

CEZARY KOSIKOWSKI

PROBLEMY PRAWNE ODPOWIEDZIALNOŚCI ZWIĄZANEJ Z DZIAŁALNOŚCIĄ PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

1. Przedsiębiorstwa państwowe stanowią podstawową formę organizacyjno-prawną gospodarki socjalistycznej. Z ich funkcjonowaniem, a zwłaszcza rezultatami ich działalności wiąże się oczekiwania nie tylko w sferze materialnej, lecz również niematerialnej. Status ekonomiczny i prawny przedsiębiorstw państwowych jest punktem wyjścia dla budowy całościowego modelu gospodarczego (w tym systemu zarządzania gospodarką narodową). Ten zaś jest ściśle sprzężony i determinuje układ wielu innych procesów społecznych i politycznych. Zrozumiała jest zatem troska prawodawcy o kształt prawa przedsiębiorstw państwowych. Przedmiotem regulacji prawnych jest przede wszystkim ustrój prawny przedsiębiorstwa oraz zasady jego funkcjonowania. Prawo gospodarcze i finansowe wyznacza szereg pożądanych przez ustawodawcę zachowań przedsiębiorstwa. Zmierzają one do tego, aby zachęcić lub zmusić przedsiębiorstwa państwowe do podejmowania działań najbardziej gospodarczych, efektywnych i użytecznych społecznie¹. W dążeniu do uzyskania oczekiwanych rezultatów gospodarczych dokonuje się ocen funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych i licznych zmian przepisów prawnych, destabilizujących działalność gospodarczą.

Na tle powyższego pojawia się wątpliwość, czy troska ustawodawcy obejmuje również zagadnienie odpowiedzialności związanej z działalnością przedsiębiorstw państwowych; czy przepisy prawne wyraźnie określają kto, za co, przed kim i jak odpowiada w związku z prowadzeniem przedsiębiorstwa państwowego i czy odpowiedzialność ta jest realna oraz służy osiągnięciu celów, dla których tworzy się przedsiębiorstwa państwowe?

W naukach prawnych odpowiedzialność uchodzi za jedną z podstawowych instytucji prawnych, zarówno w procesie tworzenia prawa, jak i jego stosowania oraz oceny. Prawodawca, który decyduje się na nor-

¹ Por. N. Gajl, *Prawo finansowe a inne regulacje prawne funkcjonowania przedsiębiorstw uspołecznionych*, Państwo i Prawo 1987, nr 1.

matywne określenie pożądanego z punktu widzenia interesów państwa (społeczeństwa) zachowania danych podmiotów nie może ograniczyć się tylko do wskazania ich uprawnień i obowiązków. Powinien również przewidzieć ponoszenie określonych konsekwencji związanych z przekroczeniem lub niewypełnieniem kompetencji albo niewykonaniem lub wadliwym wykonaniem obowiązków. Nie wystarczy bowiem określenie tylko sposobów zastosowania przymusu państwowego zmierzającego do wyegzekwowania istniejącego już obowiązku. W sytuacji, gdy działania jednego podmiotu naruszają interesy drugiego podmiotu w stosunku prawnym łączącym te podmioty muszą powstać nowe lub ulec zmianie istniejące stosunki prawne. Jeżeli prawodawca określi w przepisach prawnych taką sytuację, będzie to równoznaczne z ustaleniem odpowiedzialności prawnej. Jest ona bowiem środkiem zmierzającym do zapewnienia zgodności realnego zachowania się podmiotu z jego prawami i obowiązkami².

2. Problem odpowiedzialności w gospodarowaniu i zarządzaniu gospodarką narodową dostrzegany jest już od dawna³. W nowym systemie gospodarowania i zarządzania nie stracił on na swej aktualności. Brak jest jednak całościowego spojrzenia na to zagadnienie, co wynika z silnej tradycji do rozpatrywania zagadnień odpowiedzialności w sposób odrębny i odcinkowy, właściwy dla pewnych grup nauk, a nawet oddzielnie w ramach przedsiębiorstw państwowych opiera się na przepisach prawnych, które z punktu widzenia podziału prawa na gałęzie należą do różnych dyscyplin prawa, obejmując różne stosunki prawne. Brak powszechnej akceptacji koncepcji prawa gospodarczego oraz prawa zarządzania gospodarką narodową powoduje, że podejmowane w różnych gałęziach prawa analizy stanu prawnego w zakresie odpowiedzialności, jeśli nawet dotyczą przedsiębiorstwa państwowego, to w oderwaniu od całości kształtu jego konstrukcji prawnej i zasad funkcjonowania. Na tej podstawie powstają też przepisy prawne dotyczące odpowiedzialności związanej z tworzeniem i prowadzeniem przedsiębiorstwa państwowego. Problem jest tymczasem bardziej złożony, ponieważ odpowiedzialność tę kształtuje wiele czynników. Są to: 1) model gospodarczy, 2) zakres samodzielności przedsiębiorstwa, 3) system zarządzania przedsiębiorstwami, 4) cel i zadania przedsiębiorstwa oraz sposób ich ustalania (planowania), 5) system podejmowania decyzji gospodarczych i stopień dopuszczalności ryzyka gospodarczego, 6) system mierników ocen działalności przedsiębiorstwa oraz system bodźców i sankcji finansowych, 7) status prawny przedsiębiorstw i podmiotów zarządzania, 8) stan gospodarczo-finan-

² R. O. Chałfina, *Ogólna nauka o stosunku prawnym*, Warszawa 1979, s. 306 i n.

³ Por. L. Bar, L. Stępiak, *Kompetencje i odpowiedzialność w państwowych organizacjach gospodarczych*, Państwo i Prawo 1978, nr 5.

sowy przedsiębiorstwa. Kolejność wymienionych czynników jest ważna, ponieważ mają one różny stopień ogólności i wzajemnej zależności.

