowolone z decyzji organu nadzoru, zwłaszcza wydanej w trybie art. 54 cyt. ustawy (np. nałożenie na przedsiębiorstwo obowiązku wprowadzenia do planu przedsiębiorstwa zadania lub wyznaczenie przedsiębiorstwu zadania poza planem). Wówczas dyrektorowi przedsiębiorstwa oraz radzie pracowniczej przysługuje na mocy art. 57 cyt. ustawy prawo wniesienia środka prawnego — sprzeciwu. Przyjąć należy, że postanowienia art. 57 cyt. ustawy powinny być interpretowane szeroko. Tego rodzaju interpretacja pozwala stosować postanowienia tego artykułu nie tylko do rozdziału XII ustawy, ale także i w innych przypadkach, o których mówi ustawa. Uznać można, że prawo do wniesienia sprzeciwu jest przedmiotowo nieograniczone i dotyczy wszystkich decyzji skierowanych do przedsiębiorstwa (jako całości lub jego organów) przez organy nadzoru. Sprzeciw jest środkiem wstępnego zaskarżania decyzji do organu, który ją wydał. Powoduje to obowiązek ponownego rozpatrzenia słuszności decyzji. Konsekwencją wniesienia sprzeciwu jest — w świetle cytowanej ustawy — wstrzymanie wykonania decyzji.

Z ustawy nie wynika obligatoryjność czy fakultatywność tego postępowania, a także następstwa jego pominięcia. Wydaje się jednak słuszne, chociażby ze względu na cele postępowania wstępnego, by traktować to postępowanie w zasadzie jako obligatoryjne (wyjątek od tej zasady przewidują postanowienia art. 44 ustawy o samorządzie). Wprowadzając je, ustawodawca chciał stworzyć gwarancje dla uzgodnienia stanowisk wewnątrz układów: rada pracownicza — dyrektor czy organ założycielski — przedsiębiorstwo i dążył do ograniczenia liczby spraw sądowych w ten sposób, traktując tryb sądowy jako ostateczny. Warunkiem otwarcia drogi sądowej jest zatem wyczerpanie postępowania wstępnego, administracyjnego (np. przed komisją rozjemczą czy mediacyjną).

Terminy do wniesienia sprzeciwu są w obu wyżej wymienionych ustawach zróżnicowane (np. art. 57 ust. 2, art. 34 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach i art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie). Termin rozpatrzenia sprzeciwu nie jest w przepisach określony poza jednym przypad-

kiem wskazanym w art. 42 ust. 2 ustawy o samorządzie. W tym miejscu wyłania się nadto luka prawna. Określenie terminu udzielenia odpowiedzi na wniesiony sprzeciw jest o tyle ważne, że brak jego określenia powodować może sytuację, w której organy przedsiębiorstwa nie będą mogły wnieść sprawy do sądu. Sprzeciw nie wymaga w zasadzie uzasadnienia. Wyjątkowo obowiązek zgłoszenia umotywowanego sprzeciwu wprowadza art. 57 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach.

Organ nadzoru wydający decyzję albo przyjmuje argumenty zawarte w sprzeciwie, albo się z nimi nie zgadza i podtrzymuje wydaną decyzję. W tym ostatnim przypadku dyrektorowi przedsiębiorstwa oraz radzie pracowniczej przysługuje prawo wniesienia w ciągu siedmiu dni sprawy do sądu. Ten z kolei w ciągu czternastu dni wyznacza rozprawę.

