

ANNA WALASZEK-PYZIOŁ

ZASADA SAMODZIELNOŚCI PRAWNEJ PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

I. UWAGI OGÓLNE

1. Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza trzech zagadnień, których waga zarówno z teoretycznego jak i praktycznego punktu widzenia zdaje się być niewątpliwa. Pierwsze z tych zagadnień można ująć w postaci pytania, czy na gruncie aktualnego — wprowadzonego w życie w ramach reformy gospodarczej — porządku prawnego można samodzielność przedsiębiorstwa państwowego traktować jako zasadę prawną w znaczeniu dyrektywalnym¹. Jeśli odpowiedź na to pytanie okaże się pozytywna, konieczne będzie rozważenie dwóch pozostałych problemów, a mianowicie: jaka jest treść omawianej zasady oraz jakie jest jej prawne znaczenie, tzn. jakie dyrektywy postępowania z niej wynikają i do jakich podmiotów są adresowane.

2. Najogólniej rzecz biorąc, w doktrynie uznaje się zasady prawne (w ujęciu dyrektywalnym) te spośród norm wchodzących w skład danego, obowiązującego systemu prawa, którym przypisuje się, w porów-

¹ W artykule wykorzystuję poglądy przedstawione w pracy S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa — Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 24 i n.; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych*, Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawnictwa*, Warszawa 1980, s. 35, 36. Na temat zasad prawa por. też: I. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „Ogólne zasady prawa”*, ZN UŁ 1965, Nauki Humanistyczne, seria I, z. 42, s. 18-20; K. Opałek, Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa 1972, s. 87 i n. Z nauk szczegółowych por. np. o zasadach prawa pojmowanych opisowo: S. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 81; S. Grzybowski, *System prawa cywilnego, część ogólna*, Ossolineum 1974, s. 46 i n.; Karol Marian Pospieszalski, *O sposobach pojmowania zasad prawa w prawie państwowym*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1974, z. 4.; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego, zarys wykładu*, t. I, Warszawa 1965, s. 142; E. Bojanowski, W. Dawidowicz, M. Konarski-Mikołajczyk, F. Marcinkowicz, K. Żukowski, *Metodologiczne problemy dogmatyki prawa administracyjnego*, w: *Zagadnienia metodologiczne prawnictwa. Materiały z sesji naukowej*, Ossolineum 1982.

naniu z innymi normami tego systemu, jakąś szczególną rolę czy znaczenie. W szczególności o normach tych mówi się, iż mają charakter „nadrzędny” w stosunku do pozostałych, przy czym jednak — co należy podkreślić — „nadrzędność” norm o których mowa nie jest pojmowana w sposób jednoznaczny². Na szczegółowe omówienie kwestii kryteriów, wedle których kwalifikuje się pewne normy jako posiadające cechę „nadrzędności” w relacji do innych, nie ma miejsca w ramach niniejszych rozważań.

Ograniczę się do zwrócenia uwagi na dwa takie kryteria, które, jak sądzę, mogą okazać się przydatne przy rozpatrywaniu problemu zasadności kwalifikowania samodzielności przedsiębiorstw państwowych jako zasady prawnej.

Według pierwszego z tych kryteriów „nadrzędność” danej normy (usprawiedliwiająca określenie jej mianem zasady prawnej), polegać może na tym, że „realizuje” ona jakiś stan rzeczy czy jakieś „dobro” o szczególnie doniosłym znaczeniu z punktu widzenia ustawodawcy. Przesłanki do stwierdzenia, że jakaś norma rzeczywiście posiada owo „szczególne znaczenie” mogą wynikać z treści innych norm danego systemu, zwłaszcza zaś norm wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa (zwłaszcza zawartych w ustawie konstytucyjnej). Można ich jednak poszukiwać także „poza” systemem prawa, odwołując się np. do rozmaitego rodzaju deklaracji politycznych, czy też wprost do szeroko pojmowanych okoliczności towarzyszących ustanowieniu danej normy-zasady prawnej (np. na tle postulatów zgłoszonych przez reprezentatywne grupy społeczne itp.). W tym kontekście przesłankę uznania samodzielności prawnej przedsiębiorstw państwowych za zasadę prawną mogą stanowić wyniki szerokiej dyskusji towarzyszącej przebudowie systemu prawnego gospodarki narodowej, w ramach której wysuwano niemal powszechnie i szeroko uzasadniano postulat przyznania przedsiębiorstwu możliwie jak najszerzej samodzielności gospodarczej.

Według drugiego kryterium przesłanką uznania jakiejś normy za zasadę prawną jest stwierdzenie zachodzenia określonej zależności czy związku między normą-zasadą a grupą innych norm. Owa zależność polega na tym, że norma-zasada stanowiłaby swego rodzaju „rację” dla owej grupy innych norm³.

W szczególności chodzi tu o sytuację, w której określone normy mogą być traktowane albo jako normy potwierdzające daną zasadę prawną albo też jako normy statuujące „wyjątki” od owej zasady. Mówiąc w powyższym znaczeniu o jakiejś zasadzie prawnej mamy więc na

² Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa*, s. 69 i n.

³ Por. K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 93.

myśli określony podsystem w ramach całego systemu norm. Podsystem ów składa się z jakiejś normy „wiodącej” oraz grupy norm ową normę „wiodącą” w taki lub inny sposób „dopełniających”. Traktowanie ww. zbioru norm jako pewnego podsystemu ma swoje znaczenie z punktu widzenia potrzeb wykładni prawa, o czym jeszcze będzie mowa. Wyodróżniając dwa najbardziej, jak sądzę, użyteczne kryteria, wedle których można kwalifikować jakąś normę jako zasadę prawną, należy stwierdzić, że często (aczkolwiek nie zawsze) ma miejsce sytuacja, w której dana norma może być uznana za zasadę prawną z punktu widzenia obu tych kryteriów równocześnie. Jestem zdania, że stwierdzenie to można odnieść m.in. do normy statuującej samodzielność prawną przedsiębiorstwa państwowego, wynikającej z przepisów ustawy o p.p. z r. 1981, co postaram się uzasadnić w dalszym ciągu moich rozważań.

3. Zacznijmy od rozpatrzenia kwestii, czy zasadne jest w oparciu o pierwsze z przytoczonych wyżej kryteriów określanie normy statuującej samodzielność przedsiębiorstwa państwowego mianem zasady prawnej. Jestem przekonana, iż mocne argumenty przemawiają za taką właśnie kwalifikacją, chociaż zdaję sobie sprawę, że takie czy inne stanowisko w tego rodzaju sprawie nie może być oparte o przesłanki wyłącznie obiektywne, lecz jest (przynajmniej częściowo) determinowane indywidualną skalą ocen interpretatora.