Rozwiązania prawne dotyczące odpowiedzialności w zakresie funkcjonowania przedsiębiorstwa powinny odnosić się do określonego modelu gospodarki socjalistycznej (systemu gospodarowania i systemu zarządzania gospodarką narodową) i jednocześnie charakteryzować go pod względem prawnym w zakresie dotyczącym zasad działalności przedsiębiorstw państwowych. Model gospodarczy determinuje bowiem zakres samodzielności gospodarczej i finansowej przedsiębiorstwa oraz kształtuje system zarządzania przedsiębiorstwami. Ma to decydujące znaczenie dla kształtu (zakresu, form) odpowiedzialności związanej z funkcjonowaniem przedsiębiorstw. Jest to więc istotna różnica z tradycyjnymi rodzajami i formami odpowiedzialności prawnej (cywilnej, karnej, administracyjnej), które bez większych zmian konstrukcyjnych mogą funkcjonować w różnych modelach gospodarczych, a nawet w różnych warunkach ustrojowych. W ramach danego modelu gospodarczego różny jest przede wszystkim zakres samodzielności prawnej⁴, gospodarczej i finansowej przedsiębiorstw, rozumianej jako wyłączność przedsiębiorstwa w realizowaniu przyznanych mu ustawowo uprawnień (kompetencji) we wszystkich sprawach mieszczących się w zakresie jego działania⁵, a więc także jego stosunków z innymi podmiotami⁶. Nie ma też wątpliwości, że samodzielność przedsiębiorstwa polega na pełnej odpowiedzialności ekonomicznej i prawnej za podjęte zobowiązania, co łączy się z zasadą samofinansowania się⁷.

W związku z różnymi — w poszczególnych modelach gospodarczych — zakresami samodzielności przedsiębiorstw występują różne systemy zarządzania przedsiębiorstwami przez organy państwowe. Mają one bądź to postać kierownictwa (w modelu scentralizowanym), bądź też postać nadzoru (w modelu zdecentralizowanym) albo postać mieszaną zawierającą w sobie elementy kierownictwa i nadzoru (w modelu częściowo zdecentralizowanym)⁸.

⁴ E. Łętowska, *Samodzielność przedsiębiorstw i ich osobowość prawna*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1970, nr 11, s. 367 i n.

⁵ A. Walaszek-Pyzioł, *Samodzielność prawa przedsiębiorstwa państwowego*, Kraków 1984, s. 65-66.

⁶ C. Kosikowski, H. Lewandowski, A. Rembieliński, M. Seweryński, *Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd jego załogi. Komentarz*, Warszawa—Łódź 1987, s. 34 i n.

⁷ Por. B. Słotwiński, *Przedsiębiorstwa państwowe i ich załogi*, Organizacja. Metody. Technika 1982, nr 2; C. Zuławska, *Integralność majątku przedsiębiorstwa państwowego w związku z zasadą samofinansowania*, Krakowskie Studia Prawnicze 1985, t. XVIII.

⁸ Por. J. Łętowski, *Prawne stosunki kierownictwa w administracji państwowej*, Studia Prawnicze 1975, nr 44; A. B. Mirecki, *Prakseologiczne i prawne aspekty kierowania w zarządzaniu gospodarką narodową*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1981, z. 2; J. Chwiłkowska, *Pojęcie nadzoru w zarządzaniu go-*

Zakres samodzielności i systemu zarządzania przedsiębiorstwami determinują rozwiązania prawne określające normatywnie cel tworzenia i funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych⁹, a także ich zadania oraz sposób ich ustalania (planowania)¹⁰. Wpływa to również decydująco na proces podejmowania decyzji gospodarczych¹¹ w skali mikro- i makroekonomicznej oraz na dopuszczalność ryzyka gospodarczego w tym procesie¹². W związku z właściwym dla danego modelu gospodarczego systemu zarządzania przedsiębiorstwami wystąpić powinny odpowiednio dostosowane do danego systemu mierniki oceny działalności przedsiębiorstw¹³, a także bodźce i sankcje finansowe¹⁴. Konstruując normatywny kształt odpowiedzialności związanej z funkcjonowaniem przedsiębiorstw państwowych należy brać pod uwagę wszystkie wymienione czynniki. Są one zmienne w zależności od modelu gospodarczego. Dlatego też konstrukcja odpowiedzialności nie może być jednolita dla różnych modeli gospodarczych¹⁵.

Konstrukcja odpowiedzialności powinna być zróżnicowana również dlatego, że nie wszystkie przedsiębiorstwa państwowe mogą być poddane jednolitej, ogólnej regulacji prawnej, lecz muszą być organizowane

spodarką narodową, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1985, t. XXXV; M. Królikowska-Olczak, *Sposunki prawne przedsiębiorstwa państwowego z innymi podmiotami w świetle reformy gospodarczej*, *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica* 1984, nr 16.

⁹ Por. A. Walaszek-Pyziół, *Prawne zasady wyznaczające cele przedsiębiorstw państwowych*, Organizacja. Metody. Technika 1983, nr 8-9; W. Szpringer, *Zadania przedsiębiorstwa państwowego*, w: *Prawo przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1986, s. 101-102; Z. Sadowski, *Funkcje przedsiębiorstwa socjologicznego*, *Ekonomista* 1987, nr 2.

¹⁰ Por. W. Sarnecki, *Gospodarowanie za pomocą planowania*, Wrocław 1980; K. Strzyczkowski, *Elementy prawne planowania przedsiębiorstw państwowych*, *Państwo i Prawo* 1983, nr 11; C. Kosikowski, *Planowanie w przedsiębiorstwach państwowych (problemy prawne)*, Łódź 1989.

¹¹ Por. Z. Dąbrowski, *Problemy samodzielności decyzyjnej przedsiębiorstw społecznych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1987, z. 1.

