

G L O S A

1. Przedmiot orzeczenia nie należy do zwykłych spraw występujących przeważnie w zasięgu przepisów, które się stosuje do odpowiedzialności Skarbu Państwa za działalność funkcjonariuszy państwowych. Wykracza on niejako poza ten zasięg, ponieważ podpada w pełni pod różnorodne sytuacje i grupy sytuacji opisane w postanowieniach ważnej uchwały nr 307 Rady Ministrów z dnia 13 września 1966 r. w sprawie czynów społecznych oraz pomocy Państwa w ich organizowaniu i realizacji (w dalszym ciągu zwanej uchwałą)¹. Co do nieszczęśliwych wypadków związanych z pracami w zakresie czynów społecznych § 22 ust. 1 uchwały stanowi: „Osobom poszkodowanym, które uległy nieszczęśliwemu wypadkowi podczas pracy wykonywanej w ramach czynów społecznych, przysługuje prawo do świadczeń ze strony Państwowego Zakładu Ubezpieczeń oraz społecznej służby zdrowia”.

Na pierwsze wejrzenie mogłoby się wydawać, że ten przepis wchodzi w rachubę w stosunku do wszystkich osób przy ocenie stanu faktycznego będącego przedmiotem glosowanego orzeczenia.

Przypuszczenie to jednak odpada z chwilą ustalenia, że w owym przepisie mowa tylko o osobach, które uległy nieszczęśliwemu wypadkowi podczas realizacji czynów społecznych; miałyby więc on zastosowanie tylko do Jana D., męża i ojca powodów.

Zapoznawszy się z sytuacjami, których dotyczy uchwała, z założeniami, na których jest oparta, i z celami, jakie jej przyświecają, można się solidaryzować ze stanowiskiem Sądu Najwyższego. Przepisy uchwały, w szczególności § 11 i n. potwierdzają jego pogląd, że właściwy nadzór nad podjęciem i realizacją czynu społecznego przez mieszkańców w J. należał do zakresu obowiązków Prezydium MRN w J. Według powołanych przepisów w organizowaniu i realizacji czynów społecznych prezydium rad narodowych powinny m.i. kontrolować realizację, o której mowa; udzielać wszechstronnej pomocy organizacyjnej i technicznej; pełnić w zasadzie funkcje inwestora (jedynie w uzasadnionych wypadkach można przekazać te funkcje „komitetom społecznym lub innym jednostkom realizującym czyn społeczny”); udzielać wszechstronnej

¹ M.P. Nr 56, poz. 272.

pomocy w przygotowaniu realizacji czynów społecznych m.i. w zakresie „fachowego instruktazu w załatwianiu wszelkich spraw związanych z czynami społecznymi” (§ 16 uchwały).

Warto przy tym nadmienić, że według „Ramowych wytycznych” — stanowiących załącznik do uchwały — w skład komitetu czynu społecznego powinni wchodzić wśród wybranych przedstawicieli ludności podejmującej czyn społeczny przedstawiciel prezydium rady narodowej, sołtys zainteresowanej wsi lub radny (§ 3). W celu otwarcia rachunku bankowego przez Komitet wymagane jest złożenie zwłaszcza odpisu decyzji prezydium rady narodowej, zawierającej aprobatę danego czynu społecznego (§ 8 ust. 3). Wreszcie w tychże „Wytycznych” również postanowiono, że „właściwe wydziały (jednostki równorzędne) prezydium PRN powinny prowadzić ewidencje oraz sprawować fachowy instruktaz, nadzór i kontrolę działalności komitetów oraz innych jednostek organizacyjnych, realizujących czyny społeczne w zakresie poszczególnych dziedzin gospodarki (...)” (§ 11 ust. 1).

2. Z materiału, który jest dostępny, płynie wniosek, że pełnienie odpowiedzialnych funkcji inwestora należało do samego Prezydium MRN w J. W sprawie brak danych, które by pozwalały przypuszczać, że nastąpiło przekazanie pełnienia tych funkcji powołanemu komitetowi społecznemu lub innej jednostce organizacyjnej. Również nie znajdujemy w ustaleniach Sądu Wojewódzkiego oraz w motywach wyroku SN okoliczności, które by uzasadniały tego rodzaju przekazanie. Ponadto brak podstawy pozwalającej sądzić, że inwestor powierzył we właściwym trybie określone robo-

ty w zakresie czynu społecznego uprawionemu do prowadzenia robót wykonawcy. Gdyby taki wykonawca został powołany do dokonania wykopów i ułożenia rur (tj. do prac, przy których wykonywaniu poniósł śmierć Jan D. zatrudniony na zasadzie czynu społecznego obejmującego wymienną pracę) i gdyby nim była osoba prawna w rozumieniu art. 420 k.c., Skarb Państwa zasadniczo nie ponosiłby odpowiedzialności względem poszkodowanych powodów.