Argumentem (o znaczeniu nie decydującym, ale którego nie można chyba całkiem pominąć) „za” zasadą, o której mowa, są okoliczności towarzyszące wprowadzeniu do obecnego ustawodawstwa całego szeregu przepisów przewidujących samodzielność przedsiębiorstwa w wykonywaniu jego zadań. Okoliczności te są powszechnie znane każdemu prawnikowi (i nie tylko) i jak sądzę, nie ma potrzeby szerszego ich przedstawienia. Nie ma też potrzeby omawiania przebiegu dyskusji nad nowym kształtem organizacji przedsiębiorstwa państwowego i regułami jego funkcjonowania⁴. Przebieg tej dyskusji wykazał, że niemal wszyscy uczestnicy byli ze sobą zgodni co do dwóch kwestii. Po pierwsze mianowicie, jedną z zasadniczych przyczyn kryzysu gospodarczego był nie-

⁴ Por. np. L. Bar, *Nowy ustrój prawny socjalistycznego przedsiębiorstwa państwowego*, Państwo i Prawo 1978, nr 8-9, tenże: *Założenia ustawy o samorządzie załogi*, Państwo i Prawo 1980, nr 12; tenże, *Elementy prawne reformy gospodarczej*, Państwo i Prawo 1982, nr 1-2; J. Pajestka, *Sposób funkcjonowania gospodarki socjalistycznej, Determinanty postępu II*, Warszawa 1979; Z. Gackowski, *Samodzielność i samorządność organizacji gospodarczych a centralne planowanie (dyrektywy zarządzania)*, Organizacja, Metody, Technika 1981, nr 1, s. 1 i n. W. Baka, *Funkcjonowanie przedsiębiorstw w warunkach reformy gospodarczej*, Nowe Drogi 1982, nr 10, s. 133 i n.; A. Łopatka, *Przedsiębiorstwo i samorząd załogi*, Nowe Drogi 1981, nr 10, s. 46 i n.; A. Cylwik, *Kształtowanie struktur organizacyjnych jednostek gospodarczych — diagnoza i koncepcja rozwoju*, 1981, nr 1, s. 21 i n.

właściwy system sterowania gospodarką państwową, wyrażający się m.in. nadmierną i nieuzasadnioną centralizacją decyzji gospodarczych połączoną z wydatnym ograniczeniem swobody przedsiębiorstw w wyborze konkretnych sposobów realizacji ciężących na nich zadań. Po drugie zaś, jednym z warunków powodzenia reformy gospodarczej jest stworzenie przedsiębiorstwom państwowym jako podstawowym jednostkom organizacyjnym gospodarki narodowej instytucjonalnych warunków umożliwiających im racjonalne ekonomicznie działanie w celu optymalnego zaspokojenia potrzeb społecznych. Jako jeden z niezbędnych warunków uznano w zasadzie powszechnie przyznanie przedsiębiorstwom prawnie zagwarantowanej samodzielności przy czym, mimo rozbieżności poglądów co do zakresu tej samodzielności, zgodzono się ogólnie rzecz biorąc, co do tego, że zakres ten powinien być możliwie jak najbardziej szeroki.

Powyższe stwierdzenie odnośnie do problemu samodzielności przedsiębiorstwa w kontekście związanej z nim publicznej dyskusji miało oczywiście charakter skrótowy i uproszczony. Chodziło mi jedynie o podkreślenie, że problem ten był traktowany w powszechnej opinii jako problem o szczególnie dużej doniosłości społecznej, którego takie czy inne rozwiązanie decydowało w poważnym, jeśli nie decydującym stopniu o kształcie nowego systemu zarządzania gospodarką narodową. Było bowiem jasne, że określone rozstrzygnięcie przez ustawodawcę zagadnienia samodzielności przedsiębiorstw determinowało treść rozwiązań normatywnych w zakresie planowania, gospodarki finansowej czy systemu organizacji naczelných i centralnych organów administracji gospodarczej.

W świetle takiego stanu rzeczy wydaje się, że istnieją przesłanki, by uznać nadrzędny w pewnym sensie charakter normy statuującej samodzielność przedsiębiorstwa na gruncie ustawy z r. 1981 o p.p. Do takiej oceny skłania również lektura rozdziału I tejże ustawy (zatytułowanego jako *Przepisy ogólne*), w których na ogólną liczbę sześciu, aż w trzech artykułach jest mowa o samodzielności przedsiębiorstw (tj. w art. art. 1 ust. 2, 2, oraz 4). Z punktu widzenia poprawności techniki legislacyjnej taka regulacja może co prawda budzić pewne zastrzeżenia (w szczególności wydaje się, że wzmianka o samodzielności p.p. zawarta w art. 2 jest zbędna), jest jednak pośrednim dowodem na to, że sam ustawodawca uznaje omawiany przez nas problem za szczególnie istotny pod względem merytorycznym.

Przeświadczenie, choćby nawet szeroko rozpowszechnione o szczególnej roli, jaką pełni norma statuująca samodzielność przedsiębiorstwa w systemie prawa, może być jedynie pomocniczym argumentem na rzecz uznania tej normy za zasadę prawną. Decydujące znaczenie w tej mierze przypisać można innemu argumentowi wynikającemu z następującego rozumowania. Jest rzeczą nie budzącą wątpliwości, że nadrzędnym celem działalności gospodarczej państwa socjalistycznego jest optymalne

zaspokojenie potrzeb społecznych. Cel ten wynika wyraźnie Choćby z postanowień art. 4 i 11 ust. 3 Konstytucji PRL. Ponieważ przedsiębiorstwo państwowe jest podstawową formą organizacyjną, za pomocą której Państwo realizuje swoje zadania gospodarcze, należy przyjąć, iż optymalne zaspokajanie określonego wycinka potrzeb społecznych jest najogólniejszym, a zarazem nadrzędnym celem działalności każdego przedsiębiorstwa. Takie też jest stanowisko ustawodawcy wyrażone w przepisie art. 1 ust. 1 ustawy o p.p. z r. 1981, zgodnie z którym „przedsiębiorstwo państwowe jest podstawową jednostką organizacyjną gospodarki narodowej, służącą zaspokajaniu potrzeb społecznych” (podkr. moje — A.W.P.). Zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w tym samym przepisie, ów cel nadrzędny przedsiębiorstwo powinno realizować przez osiąganie „efektywnych ekonomicznie wyników” w zakresie produkcji dóbr, świadczenia usług lub innej działalności. Nie może budzić wątpliwości, że jednym z najbardziej istotnych, o ile nie najistotniejszym, warunkiem osiągania przez przedsiębiorstwo „efektywnych ekonomicznie wyników” jest działalność w oparciu o wynikające z dorobku nauki zasady racjonalnego gospodarowania. Wyraźne stanowisko ustawodawcy w tej mierze znalazło swój wyraz w przepisie art. 47 ustawy o p.p. Przepis ten stanowi, iż „przedsiębiorstwo prowadzi działalność na zasadach racjonalnej gospodarki, samofinansowania oraz rachunku ekonomicznego — (podkr. A.W.P.). Redakcja tego przepisu nie wydaje się wprawdzie w pełni poprawna (rachunek ekonomiczny bowiem jest instrumentem racjonalnego gospodarowania, nie jest więc zasadne wyodrębnianie zasady racjonalnego gospodarowania obok zasady rachunku ekonomicznego) — nie ma to jednak dla naszych rozważań większego znaczenia. Wynika bowiem z niego w każdym razie, że przedsiębiorstwo powinno działać w oparciu o rachunek ekonomiczny, a wiadomo skądinąd, że istota rachunku ekonomicznego sprowadza się do porównywania różnych możliwych rozwiązań danego problemu ekonomicznego w celu wyboru rozwiązania najkorzystniejszego w danych warunkach (optymalnego). W świetle ugruntowanych poglądów nauki i wieloletnich doświadczeń jest rzeczą niewątpliwą, że przyjęcie zasady racjonalnego gospodarowania w oparciu o rachunek ekonomiczny za wiążącą przedsiębiorstwo dyrektywę co do sposobu jego działania implikuje zarazem przyznanie mu przez ustawodawcę szerokiego zakresu prawnie zagwarantowanej samodzielności. Warto tu przytoczyć reprezentatywny w tej mierze pogląd J. Trojanka, który stwierdza, iż „zakres stosowania przez przedsiębiorstwo rachunku ekonomicznego jest wprost proporcjonalny do stopnia posiadanej przez nie samodzielności. Każda dyrektywa odgórna, każdy nakaz, ograniczając swobodę wyboru, ogranicza jednocześnie rachunek ekonomiczny, zmniejsza obszar tego rachunku, a w konsekwencji zmniejsza szansę na wybór alternatywy lepszej. Nie można domagać się, aby rachunek ekonomiczny był prowadzony przez