¹² Por. S. Biczynski, *Ryzyko i odpowiedzialność organizacji gospodarczej*, *Ekonomista* 1977, nr 3; W. Grzybowski, *Ryzyko, innowacje i decyzje gospodarczej*, Lublin 1984.

¹³ Por. A. Jankowska-Kłapkowska, *System ocen działalności gospodarczej przedsiębiorstwa państwowego*, *Gospodarka Planowa* 1983, nr 9; W. Janasz, *Mierniki oceny działalności przedsiębiorstw przemysłowych w procesie zarządzania*, *Gospodarka Planowa* 1984, nr 7-8; E. Bieniasz-Stępień, *Ocena funkcjonowania przedsiębiorstwa w różnych systemach funkcjonowania gospodarki*, *Gospodarka Planowa* 1986, nr 4-5.

¹⁴ Por. J. Małecki, *Bodźce i sankcje prawnofinansowe*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1981, z. 1.

¹⁵ Por. C. Kosikowski, *Podstawowe problemy odpowiedzialności gospodarczej*, *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica* 1988, nr 34, s. 31-40.

i działać według odrębnych zasad oraz na podstawie szczególnych przepisów. To samo, chociaż już w mniejszym nieco stopniu, odnieść trzeba do różnych rodzajów przedsiębiorstw państwowych¹⁶, zwłaszcza zaś do przedsiębiorstw użyteczności publicznej¹⁷. Można zastanawiać się również, czy zróżnicowanie to nie powinno objąć także przedsiębiorstw terenowych, mimo że prawodawca nie eksponuje wyraźnie i odrębnie takiej kategorii przedsiębiorstw, skoro działają *one* w zupełnie odmiennych od pozostałych przedsiębiorstw warunkach gospodarczych (inne cele, zasady działania itp.) i w innym układzie zarządzania (wpływ rady narodowej i organu założycielskiego)¹⁸.

Wydaje się także, że konstrukcja odpowiedzialności powinna uwzględniać i wyrażać jednocześnie w swych rozwiązaniach różne sytuacje gospodarczo-prawne, w których znaleźć się mogą przedsiębiorstwa państwowe. Pod tym względem wyróżnić można następujące warianty: 1) sytuacja podstawowa, w której nie występuje zagrożenie gospodarcze przedsiębiorstwa (nie ponosi ono strat grożących powstaniem ujemnego, zamiast planowanego dodatniego, wyniku finansowego), bądź też — jak to określają przepisy bankowe — przedsiębiorstwo posiada trwałą zdolność kredytową¹⁹; 2) sytuacja szczególna, polegająca na prowadzeniu w przedsiębiorstwie postępowania sanacyjnego (postępowania wewnętrznego, ustanowienia zarządu komisarycznego)²⁰; 3) sytuacja związana z zakończeniem działalności gospodarczej w formie likwidacji lub upadłości przedsiębiorstwa.

Zakres i formy odpowiedzialności muszą być różne w zależności od reżimu prawnego przedsiębiorstw państwowych. Różny może być bowiem zakres ich samodzielności, organizacji prawnej (np. różne formy przedsiębiorstwa państwowego) i kompetencji organów przedsiębiorstwa (zwłaszcza organów samorządu załogi), powiązań z organem założycielskim itd.

Całokształt tych uwarunkowań powinna znaleźć swój wyraz w okre-

¹⁶ Por. S. Piątek, *Rodzaje i formy przedsiębiorstw państwowych*, Organizacja. Metody. Technika 1982, nr 7.

¹⁷ Por. A. Wasilewski, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego*. Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1982, nr 1-2; S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986.

¹⁸ Por. B. Słotwiński, *Pozycja przedsiębiorstw państwowych wobec rad narodowych i terenowej administracji*, Warszawa 1985, s. 153 i n.; C. Kosikowski, *Rady narodowe i gospodarka terenowa w świetle doświadczeń z lat 1984-1986 (problemy prawne)*, Problemy Rad Narodowych 1987, z. 69, s. 68 i n.

¹⁹ Por. A. Janiak, *Pojęcie zdolności kredytowej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1986, z. 4.

²⁰ Por. Z. Swieboda, *Odpowiedzialność według ustawy o poprawie gospodarki przedsiębiorstwa państwowego oraz o jego upadłości* Nowe Prawo 1984, nr 9.

śleniu podstaw prawnych odpowiedzialności, jej zakresu przedmiotowego i podmiotowego oraz w procedurze ustalania i egzekwowania odpowiedzialności.

3. Elementem niezbędnym wszystkich rodzajów odpowiedzialności prawnej jest ujemna kwalifikacja przez prawo przypisywalnego podmiotowi zdarzenia. Źródłem odpowiedzialności jest norma prawna, bowiem odpowiedzialność jest zasadą normatywną systemu prawa (tzw. normą drugiego stopnia)²¹. Odpowiedzialność związana z tworzeniem i funkcjonowaniem przedsiębiorstw państwowych powinna wynikać przede wszystkim z aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Ponadto źródłem tej odpowiedzialności mogą być postanowienia zawarte w umowach międzynarodowych i w umowach gospodarczych.

W nauce prawa zwykło się wywodzić rodzaje i formy odpowiedzialności według dziedzin prawa lub (choć rzadziej) według podmiotów odpowiedzialności. Obydwa podziały są teoretycznie dopuszczalne i poprawne, ponieważ w danym momencie — podobnie jak podziały prawa na gałęzie²² — służą określonym celom badawczym. Jednakże w obydwu podziałach na dalszy plan schodzi przedmiot odpowiedzialności. Nie jest to słuszne, ponieważ konstruując normatywnie odpowiedzialność powinno nam przede wszystkim zależeć na zapewnieniu zgodności realnego zachowania się danego podmiotu z jego prawami i obowiązkami, to zaś oznacza nade wszystko ochronę przedmiotu (zachowania) danego stosunku prawnego.