Z materiału sprawy wynika, że właśnie Prezydium MRN w J. powinno ponieść odpowiedzialność za dotkliwą szkodę powodów, gdyż ono nie dopełniło obowiązku niezbędnego nadzoru nad trudnymi i niebezpiecznymi pracami, tym bardziej niebezpiecznymi, że prowadzono je również wieczorem. O rażącym braku nadzoru w godzinach wieczornych świadczy fakt, że powołany inspektor nadzoru (powołany, jak można uważać, przez podmiot pełniący funkcje inwestora, tzn. przez Prezydium MRN w J.) „(...) nie interesował się (...) terenem budowy w godzinach wieczornych i nie bywał tam, brak zaś było zupełnie tzw. średniego dozoru, tj. majstra, który by stale był obecny przy robotach i jako fachowiec udzielał rad i wskazówek osobom pracującym społecznie”. To ustalenie — gdy się jeszcze zważy, że zabity prądem Jan D. nie miał należytego doświadczenia w obchodzeniu się z kablami elektrycznymi i z elektrycznością w ogóle (a więc nie przyczynił się do powstania szkody, jak wywodzi Sąd Najwyższy) — mówi za siebie.

Mając na względzie przedmiotowy zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. w powiązaniu z właściwymi

przepisami k.c., należy uznać za w pełni przekonywające stanowisko Sądu Najwyższego, według którego omawianej odpowiedzialności nie wyłącza okoliczność, że nieszczęśliwy wypadek nastąpił nie przy samych wykopach bądź układaniu rur, lecz na skutek porażenia prądem elektrycznym w toku starań o oświetlenie miejsca tych robót². Nie wchodząc w szczególności można wyrazić pogląd, że szkoda na osobie, o którą chodzi w rozpoznanej sprawie, została wyrządzona „przy wykonywaniu powierzonych czynności” w rozumieniu właściwych przepisów, jak i w świetle kryteriów przyjętych w orzecznictwie i w literaturze przedmiotu³. Także pod względem podmiotowym, tzn. gdy wchodzi w rachubę krąg funkcjonariuszy w znaczeniu art. 417 § 2 k.c., za których Skarb Państwa odpowiada, powstanie odpowiedzialności Skarbu Państwa w związku z omawianą sprawą nie nasuwa zastrzeżenia⁴. Nie widać podstaw, na których można by było opierać ewentualny sprzeciw, chociaż (jak wspomniano we wstępie) sprawa, którą się zajmujemy, nie jest zwykłą. Tkwi ona korzeniami w istocie czynu społecznego, a więc

w działalności ludności, a nie państwa jako takiego. Kwalifikowana tylko z tego punktu widzenia mogłaby się ona przedstawiać jako nie uzasadniająca odpowiedzialności Skarbu Państwa. Wszakże byłaby to kwalifikacja jednostronna. Trzeba bowiem uwzględnić to, że czyny społeczne, ich podjęcie i realizacja, zostały poddane wyrażnym wymaganiom określonym w uchwale, m.i. szeroko ujętemu współdziałaniu i nadzorowi organów władzy i administracji państwowej. W konsekwencji należy uznać, że zawarte w k.c. przepisy o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody rozciągają się również na dziedzinę owych społecznych czynów i możliwych szkód przez nie wywołanych.

Przy formułowaniu tych uwag piszący ma na oku nie tylko interes poszkodowanych, ale i zasadnicze względy ochrony mienia państwowego. Każdy wypadek pociągający za sobą powstanie odpowiedzialności Skarbu Państwa dotyka tego mienia — o tym nie można by było zapominać.⁵ Z drugiej wszakże strony, kiedy myślimy nie tylko o literze przepisów, o zewnętrznej oprawie jurystycznej, ale również o głębszych

² W związku z zasadą wyrażoną w art. 417 k.c. patrz. m.i. W. Czachórski: Prawo zobowiązań w zarysie, Warszawa 1968, s. 264—266; A. Ohanowicz, J. Górski: Zarys prawa zobowiązań, Warszawa 1970, s. 136—138; A. Szpunar: Czyny niedozwolone w kodeksie cywilnym, „Studia Cywilistyczne”, Kraków 1970, t. XVI, s. 44 i n.; W. Warkalito: Wina osoby prawnej na tle problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej deliktowej i ubezpieczeniowej, NP 1961, nr 2, s. 174; J. Dąbrowa: Odpowiedzialność deliktowa osoby prawnej za winę własną i cudzą, „Studia Cywilistyczne”, Kraków 1970, s. 3 i n. Również J. Winiarz: Odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy, Warszawa 1962, s. 10 i n.; J. Kosik: Przedmiotowy zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody na podstawie art. 418 kodeksu cywilnego, „Studia Cywilistyczne”, Kraków 1968, t. XI, s. 29 i n.; A. Rembieliński: Odpowiedzialność cywilna za szkodę wyrządzoną przez podwładnego, Łódź 1969, s. 119 i n.