Jeśli zaś chodzi o kwestię dochodzenia odszkodowania z art. 58 cytowanej ustawy, to uznać należy, iż w niektórych przypadkach (sprzeczną z prawem, niejednoznaczna, niecelowa z ekonomicznego punktu widzenia decyzja organu nadzoru itp.) zgłaszany będzie przez organy przedsiębiorstwa w pierw sprzeciw w trybie art. 57 cyt. ustawy i wykorzystana zostanie droga postępowania wstępnego, a dopiero w ostateczności sprawa będzie kierowana — jeśli zajdą okoliczności przewidziane w art. 58 cytowanej ustawy — na drogę postępowania sądowego. Może jednak zaistnieć przypadek, że w wyniku wykonania przez organy przedsiębiorstwa legalnej decyzji organu nadzoru i poniesienia szkody, iż roszczenie o odszkodowanie będzie kierowane wprost do sądu z pominięciem postępowania wstępnego. Obie więc drogi realizacji kompetencji (postępowanie wstępne czy sądowe) mogą być stosowane zależnie lub niezależnie od siebie.

Z żądaniem odszkodowania z art. 58 ustawy o przedsiębiorstwie może wystąpić do sądu zarówno dyrektor przedsiębiorstwa, jak i rada pracownicza. Możliwość występowania z żądaniem odszkodowania przez radę pracowniczą jest konsekwencją uznania ogólnego zebrania pracowników oraz rady pracowniczej za organy nie tylko załogi, lecz równocześnie za organy przedsiębiorstwa (art. 31 cytowanej ustawy w związku z art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie załogi). Tytułem do występowania jest ochrona nie tylko interesu załogi, lecz przede wszystkim ochrona interesu społecznego. Przyznane radzie pracowniczej kompetencje służą nie tylko wzmocnieniu pozycji samorządu załogi, lecz równocześnie — a może przede wszystkim — wzmocnieniu pozycji przedsiębiorstwa wobec organu nadzoru²⁴.

²⁴ Uznanie organów samorządowych za organy przedsiębiorstwa państwowego jest zasadniczą nowością, która nie może pozostać bez wpływu na koncepcję organów przedsiębiorstwa (i istotę samego przedsiębiorstwa), jak i na zarządzanie i wewnętrzne stosunki w przedsiębiorstwie państwowym; zob. T. Rabska, *Nowe aspekty prawne samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego*, Ruch Prawniczy, Ekono-

Postanowienia art. 58 ust. 2 cytowanej ustawy stanowią, że organem powołanym do rozstrzygania sporów na tle ustalenia obowiązku wyrównania szkody oraz określenia jej wysokości (przedmiot sporu) będzie nie jak dotychczas organ sprawujący nadzór nad przedsiębiorstwem — lecz sąd. Organ nadzoru zostaje więc pozbawiony prawa wydawania decyzji w sprawach o odszkodowanie. Uznano, iż trudno byłoby oczekiwać, aby rozpatrzenie żądania o odszkodowanie przez organ nadzoru mogło być obiektywne, wynagradzające przedsiębiorstwu w pełni szkodę (oczywiście pod warunkiem, że zostałyby przedsiębiorstwu przyznane). Tego rodzaju rozwiązanie, przyczynić się może do zwiększenia obiektywizacji rozstrzygnięć i zwiększenia zakresu samodzielności przedsiębiorstwa, co w konsekwencji może umożliwić właściwe stosowanie rachunku ekonomicznego w praktyce gospodarczej, a tym samym stworzyć możliwość samodzielnej gospodarki finansowej.

Uznać należy zatem, że obecnie w gospodarce państwowej powstał dodatkowy organ dokonujący kontroli działalności organów sprawujących nadzór nad przedsiębiorstwem, jakim jest sąd. Wkracza on w dziedzinę działalności przedsiębiorstwa nie tylko jako organ orzekający w sprawach, które dotychczas należały do kompetencji organów administracji państwowej, ale także tych, które dotychczas nie podlegały rozstrzygnięciu poza przedsiębiorstwem. Kontrola ta nie jest jednak kontrolą z urzędu, ale następuje na wniosek organów przedsiębiorstwa, poprzez wniesienie sprawy do sądu. Kontrola ta nie obejmuje całości działań tych podmiotów, dotyczy wyłącznie decyzji — w przyjętym wyżej znaczeniu — podejmowanych przez nie w stosunku do przedsiębiorstwa. Stworzenie sądowej kontroli określonych decyzji organu nadzoru przyczynić się może do jednolitego stosowania prawa, co ma szczególne znaczenie w praktyce gospodarczej.