przedsiębiorstwo, w którym wszystkie elementy programu działania zostały ustalone poza tym przedsiębiorstwem"⁵.

Ten sam autor podkreśla również, że za przyznaniem przedsiębiorstwu odpowiedniego zakresu samodzielności przemawiają także i inne względy m.in. natury politycznej i socjologicznej⁶. Rozpatrując zależność jaka zachodzi między postulatem racjonalnego gospodarowania przez przedsiębiorstwo a jego samodzielnością należy zauważyć, że warunkiem jego realizacji jest przyznanie przedsiębiorstwu nie jakiegokolwiek, ale możliwie jak najszerszego zakresu tej samodzielności. Pamiętać jednak należy, że samodzielność przedsiębiorstwa nie może być traktowana jako cel sam w sobie — jest ona narzędziem (choć bardzo istotnym) realizacji zasady racjonalnego gospodarowania, a pośrednio zasady optymalnego zaspokajania potrzeb społecznych. Ze stwierdzenia tego płynie jednak wniosek, że jedyną przesłanką ewentualnego zawężenia granic samodzielności prawnej przedsiębiorstwa powinien być wzgląd na nadrzędność zasad optymalnego zaspokajania potrzeb społecznych i racjonalnego gospodarowania. Tylko więc wówczas i tylko o tyle samodzielność przedsiębiorstwa powinna być przez ustawodawcę ograniczona, o ile kolidowałaby z powyższymi zasadami. W każdym jednak razie nie powinno ulegać wątpliwości, że samodzielność przedsiębiorstwa powinna być regułą, a jego niesamodzielność — w niezbędnym zakresie — wyjątkiem⁷.

Powyższe wywody skłaniają do wniosku, że w warunkach wprowadzanego obecnie w życie nowego systemu funkcjonowania gospodarki państwowej samodzielność przedsiębiorstwa powinna być uznana za swego rodzaju „wartość” czy „dobro”, wprawdzie o instrumentalnym, ale bardzo istotnym znaczeniu. „Urzeczywistnienie” tej „wartości” staje się w tej sytuacji swoistą koniecznością, co wyznacza zarówno kierunek prawotwórstwa jak i metody działania podmiotów uczestniczących w procesie gospodarowania, tj. w szczególności samych przedsiębiorstw jak i organów administracji gospodarczej. Jeśli samodzielność prawną przedsiębiorstw uznajemy za istotną „wartość” w wyżej przyjętym rozumieniu, to oczywiście musimy uznawać szczególne znaczenie ogólnej normy tę samodzielność statuującej w całości kształcie systemu norm regulujących sposób funkcjonowania podmiotów gospodarki narodowej. Uzasadnia to zatem kwalifikowanie tej normy jako ustanawiającej jedną z zasad prawnych określających sposób działania przedsiębiorstw w aktual-

⁵ J. Trojanek, *Umowa jako instrument planowania produkcji rynkowej* Poznań 1974, s. 37 i n. oraz 93.

⁶ Ibidem, s. 32.

⁷ Normę statuującą samodzielność p.p. można zrekonstruować na podstawie przepisów art. 1 ust. 2, 2 oraz 4 ustawy o p.p.

nie wdrażanym systemie organizacji i funkcjonowania gospodarki narodowej obok innych o równorzędnym charakterze, do których zaliczylibym zasady samorządności, samofinansowania, maksymalizacji zysku, planowości, powiernictwa w zakresie zarządu przydzielonym przedsiębiorstwu mieniem ogólnonarodowym oraz domniemanie kompetencji dyrektora w zakresie kierowania przedsiębiorstwem⁸.

4. Rozpatrzmy teraz pokrótce kwestię zasadności traktowania normy statuującej samodzielność prawną przedsiębiorstw państwowych jako zasady prawnej według drugiego z wymienionych na wstępie kryteriów.

Już na podstawie pobieżnej lektury ustawy o p.p. można stwierdzić, że bardzo znaczna część jej przepisów dotyczy problematyki sposobu funkcjonowania przedsiębiorstw. Wśród nich wyróżnić można przede wszystkim przepisy regulujące sytuację prawną organów przedsiębiorstwa i wzajemne stosunki między nimi. Pominiemy je w dalszych rozważaniach ponieważ jedynie pośrednio wiążą się z zagadnieniem, które obecnie rozpatrujemy. Pozostałe przepisy dotyczące sposobu funkcjonowania przedsiębiorstw można ogólnie podzielić na trzy zasadnicze grupy.

Do pierwszej zaliczam przepisy, które można odczytywać jako udzielające upoważnienia (kompetencji) przedsiębiorstwu do oznaczonego działania, przy czym w niektórych wypadkach upoważnienie jest „ograniczone” określonymi wyjątkami. Jednym z wielu przykładów tego rodzaju przepisów jest art. 11 ustawy o p.p. stanowiący, że przedsiębiorstwa państwowe mogą utworzyć wspólne przedsiębiorstwo w drodze umowy. Innym, bardziej złożonym przykładem są powiązane ze sobą przepisy art. 38 ust. 3 oraz 43 tejże ustawy, z których wynika min. uprawnienie przedsiębiorstwa do zbywania środków trwałych innym podmiotom z tym, że w zasadzie mogą nimi być tylko j.g.u.; równoznaczny z tym zakaz zbywania tych środków innym niż j.g.u. podmiotom może być — w określonym zakresie — uchylony w drodze rozporządzenia RM. o którym mowa w art. 43 ust. 3.

Druga grupa obejmuje przepisy, z których wynika dla przedsiębiorstwa nakaz podjęcia określonego działania (działań) albo nakaz działania w określony sposób. Przykładem mogą tu być przepisy art. 17 i 18 ustawy nakazujące przedsiębiorstwo podjęcie określonych działań w celu ustanowienia statutu, a także przepis art. 47, z którego wynika m.in. obowiązek działania przedsiębiorstwa „na zasadach racjonalnej gospodarki” oraz „rachunku ekonomicznego”.