Różnica między przedmiotowym a podmiotowym podejściem do konstrukcji odpowiedzialności jest dość subtelna, lecz w odniesieniu do kwestii gospodarczych prymat przedmiotowego ujęcia odpowiedzialności nie powinien ulegać wątpliwości. Określanie podmiotu i rodzaju prawnego odpowiedzialności jest ważne, lecz przy ujęciu przedmiotowym staje się kwestią poniekąd wtórną w stosunku do określenia przedmiotu odpowiedzialności.

4. Przedmiot odpowiedzialności dotyczący tworzenia i funkcjonowania przedsiębiorstwa państwowego należałoby traktować szeroko. Obejmuje on bowiem równocześnie: 1) uprawnienia i obowiązki²³; 2) upraw-

²¹ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, Zeszyty Naukowe UMK 1968, Prawo VIII, s. 35.

²² Por. H. Rot, *Jedność i podziały systemu prawa socjalistycznego*, Wrocław 1971, s. 123.

²³ Stoimy na stanowisku, że odpowiedzialność łączy się przede wszystkim z niewykonaniem lub wadliwym wykonaniem obowiązku. Może być jednak również rezultatem przekroczenia lub niewypełnienia kompetencji (mianem tym obejmuje się przecież zarówno uprawnienia, jak i obowiązki). Wśród kompetencji podmiotów gospodarki uspołecznionej rozróżnienie uprawnień od obowiązków jest często

nienia i obowiązki różnych podmiotów (gospodarczych i zarządzania); 3) uprawnienia i obowiązki w różnych sferach (organizacyjno-prawnej, gospodarczej i finansowej); 4) uprawnienia i obowiązki realizowane w różnego rodzaju stosunkach prawnych powstających w toku gospodarowania i zarządzania.

Odpowiedzialność związana z tworzeniem i funkcjonowaniem przedsiębiorstw państwowych może w szczególności odnosić się do uprawnień i obowiązków w zakresie: 1) tworzenia przedsiębiorstwa (w tym zaś także do kształtowania jego formy prawnej i struktury organizacyjnej, wyposażenia w środki trwałe i obrotowe, powołania dyrektora itd.); 2) kształtowania formy prawnej i struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, o ile nie zostały one określone w procesie tworzenia przedsiębiorstwa; 3) powoływania i odwoływania oraz zawieszania dyrektora przedsiębiorstwa oraz dokonywania oceny jego pracy (realizowania kompetencji); 4) łączenia, podziału i likwidacji przedsiębiorstwa; 6) gospodarowania majątkiem przedsiębiorstwa; 7) obrotu gospodarczego (stosunków umownych z kontrahentami przedsiębiorstwa); 8) kształtowania wyniku finansowego przedsiębiorstwa (ustalania kosztów, w tym płac i wydatków eksploatacyjnych oraz remontowo-inwestycyjnych; ustalania cen, osiągania przychodu ze sprzedaży (usług) lub z innych źródeł, np. z dotacji budżetowej, pożyczek, kredytów bankowych, emisji obligacji, zbywania akcji, z udziałów we wspólnych przedsięwzięciach itd.); 9) rozliczeń z budżetem państwa i z innymi publicznymi funduszami celowymi; 10) prawidłowości obliczania wyniku finansowego i wykazywania go w sprawozdaniu finansowym przedsiębiorstwa; 11) podziału wyniku finansowego przedsiębiorstwa; 12) wykorzystywania środków własnych i obcych; 13) gospodarowania funduszami celowymi przedsiębiorstwa; 14) gospodarowania środkami dewizowymi przez przedsiębiorstwo; 15) w zakresie postępowania sanacyjnego i upadłościowego przedsiębiorstwa.

W stosunku do powyższego zakresu odpowiedzialność prawna może być ograniczona przedmiotowo lub podmiotowo, bądź też łącznie (przedmiotowo-podmiotowo). Wybór zakresu odpowiedzialności należy do prawodawcy, nie może on być jednak dowolny. Powinien natomiast uwzględnić czynniki kształtujące odpowiedzialność w gospodarowaniu i w zarządzaniu. Ochrona prawna, której udziela prawodawca poszczególnym stosunkom prawnym występującym w tych procesach musi tworzyć niesprzeczną, logiczną i zupełną całość, jakkolwiek dla jej regulacji prawnej

bardzo trudne. Nierealizowanie lub wadliwe realizowanie uprawnień przez dany podmiot może mieć decydujący wpływ na możliwość wykonania lub prawidłowego wykonania obowiązku przez inny podmiot. W tej sytuacji przepisy prawne mogą przewidywać również odpowiedzialność za realizację uprawnień lub co najmniej powinny stwarzać możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności podmiotu, który nie może wykonać swego obowiązku na skutek niewykonywania uprawnienia przez inny podmiot.

mogą być stosowane różne rodzaje odpowiedzialności oparte na właściwej danej gałęzi prawa aparaturze pojęciowej.

Na tym tle wyłania się problem dopuszczalności i skutków zbiegu odpowiedzialności opartej na różnych podstawach prawnych, właściwych danemu rodzajowi stosunku prawnego i stanowiącej ochronę prawną tego stosunku. Wbrew pozorom nie jest to problem łatwy. Przedmiot odpowiedzialności związanej z przedsiębiorstwem może być świadomie chroniony tak silnie, iż wymagać to będzie równoczesnego ustanowienia kilku rodzajów odpowiedzialności (tzw. odpowiedzialności abstrakcyjnej) po to, aby działając prewencyjnie nie dopuścić do wystąpienia odpowiedzialności konkretnej. Jednocześnie jednak trzeba mieć na uwadze fakt, iż ustanowienie zbyt daleko idącej odpowiedzialności prawnej (kilku jej rodzajów) może spowodować skutki niewspółmierne do wartości chronionego dobra. Stąd też wynika konieczność całościowego, a nie tylko fragmentarycznego (według działów prawa) podejścia do konstrukcji odpowiedzialności związanej z przedsiębiorstwem państwowym. Daje to również inne spojrzenie na zakres podmiotowy tej odpowiedzialności.