Nie została natomiast uregulowana w przepisach ustawy o przedsiębiorstwach państwowych kwestia źródeł finansowania szkody. Odpowiedzi na to pytanie nie dają też postanowienia ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstwa²⁵, postanowienia wydanych przez Radę Ministrów rozporządzeń w sprawie szczegółowego zakresu działania urzędów ministrów przemysłowych czy też uchwały Rady Ministrów w sprawie nadania statutów ministerstwu przemysłowemu. Pewne elementy w tej kwestii mogły się znaleźć w przewidzianych, a dotąd nie wydanych ustawach o naczelnym organach administracji państwowej. Jednym z rozwiązań mogłoby być np. stworzenie specjalnego funduszu służącego temu celowi.

miczny i Socjologiczny 1982, zesz. 2, s. 14. Rozwiązanie to może stwarzać w praktyce trudności w przypadku, gdy organy przedsiębiorstwa wystąpią niezależnie od siebie z wnioskiem o odszkodowanie, lecz innej treści.

²⁵ Zob. ustawę z dnia 26 II 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw Państwowych (tekst jedn. Dz. U. 1986, nr 8, poz. 44).

Aktualnie dochodząc odszkodowania, przedsiębiorstwo będzie wytaczać powództwo przeciwko Skarbowi Państwa, gdyż organy nadzoru nie mają osobowości prawnej.

Nasuwa się z kolei dalsze pytanie: które z dwóch rodzajów sądownictwa (administracyjne oraz cywilne) jest właściwe do orzekania w sprawach z zakresu ustaw z 1981 r. o przedsiębiorstwach i samorządzie. Sprawy tej nie rozstrzygają jednoznacznie przepisy cyt. ustawy, zaś w literaturze — na tle toczącej się dyskusji na ten temat — głoszone były różne poglądy²⁶. Powstałe ponadto — w początkowym okresie stosowania cyt. ustaw — liczne problemy proceduralne były wynikiem m. in. tego, iż uchwaleniu obu ustaw nie towarzyszyły odpowiednie zmiany przepisów o postępowaniu cywilnym. Szereg rozwiązań procesowych regulujących tryb rozstrzygania sporów na tle obu ustaw wprowadzono dopiero ustawą z dnia 18 IV 1985 r. o zmianie ustawy kodeks postępowania cywilnego²⁷. Przepisy te usunęły szereg dotychczasowych wątpliwości interpretacyjnych i trudności praktycznych.

Głoszone w literaturze poglądy na omawiany temat miały miejsce przed zmianą cyt. ustawy z 1985 r. Zdaniem m. in. M. Tyczki do orzekania w sprawach spornych, związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstw państwowych, właściwym sądem powinien być sąd powszechny cywilny. Jako sprawy o roszczenie (m. in. z art. 57 cyt. ustawy) mają one charakter cywilny i powinny należeć do właściwości sądów wojewódzkich;

Również zdaniem T. Rabskiej przyjęty tryb sądowego rozstrzygania sporów przez organ niezawisły należy ocenić pozytywnie. Stanowiło to reakcję na dotychczasową, niewłaściwą praktykę w tym zakresie realizowaną przez powołane w 1960 r. komisje rozjemcze. Rozpatrując jednak przyjęty tryb rozstrzygania sporów z punktu widzenia dotychczasowych podziałów właściwości, funkcji oraz rodzaju spraw, które będą przedmiotem rozstrzygania, nie wydaje się on — zdaniem autorki — w pełni uzasadniony. Przede wszystkim spory wynikłe na tle podejmowania decyzji są przeważnie sporami o charakterze kompetencyjnym i z istoty swej kwalifikują się do sądów typu administracyjnego.