³ W tej materii patrz w szczególności J. Kosik: Powierzona czynność czy powierzony zakres działania?, NP 1961, nr 1, s. 37 i n.

⁴ Zob. co do tego np. wypowiedź W. Czachórskiego: op. cit., s. 266.

⁵ Zasluguje przy tym na uwagę motyw wyrażony w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 1971 r. Patrz obwieszczenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 1971 r. o wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osob prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, MP Nr 20, poz. 136.

racjach wspierających dane przepisy, wypadnie powiedzieć, że uznanie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody powstałe w dziedzinie czynów społecznych na ogół nie powinno być potraktowane jako zjawisko niepokojące, gdy chodzi o ochronę własności państwowej. Czyny bowiem społeczne dotyczą w szerokiej mierze takich przedsięwzięć i robót, które w socjaliźmie należą bezpośrednio do podstawowej działalności państwowej. Dzięki nim zaoszczędza się wiele składników mienia państwowego, co z kolei umożliwia przeznaczenie ich do realizacji innych celów. Tak więc z czynami społecznymi wiązą się nie tylko możliwe szkody i odpowiedzialność cywilna, lecz również niemałe korzyści dla Skarbu Państwa.

3. Według poglądu prawnego wyrażonego przez Sąd Najwyższy prezydium rady narodowej ponosi odpowiedzialność na mocy art. 417 k.c. z racji zaniedbania bądź niewystarczającego wykonania swych obowiązków w zakresie właściwego nadzoru nad podjęciem i realizacją czynu społecznego. W związku z tym ujęciem można by odnieść wrażenie, że Sąd Najwyższy miał na względzie odpowiedzialność za własny czyn, dla której pełną podstawę stanowiłby art. 417 k.c. w powiązaniu z art. 415 lub 416 k.c. Możliwe wszakże, że zgodnie z dostrzegalną od kilku lat tendencją Sąd Najwyższy

wziął pod uwagę tezę, że art. 417 § 2 kodeksu cywilnego samodzielnie i w sposób zupełny określa podmioty, za których działalność Skarb Państwa odpowiada, i w tym zakresie nie zachodzi potrzeba dociekania, czy w rozpoznanej sprawie wchodziłaby w grę konstrukcja odpowiedzialności za własny czy też za cudzy czyn⁶. Nie poszukując dalej właściwego obrazu poglądu, jakim Sąd Najwyższy mógł się tu kierować, należałoby zauważyć, że — według zapatrywania przyjętego na ogół w literaturze — w art. 417 k.c. nie wprowadzono osobnego rodzaju odpowiedzialności; toteż kwestia, jaki rodzaj odpowiedzialności Skarbu Państwa zachodzi w danym wypadku, powinna być rozstrzygnięta z uwzględnieniem poszczególnych przepisów k.c. regulujących zasady odpowiedzialności za szkody co do wszystkich podmiotów⁷.

Spośród tych przepisów zwłaszcza dwa wchodzi w grę jako właściwe dla sprawy, mianowicie art. 430 oraz art. 416 k.c. Na podstawie art. 417 w powiązaniu z art. 430 k.c. należałoby oprzeć odpowiedzialność Skarbu Państwa za winę owego inspektora nadzoru, który nie interesował się budową w godzinach wieczornych, nawet nie był na terenie budowy. Wprawdzie nie jest jasne, na jakiej podstawie został on zatrudniony. Jeżeli charakter tego za-

⁶ W związku z tym warto zwrócić uwagę na znamieny wywód Sądu Najwyższego, zawarty w uchwale powołanej w przypisie poprzedzającym, pkt I i n. Wywód ten zasługiwałby na osobny komentarz. Można również przypomnieć wcześniejszą wypowiedź w orzeczeniu SN z dnia 8 stycznia 1965 r., II CR 2/65 OSPiKA 1967, nr 9, poz. 220c (z głosem A. Szpunara): „W art. 2 ustawa samodzielnie i w sposób zupełny określa podmioty, za których działalność Państwo odpowiada i w tym zakresie art. 3 tej ustawy nie zawiera odesłania do przepisów prawa cywilnego, a w szczególności do art. 145 k.c.” W tezie tej mowa o ustawie z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych, Dz. U. Nr 54, poz. 243.