5. Wyznacza go zakres przedmiotowy ustalony przez prawodawcę, który decyduje z jakimi częściami przedmiotowymi łączy odpowiedzialność i jakiego podmiotu ona dotyczy.

Wśród potencjalnych podmiotów odpowiedzialności wyróżnić trzeba dwie podstawowe grupy: 1) przedsiębiorstwo państwowe jako odrębny podmiot prawny oraz jego organy (ewentualnie także nie będące organami osoby sprawujące funkcje kierownicze lub samodzielne oraz niektóre organizacje działające na terenie przedsiębiorstwa); 2) pozostałe podmioty, zewnętrzne wobec przedsiębiorstwa i pozostające z nim w różnego rodzaju stosunkach prawnych.

Niezależnie od stopnia samodzielności prawnej, gospodarczej i finansowej, w jaki wyposaży się przedsiębiorstwo państwowe, musi być ono brane pod uwagę jako podstawowy podmiot odpowiedzialności związanej z jego uprawnieniami i obowiązkami. Mamy oczywiście na uwadze przedsiębiorstwo w znaczeniu prawnym, a więc podmiot o odrębnej osobowości prawnej. Do takiego bowiem podmiotu prawodawca kieruje poprzez przepisy prawne określone uprawnienia i obowiązki, mogąc wiązać z ich realizacją konsekwencje prawne ich niewykonywania lub wadliwego wykonywania.

Zakres odpowiedzialności organów przedsiębiorstwa powinien być zróżnicowany. Prawodawca może bowiem ustalać w różnym zakresie kompetencje organów przedsiębiorstwa, z których nie wszystkie muszą jednocześnie pełnić funkcje organów osoby prawnej²⁴ (przedsiębiorstwa).

²⁴ Por. A. Klein, *Charakter prawny organów osób prawnych*, w: *Rozprawy z prawa cywilnego*, Warszawa 1985.

Stąd też wśród podmiotów odpowiedzialności znajdzie się dyrektor przedsiębiorstwa, będący jego organem, ale równocześnie organem osoby prawnej. Jego status prawny jest skomplikowany, ponieważ jest on jednocześnie kierownikiem zakładu pracy²⁵, a w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem dzieli funkcje kierownicze z organami samorządu pracowniczego²⁶. Wobec tego odpowiedzialność dyrektora przedsiębiorstwa dotyczy różnych stosunków prawnych²⁷, stanowiąc złożony prawnie problem²⁸.

W systemach prawnych przewidujących występowanie w przedsiębiorstwach państwowych samorządu pracowniczego jako organów przedsiębiorstwa²⁹ nie sposób nie brać pod uwagę tych organów jako potencjalnych podmiotów odpowiedzialności. Nie stoi temu na przeszkodzie złożoność charakteru prawnego tych organów oraz ich podmiotowości³⁰. Problemem mogą stać się natomiast formy tej odpowiedzialności, jej skuteczność i egzekwowalność

Do rozważenia pozostaje kwestia celowości i możliwości traktowania jako podmiotów odpowiedzialności związanej z przedsiębiorstwem innych jego pracowników. Część z nich może być równocześnie pełnomoc-

²⁵ Por. T. Liszcz, *Stosunek pracy dyrektora przedsiębiorstwa państwowego w PRL*, Lublin 1986, s. 11 i n.

²⁶ Por. J. Chwiałkowska, *Problemy prawne kierowania działalnością przedsiębiorstwa w świetle reformy gospodarczej*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica, 1984, nr 16; A. Walaszek-Pyziół, *Organy przedsiębiorstwa państwowego a zasada jednoosobowego kierownictwa*, Krakowskie Studia Prawnicze 1985, t. XVIII.

²⁷ Por. A. Chełmoński, *Sytuacja dyrektora przedsiębiorstwa państwowego wobec organu założycielskiego*, w: *Pozycja prawna dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, Wrocław 1983; tamże, W. Sanetra *Dyrektor a załoga przedsiębiorstwa państwowego*.

²⁸ Por. Z. Kubot, *Odpowiedzialność dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, w: *Odpowiedzialność pracownicza*, Wrocław 1984; Z. Masternak, *Odpowiedzialność dyrektora przedsiębiorstwa państwowego. Wybrane zagadnienia prawne*, w: *Pracownicza odpowiedzialność kadry kierowniczej*, Wrocław 1985; G. Bieniek, *Odpowiedzialność dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, Organizacja. Metody. Technika 1985, nr 6; Z. Kubot, *Odpowiedzialność dyrektora przedsiębiorstwa państwowego przed organem założycielskim i przed załogą*, Organizacja. Metody. Technika 1987, nr 8-9.

²⁹ Por. R. Sowiński, *Samorząd załogi a modele przedsiębiorstw państwowych*, Organizacja. Metody. Technika 1986, nr 6.