Zdaniem A. Wasilewskiego omawiany problem zaliczyć należy do spraw o charakterze administracyjnym. Chybione wydają się podjęte

²⁶ Zob. w tej kwestii przede wszystkim poglądy następujących autorów: M. Tyczka, *Model organu rozstrzygającego sprawy sporne związane z gospodarką uspołecznioną*, Państwo i Prawo 1982, nr 3-4, s. 8 i n. oraz tegoż, *Postępowanie sądowe w sprawach związanych z działalnością przedsiębiorstw państwowych i ich samorządów*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1982, z. 2, s. 28 i n.; T. Rabska, *Nowe aspekty*, s. 15-16; A. Wasilewski, *Sądowa kontrola działalności gospodarczej (poza sferą obrotu gospodarczego)*, Krakowskie Studia Prawnicze 1984, s. 144 i n.

²⁷ Dz. U. nr 20, poz. 86.

w piśmiennictwie próby dowodzenia, że m. in. w omawianej tutaj sytuacji przekazanie sporów do rozstrzygania w trybie postępowania sądowego przed sądami powszechnymi cywilnymi nastąpiło z tej przyczyny, że z prawnomaterialnego punktu widzenia dotyczą one „spraw cywilnych” w rozumieniu art. 1 k.p.c. Niezależnie od tego, iż jednoznaczne odczytanie art. 1 k.p.c. nie jest sprawą prostą, należy podkreślić, że pogląd taki zdaniem autora wspierany jest wieloma wątpliwymi, a nawet ryzykownymi z prawnego punktu widzenia argumentami. W całości tej argumentacji świadomie zdystansowano się od poglądu merytorycznego i formalnie o wiele bardziej przekonującego, że chodzi tu o kategorię spraw, do których przepisy art. 1 k.p.c. stosuje się „na mocy ustaw szczególnych”.

Także i w moim przekonaniu argumentacja M. Tyczki, dotycząca uzasadnienia cywilnego charakteru wymienionych spraw, jest jednostronna i nie obrazuje złożoności problemu, związanego z organizacją i funkcjonowaniem przedsiębiorstwa, zwłaszcza zaś z dwoma „obliczami” przedsiębiorstwa, będącego osobą prawną prawa cywilnego, ale również państwową jednostką organizacyjną. Podkreślić przy tym należy, że w omawianej kwestii chodzi przecież o skutki prawne wywołane wykonaniem decyzji organu nadzoru, będącego z reguły organem administracji państwowej.

Problem ten został rozstrzygnięty w art. 1 k.p.c. normującym postępowanie sądowe m. in. „w innych sprawach, do których przepisy tego kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych”. Na podstawie art. 691 § 1 k.p.c. wprowadzono niezwykle istotną zmianę właściwości rzeczowej i miejscowej sądów. Poczynając od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. od 1 lipca 1985 r., sprawy te rozpoznają sądy rejonowe właściwe dla miasta będącego siedzibą sądu wojewódzkiego, a nie jak dotychczas sądy wojewódzkie.

Należy rozdzielić jednak udział sądu w sprawach wynikłych na podstawie art. 57 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych od spraw z art. 58 cytowanej ustawy. Powyższe rozważania, dotyczące administracyjnego czy cywilnego charakteru spraw związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa, są zbędne w stosunku do spraw z art. 58 cyt. ustawy, gdzie przedmiotem sprawy jest odszkodowanie. Jako sprawy o odszkodowanie (roszczenie majątkowe) są to sprawy cywilne. Mamy tu do czynienia z typowym sporem cywilnoprawnym. Pełny zakres właściwości sądu powszechnego cywilnego nie budzi tu wątpliwości.