I wreszcie do trzeciej grupy należy zaliczyć przepisy przyznające określonym podmiotom usytuowanym „na zewnątrz” przedsiębiorstwa

⁸ A. Walaszek-Pyziół, *Zasady prawne organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych*, Organizacja, Metody, Technika 1983, nr 8.

określone kompetencje w zakresie podejmowania decyzji dotyczących działalności tego przedsiębiorstwa (por. np. art. 54 ustawy).

Łatwo zauważyć, że treść wszystkich przepisów należących do wymienionych wyżej grup wiąże się ściśle, aczkolwiek w niejednakowy sposób, pod względem merytorycznym, z problematyką samodzielności przedsiębiorstwa.

Gdy chodzi o przepisy grupy pierwszej, to związek ten ma, w pewnym sensie, szczególny charakter. Przepisy te precyzują granice upoważnienia (kompetencji) do podejmowania i realizowania decyzji mieszczących się — pod względem merytorycznym — w zakresie jego działania. Wbrew pozorom z przepisów tych, bez względu na ich stylizację, wynika w jakich sprawach lub ewentualnie jakiej treści decyzje nie mogą być przez przedsiębiorstwo podejmowane. Jeżeli przyjmiemy za punkt wyjścia model, w którym przedsiębiorstwo posiada kompetencję do decydowania we wszystkich sprawach wchodzących w zakres jego działania — to o omawianych przepisach można powiedzieć, że w taki czy inny sposób ową „pełną” kompetencję ograniczają. Posiadanie przez przedsiębiorstwo kompetencji do decydowania nie jest równoznaczne z jego samodzielnością rozumianą jako prawna wyłączność w urzeczywistnieniu tej kompetencji⁹; kompetencja przedsiębiorstwa jest jednak warunkiem koniecznym jego ewentualnej samodzielności. Wyłączenie kompetencji przedsiębiorstwa w określonym zakresie niejako więc automatycznie „dezaktualizuje” jego samodzielność w tym samym zakresie, co jest równoznaczne z „ograniczeniem” jego samodzielności w porównaniu z modelem samodzielności „pełnej”. W tym sensie związek przepisów grupy pierwszej z kwestią samodzielności ma pośredni charakter.

Rola przepisów zaliczonych przez nas do grupy drugiej polega na tym, że wynika z nich dla przedsiębiorstwa nakaz czynienia w określony sposób użytku z przyznanej im kompetencji. Przepisy te więc bezpośrednio rzutują na samodzielność przedsiębiorstwa poprzez ograniczenie jego swobody w podejmowaniu decyzji lub określaniu sposobów ich realizacji.

Z przepisów mieszających się w grupie trzeciej wynika, jak już powiedziano, kompetencja dla podmiotów „zewnętrznych” do decydowania w sprawach przedsiębiorstwa w określonym zakresie. Przyznanie podmiotowi zewnętrznemu takiej kompetencji może, ale nie musi łączyć się z równoczesnym wyłączeniem kompetencji przedsiębiorstwa w danym zakresie (ogólnie można powiedzieć, że na gruncie ustawy o p.p. regułą jest ta druga możliwość — por. np. art. 54 a także 59 i 60

⁹ Problem „istoty” samodzielności prawnej przedsiębiorstwa państwowego omawiam obszernie w monografii p.t. *Samodzielność prawna przedsiębiorstwa państwowego — studium administracyjno-prawne*, Kraków 1984.

ustawy). We wszystkich ww. przypadkach przyznanie podmiotowi „zewnątrznemu” kompetencji decyzyjnych oznacza ograniczenie samodzielności przedsiębiorstwa z tym, że niejednakowy jest stopień „intensywności” tego ograniczenia. Jest on niewątpliwie największy w przypadku tzw. kompetencji podzielonej¹⁰.

Z powyższych wywodów wynika, że rola wszystkich w zasadzie przepisów normujących sposób funkcjonowania przedsiębiorstwa sprowadza się do ograniczenia zakresu jego samodzielności prawnej. Jeżeli zaś mówimy o „ograniczeniu” samodzielności, to w sposób wyraźny zakładamy istnienie jakiegoś punktu odniesienia, z którym porównujemy wyinterpretowany z całości kształtu przepisów, o których była mowa, „obowiązujący” zakres samodzielności przedsiębiorstwa. Ten punkt odniesienia w interesującym nas przypadku stanowią przepisy art. 1 ust. 2, 2 i 4 ustawy o p.p., z których wynika norma statuująca pełną samodzielność przedsiębiorstwa rozumianą jako prawną wyłączność przedsiębiorstwa w podejmowaniu decyzji we wszystkich sprawach wchodzących merytorycznie w zakres jego działania.

Tak więc między normą przewidującą pełną samodzielność przedsiębiorstwa a normami tę samodzielność ograniczającymi zachodzi taki sam stosunek jak między każdą normą ogólną a normami szczególnymi. Ze stosunku tego wynika zarazem wzajemne uzależnienie tych norm sprowadzające się do tego, że zakres samodzielności przedsiębiorstwa nie da się ustalić dokładnie inaczej jak tylko na podstawie analizy całego systemu norm złożonego z omawianej normy ogólnej i całego zbioru norm szczególnych zawartych zresztą nie tylko w ustawie o p.p., ale i w innych ustawach bądź w aktach wykonawczych. Norma ogólna bowiem jest w określonym zakresie uchylona przez normy szczególne, a te z kolei regulują kwestię samodzielności tylko w odniesieniu do pewnych konkretnie oznaczonych wycinków zakresu działania przedsiębiorstwa¹¹.

Stwierdzona przez nas zależność upoważnia do tego, by normę statuującą pełną samodzielność przedsiębiorstwa traktować jako zasadę prawną (na podstawie drugiego z wyróżnionych wyżej kryteriów), a normy szczególne — bez względu na sposób, w jaki zostały przez ustawodawcę zredagowane — za normy ustanawiające wyjątki od zasady samodzielności. O konsekwencjach takiej kwalifikacji omawianych norm będzie mowa w dalszym ciągu.

¹⁰ O kompetencji podzielonej można, moim zdaniem, mówić w przypadkach, gdy w określonej sprawie decyzję mogą podjąć jedynie łącznie dwa podmioty. Przykładem może tu być zatwierdzenie statutu p.p. przez organ założycielski, dokonywanie określonych czynności „za zgodą” innego podmiotu itp.

Np. w odniesieniu do kwestii tworzenia przedsiębiorstw wspólnych, zrzeczeń czy rozporządzania tzw. środkami trwałymi itp.