⁷ Patrz A. O h a n o w i e z, J. G ó r s k i: op. cit., s. 136, 137 oraz wcześniejsza praca tych autorów: Zobowiązania, Zarys według kodeksu cywilnego. Część szczegółowa, Warszawa—Poznań 1966, s. 418—420. Również W. C z a c h ó r s k i: op. cit., s. 264, 265.

trudnienia nie pozwalały go uznać za podwładnego w rozumieniu art. 430 k.c., należałoby mieć na względzie stan faktyczny, którego dotyczy art. 429 k.c. przewidujący odpowiedzialność za takiego wykonawcę czynności, który nie jest podwładnym w znaczeniu cywilnoprawnym. Co do drugiej możliwej podstawy odpowiedzialności, tj. art. 417 w powiązaniu z art. 416 k.c., przedstawia się ona jako podkład odpowiedzialności Skarbu Państwa za winę Prezydium MRN w ogólności, między innymi za wadliwą organizację, na skutek której na miejscu budowy nie było zupełnie tzw. średniego dozoru, nie było więc majstra, który by bezpośrednio kierował robotami i udzielał fachowych rad i wskazówek osobom pracującym na zasadach czynu społecznego.

4. Trudno by było zakończyć niniejszą głosem bez przynajmniej zasygnalizowania nienowego problemu odpowiedzialności za zobowiązania tzw. komitetów⁸. Zarówno dawniej, jak i dziś komitet zorganizowany przez mieszkańców danej jednostki terytorialnej na ogół nie ma osobowości prawnej. Wszakże działalność niektórych komitetów społecznych, zgromadzone przez nie osobne majątki dla określonych celów, zaciągane przez nie (jako takie) zobowiązania, aby realizować te cele — te i podobne ważne przejawy osobowości prawnej skłaniały i skłaniają nieraz tych, którzy się zajmują problematyką podmiotów prawa w jednym bądź w kilku porządkach prawnych, do uznania konkretnych komitetów za częściowe czy ułamne osoby prawne⁹. W

praktyce naszych sądów niższych instancji kłopoty z komitetami występowały nierzadko. Nie mówiąc już o komitetach elektryfikacyjnych, powstawały i wciąż powstają rozmaite komitety, będące formą i przejawem pożytecznych inicjatyw społecznych. Działają np. komitety jubileuszów zasłużonych szkół i innych instytucji, komitety zjazdów o różnym charakterze, komitety uroczystości, komitety do różnorodnych krótszych bądź długoterminowych przedsięwzięć w dziedzinie gospodarki, kultury, nauki. Gromadzą one fundusze, zawierają umowy, zaciągają zobowiązania, przedstawiają sprawozdania, by uzyskać absolutoria. Nie jeden z nich wypełnił solidnie swe zadania, zasłużył na uznanie i trwałą pamięć. Wszelako w działalności niektórych pojawiły się przeszkody i trudności nie tylko obiektywne, ale i subiektywne. Niekiedy wystąpiły braki majątkowe i powstały sprawy odpowiedzialności za zobowiązania poszczególnych komitetów. Przy tym wchodzi w rachubę nie tylko zobowiązania i odpowiedzialność *ex contractu*, lecz również (wywołująca trudności zwłaszcza przy komitetach) odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym. Z podobną odpowiedzialnością mamy do czynienia w głosowanym orzeczeniu.

Jednakże należałoby udzielić odpowiedzi negatywnej na pytanie, czy ewentualnie komitet wyłoniony w związku z czynem społecznym, którego dotyczy omawiany wyrok Sądu Najwyższego, mógłby ponosić odpowiedzialność w stosunku do poszkodowanych

⁸ W tej materii należałoby mieć na względzie m. i. wywody A. Chełmońskiego: *O odpowiedzialności za zobowiązania tzw. komitetów*, „Palestra” 1927, nr VII—VIII, s. 318.

⁹ Por. A. Wolter: *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967, s. 162 i n.

powodów. W materiale sprawy nie ma danych co do działania takiego komitetu. W szczególności nie ma ustalenia, z którego by wynikało, że właśnie komitetowi powierzono pełnienie funkcji inwestora. Natomiast są wyraźne postanowienia uchwały, o której była mowa, i według której uzasadniona tu jest odpowiedzialność Prezydium MRN w J. Owe postanowienia na ogół stwarzają wartościową podstawę dla oceny

spraw w dziedzinie, której dotyczy m.i. również teza Sądu Najwyższego sprzed dziesięciu lat: „W razie powołania przez organy Państwa komitetów budowy Państwo odpowiada za zobowiązania zaciągnięte przez te komitety; nie ponosi natomiast odpowiedzialności w tym zakresie, jeżeli komitety zostały założone z inicjatywy obywateli i reprezentowały określony aktyw społeczny”¹⁰.

Jan Kosik

¹⁰ Zob. orzeczenie SN z dnia 11 września 1961 r., 1 CR 476/60, OSPIKA 1962, nr 7—8, poz. 204.