³⁰ Por. T. Rabska, *Nowe aspekty prawne samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1982, z. 2; Z. Niedbała, *Rada pracownicza w systemie organów przedsiębiorstwa państwowego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1983, z. 4; L. Bar, *Sytuacja prawna rady pracowniczey*, Państwo i Prawo 1986, nr 10; M. Seweryński, *Odpowiedzialność załogi zakładu pracy*, w: *Odpowiedzialność zbiorowych podmiotów prawa pracy*, Wrocław 1987; R. Sowiński, *Charakter samorządu załogi przedsiębiorstwa jako instytucji prawnej zarządzania gospodarką*, Państwo i Prawo 1987, nr 5; W. Sanetra, *Organ czy podmiot prawa*, Państwo i Prawo 1987, nr 4, L. Bar, *O podmiotowości rady pracowniczey*, Państwo i Prawo 1987, nr 4.

nikami (np. zastępcy dyrektorów³¹ oraz inni pracownicy ustanowieni przez dyrektora)³². Część ma normatywnie określony zakres kompetencji i odpowiedzialności (np. główny księgowy³³ i radca prawny³⁴). Dla pozostałych dyrektor przedsiębiorstwa określa szczegółowo zakres działania, podział czynności i odpowiedzialności w regulaminie organizacyjnym przedsiębiorstwa³⁵. Ponoszą oni zatem odpowiedzialność pracowniczą, obejmującą różne konsekwencje³⁶.

Odrębny od załogi zakładu pracy podmiot prawa stanowi zakładowa organizacja związkowa³⁷. Ma ona ustawowo określone kompetencje, które dotyczą min. funkcjonowania przedsiębiorstwa. Zakładowa organizacja związkowa występuje jako zbiorowy podmiot prawa pracy oraz jako osoba prawna. W każdym z tych obszarów z działalnością tej organizacji łączy się odpowiedzialność prawna³⁸, pozostająca w związku z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa.

W kategoriach prawnych podmiotami odpowiedzialności prawnej związanej z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa nie są natomiast inne organizacje społeczne i polityczne, działające w przedsiębiorstwie. Nie mają one bowiem normatywnie określonych kompetencji w stosunku do spraw przedsiębiorstwa. Nie oznacza to, że nie mają lub nie mogą mieć wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstwa. Z tego tytułu ponoszą jednak jedynie odpowiedzialność polityczną. Nie przeczy to również ponoszeniu odpowiedzialności politycznej przez pracowników przedsiębiorstwa (zwłaszcza kadry kierowniczej) — członków tych organizacji³⁹.

³¹ Por. B. Ziemianin, *Pozycja prawna zastępcy dyrektora przedsiębiorstwa państwowego w świetle zasady jednoosobowego kierownictwa*, Państwo i Prawo 1981, nr 2.

³² Por. B. Ziemianin, *Pełnomocnicy przedsiębiorstw państwowych*, Nowe Prawo 1983, nr 9 - 10; W. Pyziół, *Nowe zasady reprezentacji cywilnoprawnej przedsiębiorstw państwowych*, Państwo i Prawo 1983, nr 4; M. Domel, *Cywilnoprawna reprezentacja przedsiębiorstwa według ustawy o przedsiębiorstwach państwowych*, Nowe Prawo 1983, nr 1; L. Moskwa, *Kontrowersje wokół pełnomocników przedsiębiorstw państwowych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1985, z. 3.

³³ Por. Z. Niedbała, *Status prawny zastępcy dyrektora oraz głównego księgowego w przedsiębiorstwie państwowym*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1987, z. 4.

³⁴ Por. A. Kalwas, *Nowy model obsługi prawnej uspołecznionych jednostek organizacyjnych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1986, nr 3.

³⁵ Por. M. Śniegucki, *Statut przedsiębiorstwa państwowego w świetle prawa polskiego*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica 1988, nr 33, s. 94 i n.

³⁶ Por. T. Liszcz, *Odpowiedzialność pracownicza kadry kierowniczej w: Odpowiedzialność pracownicza*, Wrocław 1984; W. Sanetra, *O swoistościach odpowiedzialności pracowniczej kadry kierowniczej*, w: *Pracownicza odpowiedzialność kadry kierowniczej*, Wrocław 1985.

³⁷ M. Seweryński, *Odpowiedzialność załogi*, s. 65.

³⁸ Por. G. Bieniek, *Odpowiedzialność związku zawodowego*, w: *Odpowiedzialność zbiorowych podmiotów prawa pracy*, Wrocław 1987.

³⁹ Por. Z. Kubot, *Odpowiedzialność polityczna kadr kierowniczych*, w: *Pracownicza odpowiedzialność kadry kierowniczej*, Wrocław 1985.

Drugą grupę potencjalnych podmiotów odpowiedzialności związanej z przedsiębiorstwem tworzą te podmioty, którym przysługują bądź to kompetencje wobec przedsiębiorstwa, bądź też pozostają one w takich stosunkach prawnych z nim, które rzutują lub mogą rzutować na funkcjonowanie przedsiębiorstwa. Jest to określenie szerokie, a tworzące je grupa podmiotów nie jest jednolita zarówno z punktu widzenia stosunków prawnych łączących je z przedsiębiorstwem, jak i pod względem charakteru prawnego tych podmiotów.

Wśród podmiotów powiązanych stosunkami prawnymi z przedsiębiorstwem wymienić trzeba przede wszystkim kontrahentów przedsiębiorstwa, a więc dostawców, odbiorców, wykonawców robót, usługodawców, pośredników itd. Ich powiązania z przedsiębiorstwem są oparte na umowach, które na ogół precyzują jedynie bardziej szczegółowo pewne wzajemne prawa i obowiązki, których nie określono w tzw. ogólnych warunkach umów⁴⁰. Przepisy te, jak również umowy określają rodzaje i formy odpowiedzialności prawnej dotyczące prawnego obrotu gospodarczego. Problematyka ta jest przedmiotem licznych regulacji normatywnych oraz posiada bogate orzecznictwo arbitrażowe i literaturę⁴¹. Znaczenie tej odpowiedzialności wyrasta poza ramy stosunków umownych.

Z jednej strony, odpowiedzialność przedsiębiorstwa wobec jego kontrahentów może w swych skutkach powodować istotne zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Może więc być zaczątkiem (przyczyną) procesu powodującego odpowiedzialność innych podmiotów (np. dyrektora przedsiębiorstwa) i opartą na innych podstawach prawnych.