II. TREŚĆ ZASADY SAMODZIELNOŚCI PRAWNEJ PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

Wyżej ustaliliśmy, że kwalifikowanie samodzielności przedsiębiorstwa państwowego jako zasady prawnej jest uzasadnione tak ze względów aksjologicznych jak i formalno-prawnych. Pora teraz na ostateczne sprecyzowanie treści omawianej zasady. Ponieważ mówimy o zasadzie prawnej w znaczeniu dyrektywalnym — treść zasady samodzielności winna być ujęta w postaci dyrektywy (lub kilku dyrektyw), postępowania, kierowanej do określonych adresatów. Tu jednak nasuwa się wątpliwość co do wymogów prawidłowego sformułowania takiej dyrektywy. Wątpliwość ta wiąże się z wyrażonym w doktrynie zapatrywaniem, w myśl którego dla prawidłowego zrekonstruowania treści normy-zasady prawnej, należy „uwzględnić wszelkie przepisy prawa wiążące się treściowo z przepisem uznawanym za formułujący tę zasadę wprost”. Przepisy formułujące wyjątki zatem powinny być traktowane jako przepisy uadekwatniające merytorycznie dyrektywę wystawioną w przepisie przewodnim, a więc powinny służyć do jednoznacznego określenia zakresu jej zastosowania. Inaczej w dyrektywie wyinterpretowanej tylko z przewodniego przepisu zakłada się niejako „z góry”, że zakres jej zastosowania jest określony nieadekwatnie do danego tekstu prawnego¹². Tak więc teoretycznie rzecz biorąc (przy przyjęciu za słuszny cytowanego poglądu) — formuła wyrażająca treść danej zasady prawnej, np. zasady samodzielności, powinna być zredagowana w sposób niejako „samowystarczalny”, tj. — mówiąc inaczej — winna być ujęta jako jednoznaczna dyrektywa, której treść nie musiałaby już być doprecyzowana na podstawie norm „wyjątków”.

Przytoczony wyżej pogląd, aczkolwiek oparty na ważkich z teoretycznego punktu widzenia argumentach, jest jednak, jak się wydaje, ze względów praktycznych nie do zrealizowania. Formuła, która zgodnie z powyższym postulatem miałaby jednoznacznie precyzować dyrektywę płynącą z danej zasady prawnej, musiałaby być zapewne bardzo rozbudowana, a zarazem i nadmiernie zawiła, co, jak można przypuszczać, podważałoby jej walory z punktu widzenia potrzeb praktyki stosowania prawa.

Ponadto należy sobie uzmysłwić, że praktyczna doniosłość konstruowania formuł określających treść jakiegokolwiek zasady prawnej nie polega na tym, że dokładnie precyzuje ona określony przedmiotowo wy-cinek sytuacji prawnej danego podmiotu (czy podmiotów) będących adresatami zasady. Doniosłość ta polega chyba raczej na tym, że formuła

¹² W sprawie sposobu formułowania zasad, por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa — Zagadnienia*, s. 94 i n.

wyrażająca daną zasadę może stanowić przydatne narzędzie służące prawidłowemu stosowaniu norm, które szczegółowo określają sytuację prawną danego podmiotu¹³. W tym przejawia się z jednej strony „nadrzędny”, a z drugiej „służebny” charakter normy-zasady prawnej. Tak np. jeżeli próbujemy zrekonstruować na podstawie obowiązujących przepisów treść zasady samodzielności prawnej przedsiębiorstwa państwowego, to nie chodzi nam wcale o to, by formuła wyrażająca tę zasadę „opisywała” dokładnie zakres samodzielności przedsiębiorstwa. Idzie natomiast o to, by przy użyciu tej formuły można było we właściwy sposób interpretować te wszystkie przepisy, które określają granice samodzielności przedsiębiorstwa. Mając na uwadze powyższe sędzę, iż rzeczą najważniejszą będzie podjęcie próby sformułowania treści zasady samodzielności prawnej przedsiębiorstwa tylko w oparciu o wyrażające ją przepisy „przewodnie”, tj. w oparciu o art. 1 ust. 2, 2 i 4 ust. 1 ustawy o p.p.

W świetle tych przepisów wydaje się, że formuła wyrażająca treść zasady, o którą nam chodzi, powinna mieć kształt następujący: W myśl zasady samodzielności prawnej przedsiębiorstwa państwowego przedsiębiorstwo państwowe (działające przez swoje organy) winno być uznawane za wyłącznie uprawnione do podejmowania i realizowania decyzji we wszystkich sprawach mieszczących się w zakresie jego działania, zgodnie z przepisami prawa i w celu wykonania zadań przedsiębiorstwa¹⁴.

Powyższa formuła została ujęta w postaci ogólnej, prawnie wiążącej dyrektywę postępowania. Z tej ogólnej dyrektywy można wyprowadzić dyrektywy bardziej szczegółowe. Zanim jednak przystąpimy do ich ustalenia jak również do określenia kręgu podmiotów, których zasada samodzielności prawnej przedsiębiorstwa państwowego dotyczy, należy zwrócić uwagę na niejako podwójny aspekt omawianej zasady.

Z jednej strony zasada samodzielności posiada swój aspekt „pozytywny” tj. wyznacza pewien stan rzeczy szczególnie przez ustawodawcę preferowany, do której realizacji należy w miarę możliwości i w granicach celowości dążyć. Z tego punktu widzenia zasada samodzielności posiada znaczenie zwłaszcza jako kierunkowa wytyczna w zakresie działalności prawotwórczej, o czym będzie mowa dalej, natomiast w swoim aspekcie negatywnym „zasada samodzielności prawnej przedsiębiorstw państwowych stanowi swego rodzaju „barierę” wobec mogących się ewentualnie pojawiać w praktyce tendencji zmierzających bądź to do

¹³ W szczególności chodzi tu o rozstrzygnięcie przypadków wątpliwych „na rzecz” danej zasady.

¹⁴ Proponowana formuła zasady samodzielności prawnej przedsiębiorstwa państwowego opiera się, jak to wynika z jej treści, na założeniu, iż istota samodzielności przedsiębiorstwa polega na prawnie zagwarantowanej wyłączności w realizowaniu przyznanych przedsiębiorstwu uprawnień (kompetencji). Szczegółowo na ten temat piszę w pracy powołanej w przyp. 9.

ograniczenia zakresu kompetencji przedsiębiorstwa, bądź do naruszenia jego wyłączności w realizowaniu służących mu uprawnień. Funkcję „bariery”, o której mowa zasada samodzielności może pełnić dlatego, że stanowi ona wiążącą dyrektywę interpretacyjną służącą właściwemu odczytywaniu norm prawnych regulujących sposób funkcjonowania przedsiębiorstwa.

III. SZCZEGÓŁOWE DYREKTYWY POSTĘPOWANIA WYNIKAJĄCE Z ZASADY SAMODZIELNOŚCI PRAWNEJ PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

1. W zaproponowanej wyżej formule zasady samodzielności przedsiębiorstwa państwowego nie określono kręgu podmiotów, do których zasada ta jest adresowana. Taksatywne ustalenie kręgu adresatów zasady samodzielności nie wydaje się możliwe na gruncie tych przepisów, które stanowiły podstawę dla zrekonstruowania zasady, o której mowa. Natomiast na gruncie całokształtu przepisów regulujących sposób funkcjonowania przedsiębiorstw można określić krąg podmiotów, do których zasada ta się odnosi, co jak sądzę, w zupełności wystarcza z punktu widzenia potrzeb niniejszych rozważań. W świetle powyższego można, jak się wydaje, stwierdzić, że zasada samodzielności przedsiębiorstwa adresowana jest — teoretycznie — do każdego podmiotu „którego może dotyczyć”, a praktycznie — do tych wszystkich podmiotów, które na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów mają albo kompetencję do stanowienia norm regulujących sytuację prawną przedsiębiorstw, albo też prawną możliwość oddziaływania na przedsiębiorstwo poprzez wydawanie indywidualnych aktów prawnych (w najogólniejszym znaczeniu tego terminu). Chodzi tu zwłaszcza o tzw. „organy państwowe” wg nomenklatury użytej w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy o p.p. Oczywiście, adresatem zasady, o której mowa, jest również każde przedsiębiorstwo podlegające przepisom ustawy o p.p. (gdy chodzi o przedsiębiorstwa nie podlegające przepisom ustawy o p.p. to ich samodzielność może wynikać z przepisów, w oparciu o które działają — por. np. art. 2 ustawy z dnia 26 II 1982 r. — prawo bankowe).