Zgodnie z art. 691 k.p.c. przepisów działu IV k.p.c., regulującego sprawy z zakresu przepisów o przedsiębiorstwach państwowych i o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, nie stosuje się w sprawach o odszkodowanie z art. 58 cyt. ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Rozstrzyganie tych spraw o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa pięćset tysięcy złotych, gdy jedną ze stron jest

j.g.u., zostało na podstawie zmienionego art. 17 k.p.c przekazane do właściwości sądów wojewódzkich. Jeżeli zaś wartość przedmiotu sporu jest niższa od wyżej wymienionej, wówczas rozstrzyganie należy do sądu rejonowego właściwego dla miasta będącego siedzibą sądu wojewódzkiego²⁸.

Art. 5 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz art. 49 ust. 1 ustawy o samorządzie załogi upoważniają Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia zakresu stosowania przepisów tych ustaw do określonej grupy tam wskazanych przedsiębiorstw państwowych. Rozporządzenia Rady Ministrów wydane w wykonaniu tych upoważnień zawierają głównie postanowienia dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, wskazują one przepisy obydwu ustaw, których nie stosuje się do omawianych przedsiębiorstw. Po drugie, zawierają uregulowania odmienne, które mają być stosowane zamiast postanowień ustawowych²⁹. Zakres szczególnych rozwiązań wprowadzonych rozporządzeniami Rady Ministrów w stosunku do omawianej grupy przedsiębiorstw jest zróżnicowany.

Istotne modyfikacje wprowadzone zostały w sprawach związanych z prowadzeniem sporów wewnątrz przedsiębiorstwa oraz sporów z organem założycielskim. Polegają one na wyłączeniu kompetencji sądów powszechnych i powierzeniu spraw spornych komisjom mediacyjnym powoływanym przez właściwych ministrów. Wniesienie jednak sprzeciwu przez organy przedsiębiorstwa państwowego od decyzji organu założycielskiego — o ile jest dopuszczalne — nie wstrzymuje wykonania decyzji.

Jeśli zaś chodzi o zagadnienie odszkodowania w razie doznania szkody z powodu wykonania decyzji wydanej w trybie nadzoru, to omawiane rozporządzenia Rady Ministrów zawierają również uregulowania odmienne, które mają być stosowane zamiast postanowień ustawowych. Przede wszystkim spory wynikłe na tle odszkodowań rozstrzyga nie sąd, lecz komisja mediacyjna³⁰. W odniesieniu natomiast do przedsiębiorstw

²⁸ Ustawy o przedsiębiorstwie i samorządzie nie udzielają odpowiedzi na pytanie co do trybu postępowania w sprawach przekazanych sądowi przez obie ustawy. Z postanowienia art. 691 k.p.c., dotyczącego wyłączenia spraw o odszkodowanie z trybu nieprocesowego należy domniemywać, że jeśli chodzi o sprawy odszkodowania, to mają tu zastosowanie przepisy art. 13 § 1 k.p.c. w części dotyczącej postępowania procesowego. Wskazuje na to także charakter sprawy — dotyczącej praw majątkowych. Podkreślić należy, iż przepis art. 17 k.p.c. (przed zmianą w 1985 r.) nie miał zastosowania do tego rodzaju spraw.

²⁹ Wyjątkowo tylko wprowadzają one postanowienia normujące w sposób bardziej szczegółowy sprawy objęte regulacją ustawową (np. sprawa przedsiębiorstw przemysłu obronnego czy zrzeszeń obligatoryjnych); Zob. np. rozporządzenie RM z dnia 30 XI 1981 r. (Dz. U. 1982, nr 1, poz. 3; zm. Dz. U. 1984, nr 10, poz. 41); rozporządzenie RM z dnia 30 XI 1981 r. (Dz. U. 1981, nr 31, poz. 170).