Z drugiej strony, dla prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa i związanej z tym odpowiedzialności nie są obojętne formy i skutki odpowiedzialności kontrahentów przedsiębiorstwa. Najważniejszy wydaje się zwłaszcza problem odszkodowania z tytułu utraconych korzyści⁴². Wadliwa konstrukcja prawna lub wadliwe funkcjonowanie odpowiedzialności kontraktowej może ujemnie rzutować na pozostałe człony odpowiedzialności prawnej dotyczącej przedsiębiorstwa.

Pozostałe podmioty odpowiedzialności określić można mianem orga-

⁴⁰ Por. A. Rembieliński, *Problem samodzielności przedsiębiorstw państwowych w sferze umownej w świetle orzecznictwa arbitrażowego*, Studia Prawno-Ekonomiczne 1985, t. XXXV; tenże, *Umowa gospodarcza*, w: *Studia z prawa cywilnego*, Warszawa—Łódź 1983.

⁴¹ Pełny przegląd zawierają opracowania A. Rembielińskiego: *Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot odpowiedzialności cywilnej*, Zeszyty Naukowe ASW 1974, nr 4 oraz *Tendencje rozwojowe orzecznictwa PAG w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej jednostek gospodarki uspołecznionej*, Acta Universitatis N. Copernici, Prawo XX, 1982, z. 124, a także C. Kosikowski, H. Lewandowski, A. Rembieliński, M. Seweryński, *Przedsiębiorstwo państwowe*, s. 39 i n.

⁴² Por. J. Napierała, *Z problematyki lucrum cessans w obrocie uspołecznionym* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1983, nr 4.

nów zarządzania gospodarką narodową⁴³. Jest to określenie funkcjonalne. Wspólną cechą tych podmiotów jest to, że mają one normatywnie określone uprawnienia i obowiązki wobec przedsiębiorstw, przy czym realizacja ich odbywa się w ramach różnych stosunków prawnych, z których część jest łatwa do określenia (np. stosunek nadzoru, stosunek podatkowy, stosunek kredytowy, stosunek ubezpieczeniowy), inne zaś nastroczają pewne kłopoty.

Nie ulega wątpliwości fakt istnienia odpowiedzialności prawnej organów założycielskich przedsiębiorstw państwowych⁴⁴, aczkolwiek przyjęte w tym zakresie rozwiązania prawne budzą wiele wątpliwości⁴⁵. Dotyczą one min. odpowiedzialności majątkowej za szkody spowodowane wykonaniem decyzji organu założycielskiego⁴⁶. Odrębnym problemem jest odpowiedzialność rady nadzorczej przedsiębiorstwa i organu założycielskiego⁴⁷.

W ramach stosunków zarządzania przedsiębiorstwa państwowe powiązane są także z innymi podmiotami zarządzania, które nie są organami założycielskimi. Są to zwykle stosunki o charakterze administracyjno-prawnym lub prawno-finansowym. W tym zakresie wchodzi także w grę odpowiedzialność organów administracji państwowej, jej funkcjonariuszy oraz odpowiedzialność podmiotów o odrębnej od Skarbu Państwa osobowości prawnej (np. banków i zakładów ubezpieczeń).

Na tle ustalania zakresu podmiotowego odpowiedzialności gospodarczej wyłania się też problem współodpowiedzialności, a także kwestie dotyczące reguł uwalniania się od odpowiedzialności. Do rozważenia pozostaje zagadnienie podstaw odpowiedzialności, zwłaszcza tych które znane są prawu cywilnemu (winy, ryzyka, słuszności).

Normując konstrukcję odpowiedzialności związanej z przedsiębiorstwem państwowym określić trzeba także prawne mechanizmy ujawniania odpowiedzialności, a następnie określić podmioty uprawnione do dochodzenia tej odpowiedzialności i podmioty powołane do orzekania o niej. Jest to zatem kwestia procedury i organów ochrony prawnej (wymiaru sprawiedliwości), która z punktu widzenia wymogów gospodarki naro-

⁴³ C. Kosikowski, *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Łódź 1986, s. 25 i n.

⁴⁴ Por. L. Bar, *Ochrona praw przedsiębiorstwa państwowego i samorządu jego załogi*, Państwo i Prawo 1983, nr 10; Z. Kmiecik, *Sądowa kontrola legalności decyzji administracyjnych jako instrument ochrony praw przedsiębiorstwa państwowego*, Organizacja. Metody. Technika 1985, nr 4.

⁴⁵ C. Kosikowski, H. Lewandowski, A. Rembieliński, M. Seweryński, *Przedsiębiorstwo państwowe*, s. 406 i n.

⁴⁶ Por. M. Wostal, *Zasady odpowiedzialności majątkowej za szkody spowodowane wykonaniem decyzji organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1987, nr 2.

⁴⁷ Por. K. Pawłowicz, *Rady nadzorcze przedsiębiorstw państwowych*, Państwo i Prawo 1986, nr 7.

dowej powinna mieć charakter odrębny od sądownictwa powszechnego⁴⁸.

6. Konstrukcje prawne odpowiedzialności związanej z przedsiębiorstwem państwowym występują w wielu przepisach prawa cywilnego, administracyjnego, finansowego, pracy, karnego, konstytucyjnego itd. Szczegółowa ich analiza pozwoliłaby stwierdzić, na ile są one ze sobą spójne, logiczne i zupełne. W tym zakresie należałoby wykorzystać analizy i oceny podejmowane w ramach poszczególnych dziedzin prawa. Konieczne jest jednak spojrzenie całościowe. Ono bowiem tylko może prowadzić do formułowania prawidłowych ocen i wniosków, a być może także do akceptacji poglądu o potrzebie posługiwania się w analizach teoretycznych i w procesie tworzenia prawa pewną zbiorczą konstrukcją tzw. odpowiedzialności gospodarczej⁴⁹.