Uwzględniając właśnie praktyczny punkt widzenia należy uznać, że na gruncie aktualnego porządku prawnego adresatami zasady samodzielności w szczególności są:

- a) prawodawca,
- b) organy założycielskie przedsiębiorstw państwowych,
- c) inne organy administracji państwowej (naczelne i terenowe),
- d) sądy powszechne i państwowe komisje arbitrażowe,
- e) inne niż wymienione w p-ktach b - d organy państwowe,

- f) rady nadzorcze przedsiębiorstw państwowych,
- g) zrzeczenia przedsiębiorstw,
- h) przedsiębiorstwa państwowe.

Do wszystkich ww. podmiotów odnosi się ogólna dyrektywa wpływająca z zasady samodzielności (patrz wyżej). Jednakże wydaje się rzeczą potrzebną, uwzględniając potrzeby praktyki stosowania prawa, sformułowanie bardziej skonkretyzowanych dyrektyw postępowania skierowanych do poszczególnych kategorii wyżej wymienionych adresatów, dyrektyw uwzględniających, po pierwsze, zróżnicowany status prawny poszczególnych adresatów, po drugie, odmienne ich zadania, po trzecie wreszcie, potencjalne konteksty sytuacyjne, w których ci poszczególni adresaci mogą „stykać się” w taki czy inny sposób z kwestią samodzielności przedsiębiorstwa.

Dla skrócenia dalszych wywodów nie będziemy analizować odrębnie sytuacji podmiotów wymienionych w powyższym wykazie w pktach c, e oraz f, która w interesującym nas zakresie jest w gruncie rzeczy taka sama jak sytuacja organów założycielskich (pkt b), co wynika choćby z art. 4 ust. 2 w związku z art. 52 ust. 2 ustawy o p.p.

2. Zaczniemy cd omówienia sytuacji prawodawcy (termin ten oznacza tu Radę Ministrów oraz inne naczelne organy administracji a także terenowe organy władzy i administracji). Styka się on z problematyką samodzielności przedsiębiorstwa w dwojaki sposób: pośrednio i bezpośrednio.

Pośrednio wówczas gdy ustanawia przepisy wprawdzie nie dotyczące bezpośrednio sposobu funkcjonowania przedsiębiorstw ale mogące w różny sposób wpływać na faktyczną swobodę ich działania. Tym nurtem działalności prawotwórczej nie będziemy się dalej zajmować.

Bezpośrednio prawodawca styka się z problematyką samodzielności przedsiębiorstw państwowych przy wydawaniu przepisów wykonawczych na podstawie upoważnień zawartych w ustawie o p.p. i innych ustawach regulujących sytuację przedsiębiorstw. Z treści tych upoważnień wynika, iż umożliwiają one (głównie Radzie Ministrów) normowanie w sposób szczegółowy sposobu funkcjonowania bądź to wszystkich przedsiębiorstw państwowych, bądź też określonych ich kategorii. Co do tych ostatnich podkreślić należy szeroki, gdy chodzi o zakres wręcz blankietowy, charakter delegacji wynikającej z art. 5 ustawy o p.p. Jeśli przepisy wykonawcze, o których mowa, mają tworzyć wraz z przepisami ustawowymi spójny system, konieczne jest, przy ich stanowieniu, przestrzeganie określonych kryteriów merytorycznych. W szczególności jest chyba niewątpliwe, iż przepisy wykonawcze powinny w jak największym stopniu uwzględniać ustawowe zasady organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstw, a więc także m. in. zasadę samodzielności. Mając powyższe na względzie, wydaje się, że można pod adresem prawodawcy

sformułować następujące dyrektywy postępowania będące konkretyzacją ogólnej dyrektywy wynikającej z zasady samodzielności i stanowiącej wiążącą, kierunkową wytyczną dla jego działalności prawotwórczej.

I tak po pierwsze, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie normatywnym rangi ustawy stanowienie norm ograniczających kompetencję przedsiębiorstwa do decydowania w sprawach objętych zakresem jego działania ani norm naruszających jego wyłączność w realizowaniu tej kompetencji.

Po drugie, jeżeli na podstawie przepisów ustawowych „prawodawca” posiada upoważnienie do stanowienia norm, z których mogą wynikać ograniczenia samodzielności przedsiębiorstwa, to przedmiotowy zakres tego upoważnienia należy interpretować ścieśniająco.

Po trzecie, czynienie użytku z kompetencji do stanowienia norm ograniczających samodzielność przedsiębiorstwa powinno mieć miejsce jedynie w przypadkach niezbędnych, zwłaszcza (gdy jest niewątpliwe, że wymagają tego zasady optymalnego zaspokajania potrzeb społecznych, racjonalnego gospodarowania lub inne ustawowe zasady organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstw albo wreszcie inne ustawowe zasady prawne (np. szczególnej ochrony mienia społecznego).

Po czwarte, normy wydawane w celu ograniczenia samodzielności powinny ograniczać tę samodzielność jedynie w niezbędnym zakresie, w szczególności jedynie o tyle, o ile wymaga tego realizacja innych ustawowych zasad prawnych, o czym już mówiliśmy.

Po piąte, w razie dezaktualizacji przesłanek, z których wynikała konieczność ustanowienia norm ograniczających samodzielność przedsiębiorstwa należy uchylić normy przewidujące te ograniczenia.

3. Na podstawie art. 52 ustawy o p.p. organ założycielski dokonuje kontroli i oceny działalności przedsiębiorstwa oraz pracy dyrektora. Ponadto, w ramach sprawowanego przez siebie nadzoru ma on prawo władczego wkraczania w sprawę przedsiębiorstwa, ale tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi (art. 52 ust. 2). Przepisy ustawy o p.p. przyznają organowi założycielskiemu kompetencję do ingerencji w sprawę przedsiębiorstwa w kilkunastu przypadkach. W odniesieniu do przedsiębiorstw, o których mowa w art. 5 ustawy o p.p., kompetencję taką przewidują dość liczne przepisy rozporządzeń R.M. wydanych na podstawie tegoż artykułu (co może budzić pewne wątpliwości w świetle art. 52 ust. 2 ustawy o p.p.). We wszystkich przypadkach formą ingerencji organu założycielskiego jest decyzja administracyjna. Przy wydawaniu decyzji nadzorczych organ założycielski powinien przestrzegać następujących dyrektyw postępowania, które jak sądzę, są konsekwencją zasady samodzielności przedsiębiorstw państwowych.

Po pierwsze, organ założycielski ma prawo podejmowania decyzji w sprawach przedsiębiorstwa państwowego tylko w wypadkach prze-

widzianych przepisami rangi ustawy lub przepisami wydanymi na podstawie ustaw i w celu ich wykonania.