³⁰ Zob. np. § 10 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 30 XI 1981 r. (Dz. U. 1981, nr 13, poz. 172, zm. Dz. U. 1984, nr 10, poz. 41) oraz § 11 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 30 XI 1981 r. (Dz. U. 1982, nr 1, poz. 5).

podległych Ministrowi Sprawiedliwości w ogóle nie dopuszcza się możliwości dochodzenia odszkodowania w razie doznania szkody z powodu wykonania decyzji wydanej w trybie nadzoru³¹.

W przypadku podjęcia przez organ założycielski decyzji na podstawie art. 54 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i powstania na tym tle sporu o wykonanie zawartej umowy właściwym w zakresie orzekania będzie państwowy arbitraż gospodarczy³².

Analizując zasady odpowiedzialności z art. 58 cyt. ustawy o przedsiębiorstwach państwowych nie można nie dostrzegać faktu, iż przepis ten znajduje również odzwierciedlenie w normach prawnych regulujących system umowy obrotu uspołecznionego. Tak np. przepis § 70 ogólnych warunków umów sprzedaży i dostawy z 1982 r., udzielający m. in. odpowiedzi na pytanie o charakter szkody z art. 58, ma również znaczenie w przedmiotowej analizie³³. Nie będzie jednak w ramach tego artykułu szerzej analizowany.

THE PRINCIPLES OF PECUNIARY RESPONSIBILITY FOR DAMAGES CAUSED BY CARRYING OUT THE DECISIONS OF AN ORGAN SUPERVISING THE STATE ENTERPRISE

Summary

The article presents a special type of administrative-legal responsibility based on provisions defining the ways of compensating for damages caused to a state enterprise by legal acts of a supervisory organ. In the past, depending on the system of the management of the economy in force, the responsibility of such a kind was regulated in various ways and inadequately.

To some extent, the present Act of September 25, 1981 on State Enterprises may further the regulation of the above issue. The Act defines the division of competences between a state organ and an enterprise; it must be decisive for the responsibility for undertaken decisions. Besides, the provisions of Art. 58 sec. 1-3 of the Act introduce a new very important principle according to which in case of damage resulting from carrying out the decision of a supervisory organ, an enterprise may demand compensation from that organ. The above regulation is to increase the self-dependence of an enterprise and to protect it from economically detrimental decisions of a supervisory organ, irrespective of whether they are legal. One may also perceive in the above regulation the elements of prevention or warning to a supervisory organ, ordering it to consider the economic usefulness

³¹ Zob. § 22 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 30 XI 1981 r. (Dz. U. 1982, nr 1, poz. 6).

³² Rozważania dotyczące terminów zawitych nie dotyczą spraw odszkodowawczych z art. 58 cyt. ustawy o przedsiębiorstwach państwowych; zob. M. Tyczka, *Postępowanie sądowe*, s. 37.

³³ Zob. uchwałę nr 207 RM z dnia 27 IX 1982 r. w sprawie umów sprzedaży oraz umów dostawy między jednostkami gospodarki uspołecznionej (MP 1982, nr 26, poz. 235).

of undertaken decisions and their consequences for a self-dependent (legally and economically) enterprise. So far, however, there have been no suits for damages resulting from carrying out a decision of a supervisory organ.

Compensation may be claimed from an organ which issued a decision. Most often it is a founding organ and usually an organ of State administration. The damage must result from carrying out the decision of a supervisory organ. The claim for compensation may be filed both by a director of an enterprise and by the employees' council; the competence of the latter results from the fact that the self-management organs are considered not only the organs of the factory crew but also the organs of an enterprise. The jurisdiction in suits for compensation for damages is vested usually in the provincial common court of law.

The Act is silent as to the financial sources of compensation. One of the solutions might be to create a special fund for that purpose. At present, the plaintiffs should institute actions against the Treasury.

By virtue of Art. 58 of the Act, the problem of vindicating the compensation has been regulated differently by orders of the Council of Ministers of September 30, 1981 with respect to state enterprises to which some parts of the Act do not apply.