Ze względu na przedmiot i podmioty odpowiedzialności związanej z przedsiębiorstwem wyłania się także problem, czy w zakresie gospodarowania i zarządzania odpowiedzialność należy ograniczać tylko do odpowiedzialności prawnej. Rozważenia wymaga w szczególności celowość i możliwość wykorzystania także tzw. odpowiedzialności ekonomicznej i odpowiedzialności politycznej, które łącznie z odpowiedzialnością prawną tworzyłyby szerokie pojęcie odpowiedzialności gospodarczej.

Przez odpowiedzialność ekonomiczną rozumie się ponoszenie negatywnych skutków własnej działalności⁵⁰. Odpowiedzialność ta nie wynika więc z przepisów prawnych, jak również nie wynika z zachowania bezprawnego lub z przekroczenia kompetencji lub niewykonania obowiązku. Jest niejako odpowiedzialnością naturalną, jeśli chodzi o ponoszenie skutków przez podmiot tej odpowiedzialności.

Wydaje się, że posługiwanie się kategorią odpowiedzialności ekonomicznej może być pożyteczne lub wręcz potrzebne. Nie tylko dlatego, że w sferze stosunków majątkowych odpowiedzialność zawsze jest równocześnie odpowiedzialnością ekonomiczną i prawną. Konstrukcja odpowiedzialności ekonomicznej jest przydatna wówczas, gdy odnosimy ją do reguł zachowania polegających na realizacji uprawnień, zwłaszcza zaś takich, które mają charakter tzw. fakultatywnych bodźców ekonomiczno-finansowych.

Ponadto ponoszenie odpowiedzialności ekonomicznej przez przedsię-

⁴⁸ Por. S. Włodyka, *Sądownictwo gospodarcze*, Państwo i Prawo 1987, nr 5.

⁴⁹ Por. szerzej C. Kosikowski, *Podstawowe problemy odpowiedzialności*.

⁵⁰ Por. W. M. Manochin, *Gosudarstwennaja disciplina w narodnom chozjaistwie*, Moskwa 1970, s. 121 i n.; W. K. Mamutów, W. M. Owsijenko, W. I. Judin, *Predprijatije i materialnaja otwietswiennost*, Kijew 1971, s. 29-31; *Otwietswiennost w upravlenii*, pod red. A. E. Łuniewa, B. M. Lazariewa, Moskwa 1985; *Otwietswiennost w sistemie upravlenija (voprosy teorii i praktiki)*, pod red. R. A. Biełousowa, Moskwa 1987.

biorstwo państwowe może być tylko do pewnego stopnia tolerowane przez prawodawcę. W pewnym zaś momencie może to prowadzić do powstania odpowiedzialności prawnej. Stan ten wynikać może co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, ponoszenie tylko odpowiedzialności ekonomicznej z tytułu nierealizowania uprawnienia może prowadzić do zagrożenia możliwości realizacji zadań i interesów społecznych, dla których powołano przedsiębiorstwo, wyposażając je w społeczne środki działania (część mienia ogólnonarodowego). Po drugie, ponoszenie tylko odpowiedzialności ekonomicznej może utrudniać lub wręcz uniemożliwiać realizację obowiązków przez inne podmioty, powodując powstanie ich odpowiedzialności prawnej. Odpowiedzialność ekonomiczna nie może zastąpić w całości odpowiedzialności prawnej. Może być natomiast zasadą, znajdującą wsparcie w odpowiedzialności prawnej.

Inny charakter ma tzw. odpowiedzialność polityczna. Jest ona odpowiedzialnością prawną jedynie w tym znaczeniu, że określone są prawnie relacje między podmiotami tworzącymi stosunek odpowiedzialności prawno-politycznej oraz że tryb realizacji tej odpowiedzialności jest uregulowany prawnie⁵¹. Przyjąć więc trzeba, że prawny charakter mają również następstwa ujemnej kwalifikacji postępowania lub zdarzeń, za które przypisuje się odpowiedzialność prawno-polityczną (np. usunięcie z zajmowanego stanowiska). Natomiast postępowania i zdarzenia, za które określone podmioty ponoszą odpowiedzialność prawno-polityczną, podlegają ujemnej kwalifikacji głównie z punktu widzenia przyjmowanych zasad i wartości politycznych (celowościowych) i moralnych — nie muszą podlegać ujemnej kwalifikacji prawnej. Nie stoi to jednak na przeszkodzie w wykorzystaniu odpowiedzialności politycznej w tworzeniu całościowej konstrukcji odpowiedzialności gospodarczej. Jest to możliwe i celowe przy przyjęciu odpowiedniego systemu kontroli zarządzania gospodarką narodową⁵².

PROBLEMS OF LEGAL RESPONSIBILITY CONNECTED WITH THE ACTIVITY OF A STATE ENTERPRISE

Summary

The author considers legal responsibility to be one of important instruments of increasing effectivity and thriftiness of state enterprises. He believes that the above problem should be regulated comprehensively, and thus it is necessary to depart from a traditional division of responsibility according to the branches of law. Instead, an objective approach should be adopted, for the legislator grants

⁵¹ W. Lang, *Struktura*, s. 34.

⁵² Por. szerzej C. Kosikowski, *Kontrola systemu zarządzania gospodarką narodową w PRL*, Wrocław 1986.

legal protection first of all to an object of legal relations linking a state enterprise with other subjects.

The object of legal responsibility connected with the activity of a state enterprise would comprise rights and duties of an enterprise and its organs as well as rights and duties of other subjects which are in legal relations with that enterprise in organizational, economic and financial spheres.

The author suggests to create a theoretical construction of economic responsibility comprising legal, financial and political areas. At the same time, the author presents a catalogue of problems to be solved. It includes the questions of grounds and types of responsibility (liability), and the procedure to disclose, decide about and execute economic responsibility.