Po drugie, zakres kompetencji organu założycielskiego do ingerencji w sprawy przedsiębiorstwa należy interpretować ścieśniająco.

Po trzecie, organ założycielski może ingerować w sprawy przedsiębiorstwa tylko wówczas, gdy jest to niezbędne ze względu na realizację celów z uwagi na które kompetencja do ingerencji została mu przyznana.

Po czwarte, organ założycielski może ingerować w sprawy przedsiębiorstwa tylko w zakresie niezbędnym ze względu na realizację celów z uwagi na które kompetencja do ingerencji została mu przyznana.

Po piąte, w razie wątpliwości, co do tego, czy organowi założycielskiemu przysługuje kompetencja do ingerencji w określonego rodzaju sprawy przedsiębiorstwa należy przyjąć brak kompetencji.

Powyższe dyrektywy są nie tylko wiążącymi wytycznymi, które organ założycielski (rada nadzorcza) powinien uwzględniać przy podejmowaniu środków nadzoru w stosunku do podległego przedsiębiorstwa. Stanowią one zarazem prawne kryterium oceny prawidłowości wykonywania nadzoru. Z tego też względu ich adresatem jest również i sąd rozstrzygający spory związane ze sprawowaniem nadzoru przez organ założycielski na podstawie art. 57 ustawy o p.p. Przypomnijmy ponadto, iż zgodnie z przyjętym wyżej założeniem upraszczającym analogiczne do zaproponowanych tu dyrektyw można skierować pod adresem „innych organów administracji państwowej” oraz „innych organów państwowych” (p. wyżej pkt c oraz e).

4. Zgodnie z odnośnymi przepisami ustawy o p.p. do kompetencji sądów należy rozpatrywanie sporów między organem założycielskim a przedsiębiorstwem, powstałych w związku z dokonanymi przez organ założycielski aktami ingerencji w sprawy przedsiębiorstwa. W szczególności do sporu takiego może dojść z inicjatywy przedsiębiorstwa w przypadku, gdy organ założycielski podtrzyma uprzednio podjętą przez siebie decyzję, od której przedsiębiorstwo wniosło sprzeciw (por. art. 57 ustawy o p.p.).

Przedmiotem tych sporów może być zarówno kwestia legalności decyzji organu założycielskiego jak i kwestia jej merytorycznej trafności, a także kwestia wykładni treści decyzji. W pierwszego typu przypadkach sąd rozstrzyga spór w ten sposób, że albo uchyla, albo utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję, natomiast gdy przedsiębiorstwo kwestionuje merytoryczną trafność decyzji organu założycielskiego, sąd w przypadku gdy uzna zastrzeżenia przedsiębiorstwa za słuszne, może, w zależności od żądania przedsiębiorstwa-powoda albo uchylić decyzję, albo zmienić jej treść (w tym ostatnim przypadku orzeczenie sądu zastępuje decyzję organu założycielskiego). We wszystkich ww. przypadkach sporów mię-

dzy przedsiębiorstwem a organem założycielskim sąd pełni m. in. rolę „stróża samodzielności przedsiębiorstw”. Z tego też względu musi być uznawany za jednego z adresatów zasady samodzielności.

Przy sprawowaniu kontroli aktów nadzoru organu założycielskiego sąd, jak wyżej przyjęliśmy, związany jest tymi samymi dyrektywami, które obowiązują organ założycielski. Wydaje się jednak, iż z zasady samodzielności można wyprowadzić pod adresem sądu dwie dyrektywy dodatkowe, uwzględniające jego szczególne zadanie jako organu stosującego prawo.

I tak, po pierwsze, gdy przy dokonywaniu wykładni treści decyzji organu założycielskiego sąd ma wątpliwości co do tego, w jakim zakresie ograniczać ma ona swobodę działania przedsiębiorstwa, powinien przyjmować, iż ogranicza ona tę swobodę jedynie w zakresie (niezbędnym ze względu na cel, dla którego realizacji została podjęta).

Po drugie, jeżeli sąd wydaje orzeczenie modyfikujące decyzję organu założycielskiego, to treść tego orzeczenia powinna być ustalona w taki sposób, aby przedsiębiorstwo zachowało możliwie najszerszy zakres swobody działania: w szczególności sąd powinien w możliwie najszerszej mierze uwzględnić żądania powoda co do sposobu określenia przez sąd jego sytuacji prawnej, mając jednak na względzie również konieczność realizacji celu, dla którego decyzja została przez organ założycielski podjęta.

Gdy chodzi o komisje arbitrażowe, to „stykają” się one z kwestią samodzielności przedsiębiorstwa przede wszystkim przy okazji rozpoznawania sporów przedumownych, tj. sporów o zawarcie umowy i ustalenie jej treści (umowy obowiązkowej, a wyjątkowo także dobrowolnej). W tych przypadkach, gdy źródłem obowiązku zawarcia umowy jest decyzja administracyjna, komisje arbitrażowe zmuszone są badać prawidłowość formalną tej decyzji, a także dokonywać wykładni jej treści. W tym zakresie należy uznać, że w stosunku do komisji arbitrażowych aktualne są w całej pełni omówione wyżej odnośne dyrektywy postępowania sformułowane pod adresem organów założycielskich i sądów.

Gdy chodzi o ustalenie treści umowy, to zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem (podzielanym w zasadzie przez doktrynę) komisje arbitrażowe posiadają szeroki margines swobody w zakresie kształtowania praw i obowiązków stron. Przyjmuje się, że zakres tej swobody pokrywa się z zakresem swobody samych stron, gdyby zawierały umowę bez udziału arbitrażu¹⁵. Stwierdzenie, że arbitraż posiada znaczną swobodę w kształtowaniu treści umowy nie oznacza, iż może ją kształtować dowolnie. Jest on, rzecz jasna, związany przepisami bezwzględnie obowiązującymi, regulującymi poszczególne typy stosunków zobowiązanie-

¹⁵ Por. Orzeczenie GKA z 15 VII 1968, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego nr 3, poz. 698.

wych. Ponadto wiążą go określone kryteria orzekania wynikające z różnych przepisów, m. in. z przepisów ustawy z r. 1975 o PAG czy z przepisów k.c. (np. art. 386). W szczególności z art. 1 ustawy o PAG wynika m. in., iż jednym z zadań arbitrażu jest ochrona indywidualnych interesów j.g.u. w ich stosunkach wzajemnych¹⁶. Jeśli zważyć, że samodzielność prawna przedsiębiorstwa jest m. in. narzędziem realizacji uznanych przez porządek prawny indywidualnych jego interesów, to wydaje się oczywiste, iż przy orzekaniu w sporach przedumownych arbitraż powinien, obok innych ustawowych (a więc formalnie równorzędnych) kryteriów, uwzględniać także i zasadę samodzielności jako jeden z istotnych wyznaczników treści stosunków zobowiązaniowych, które autorytatywnie kształtuje. „Związanie”, o którym mowa, arbitrażu, z zasadą samodzielności można wyrazić w postaci dyrektywy, w myśl której komisja arbitrażowa orzekając w sporze przedumownym powinna w pierwszym rzędzie uwzględniać zgodne wnioski stron co do kształtu mającego je łączyć stosunku prawnego, nie dające się zaś usunąć w toku postępowania rozbieżności ich stanowisk powinna rozstrzygać w taki sposób, aby indywidualne interesy obu stron były uwzględnione w możliwie największym stopniu.

Powyższej dyrektywy nie należy rozumieć w ten sposób, że jest ona jedynym, czy choćby nadrzędnym kryterium wedle którego arbitraż powinien ustalać treść umowy w sporze przedumownym. Sytuacja komisji arbitrażowej jest bardziej złożona jeśli zważyć, że ochrona indywidualnych interesów stron (a więc i ich samodzielności) nie jest jej wyłącznym zadaniem, co wynika choćby z art. 1 ustawy o PAG.

W wielu wypadkach będzie więc ona zmuszona do dokonywania swego rodzaju hierarchizacji wiążących ją kryteriów orzekania, co może stwarzać różne istotne problemy. Wypadło je tu jedynie zasygnalizować jako wycinek odrębnego zagadnienia, którego analiza wykracza poza ramy naszych rozważań.

5. Kwestia czy i w jaki sposób zasada samodzielności przedsiębiorstw dotyczy również ich zrzeczeń jest problemem dyskusyjnym, którego takie czy inne rozwiązanie jest uzależnione od tego czy wykluczy się, czy też uzna za dopuszczalną w pewnych przypadkach, (a jak tak, to w jakiej formie) ingerencję zrzeczenia w sprawy poszczególnych przedsiębiorstw. Sprawę tę, dyskusyjną w świetle aktualnych, niezbyt wyraźnych przepisów, omawiam w innym miejscu¹⁷.

Wydaje się, że do przyjęcia jest pogląd, w myśl którego możliwe jest przyznanie zrzeczeniu (a ściślej radzie zrzeczenia) kompetencji do

¹⁶ Dz. U. nr 34, poz. 183.

¹⁷ W. Pyziół, A. Walaszek-Pyziół, *Zrzeczenia obowiązkowe przedsiębiorstw państwowych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1983, z. 2, s. 77 i n.

podejmowania uchwał wiążących uczestników zrzeczenia (na podstawie umowy o utworzenie zrzeczenia), jednakże sankcje ewentualnego nieszanowania tych aktów mogą mieć wyłącznie cywilnoprawny charakter. Przy takim założeniu można sformułować pod adresem zrzeczenia następujące dyrektywy postępowania, dotyczące jego stosunków z należącymi doń przedsiębiorstwami.

Po pierwsze, zrzeczenie może podejmować uchwały wiążące zrzeszone przedsiębiorstwa tylko wtedy, gdy ma do tego upoważnienie wynikające z umowy o utworzeniu zrzeczenia bądź opartego o nią statutu.

Po drugie, jeżeli zrzeczenie posiada tak pojmowaną kompetencję do podejmowania aktów wiążących przedsiębiorstwo, to powinno z niej czerpać użytek tylko w przypadkach gdy jest to niezbędne dla realizacji celu, z uwagi na którą ową kompetencję mu przyznano, oraz w zakresie niezbędnym dla realizacji tego celu.

Po trzecie, zakres kompetencji zrzeczenia, o której mowa należy, w razie wątpliwości, interpretować ścieśniająco.

Po czwarte, w razie wątpliwości należy przyjmować, że indywidualny akt zrzeczenia adresowany do przedsiębiorstwa ma charakter niewiążącej wytycznej, zalecenia itp.

Jeśli uznamy dopuszczalność sporów sądowych (lub arbitrażowych) między zrzeczeniem a przedsiębiorstwem na tle aktów prawnych zrzeczenia, o których mowa, to adresatami ww. dyrektywy będą także sądy bądź komisje arbitrażowe.

6. Z powyższych wywodów wynika, że zasada samodzielności prawnej przedsiębiorstwa „adresowana” jest w pierwszym rzędzie nie do samego przedsiębiorstwa a do innych podmiotów, na które nakłada określone — omówione uprzednio — obowiązki. To stwierdzenie może wydać się na pierwszy rzut oka paradoksalne, ale nie powinno jednak dziwić jeśli się zważy, że problem samodzielności prawnej przedsiębiorstwa to problem stosunku tego przedsiębiorstwa do podmiotów stanowiących jego „otoczenie”, podmiotów, których działalność w taki czy inny sposób wiąże się z działalnością przedsiębiorstwa. Samo przedsiębiorstwo państwowe jest również „adresatem” zasady samodzielności, ale w nieco odmiennym znaczeniu tego słowa niż pojmowano do tej pory.

Zasada samodzielności stanowi dla przedsiębiorstwa swego rodzaju dyrektywę interpretacyjną, wedle której powinno ono rozstrzygać swoje własne wątpliwości co do tego, czy jest, czy też nie jest kompetentne w danej sprawie do podjęcia decyzji.

Sądę, że rola tak pojmowanej dyrektywy nie może być niedoceniana. Stanowi bowiem ona czynnik usuwający „psychologiczne” bariery powstrzymujące przedsiębiorstwa przed aktywnym wykorzystywaniem służących mu uprawnień. Zmusza niejako przedsiębiorstwo do działania w oparciu o założenie, iż ono samo jest w zasadzie kompetentne do po-

dejmowania decyzji we wszystkich „własnych” sprawach i nie musi w związku z tym zwracać się do kogokolwiek o wskazówki, dyrektywy, zezwolenia itp. Łączy się z tym również i to, że przedsiębiorstwo nie może liczyć, iż uda mu się przerzucić na jakiś inny podmiot odpowiedzialności za ewentualne niekorzystne wyniki swojej działalności.

Z drugiej strony przedsiębiorstwa są zarazem recypientami korzyści płynących z omawianej zasady. Korzyści te są konsekwencją tego, iż inne podmioty są prawnie związane określonymi dyrektywami postępowania, czy to jeśli chodzi o podejmowanie aktów ingerencji w sprawy przedsiębiorstwa, czy też o rozstrzyganie sporów powstających na tle tych aktów. W tym sensie można powiedzieć, że dyrektywy te pełnią pośrednio rolę jednego z instrumentów ochrony samodzielności przedsiębiorstw państwowych w ogólności (obok głównego prawnego instrumentu tej ochrony, jakim jest niewątpliwie prawo przedsiębiorstwa zażalowania do sądu decyzji organu nadzorczego).

THE PRINCIPLE OF LEGAL INDEPENDENCE OF STATE ENTERPRISE

Summary

The article discusses the principle of legal independence of state enterprises on the grounds of regulations implementing the economic reform. The authoress made an attempt at ascertaining whether these legal provisions create grounds to formulate the principle of independence as the principle in directional meaning. Upon answering positively to that query, she suggested to understand the principle of independence as the general direction of dealings, according to which the state enterprise has the discretion to make decisions in all the matters within the scope of its activities, according to the rule of law and in order to realize all tasks of the enterprise. Numerous specific directions of activities can be derived — in the authoress opinion — from that general direction, they would be designed for the organs of state administration, (including the founding organ), the legislator, courts of justice, arbitration commissions and for the very enterprise. The authoress attempted at formulating those directions in the aspect of needs of law application.