

TERESA RABSKA

ZAGADNIENIE RAD ROBOTNICZYCH I ZARZĄDZANIA ROBOTNICZEGO W JUGOSŁAWII

I

Ustrój państwowy w Jugosławii oparty jest na zasadach decentralizacji i demokratyzacji, które rozumiane są jako rozszerzenie udziału społeczeństwa w życiu państwowym, we wszystkich niemal jego przejawach. Pełne urzeczywistnienie zasady te znalazły w ustawie konstytucyjnej z 1953 r.¹. W dziedzinie gospodarki narodowej oznaczały oddanie zarządu przedsiębiorstw w ręce robotników. System zarządzania przedsiębiorstw wynika zatem konsekwentnie z ogólnych założeń ustrojowych. Analizę zagadnienia, w jaki sposób i jak dalece zasada zarządzania robotniczego w przedsiębiorstwach została zrealizowana, można przeprowadzać tylko na tle całokształtu ustroju gospodarczego. Zarządzanie robotnicze stanowi bowiem jedno z ogniw systemu i dopiero w powiązaniu z całością staje się w pełni zrozumiałe. Może istnieć i rozwijać się w ramach określonej organizacji gospodarczej i uwarunkowane jest strukturą ustroju, w którym działa.

Rozpatrując z tego punktu widzenia system gospodarczy w Jugosławii należy w ramach schematu organizacyjnego zwrócić uwagę na trzy charakterystyczne zasady, a mianowicie: autonomię przedsiębiorstw, centralne planowanie i terytorialną organizację przemysłu.

Przedsiębiorstwo w ogólnym układzie administracji gospodarczej powiązane jest w szczególny sposób z jednej strony z komitetem ludowym², z drugiej zaś strony z zrzeszeniem branżowym, które dalej podlega Izbie Gospodarczej.

¹ Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti (Ustawa konstytucyjna o podstawach ustroju społecznego i politycznego FLRJ i związkowych organach władzy) z 13 I 1953, „Službeni List FNRJ”, 1953.

² Komitet Ludowy (w oryginale: narodni odbor) odpowiada mniej więcej

Autonomia przedsiębiorstw wyraża się głównie w samodzielnym ustalaniu własnych planów produkcyjnych, w dysponowaniu częścią wygoształdowanego zysku i samodzielnosci w podejmowaniu decyzji dotyczacych produkcji, zbytu i wewnatrznej organizacji pracy.

Autonomii w tym zakresie nie narusza zasada centralnego planowania. Plany gospodarcze bowiem, uchwalane przez przedstawicielskie organy władzy ludowej w ramach Federacji, republiki czy poszczególnych jednostek terytorialnych („plany społeczne”) nie wiążą w zasadzie przedsiębiorstw i nie ustalają szczegółowych zadań produkcyjnych. Wiążący charakter planowania zostaje zachowany poprzez organy władzy. Plany społeczne są bowiem wielostopniowe: na podstawie planu federalnego opracowuje się plany republik i jednostek terytorialnych. Plany obowiązują również organy wykonawcze i administracyjne — poziomo — na danym szczeblu organizacyjnym: plan Federacji — organy Federacji, plan republiki — organy republiki itd. Przedsiębiorstwo natomiast nie otrzymuje z góry żadnych wskaźników. Układa plany samodzielnie, a skrupowane może być tylko wyraźnymi przepisami prawnymi, nie dotyczącymi zresztą produkcji. W konsekwencji nie składa również sprawozdań z wykonania planu³.

Pozostaje to w ścisłym związku z systemem terytorialnej organizacji przemysłu⁴ i z jugosłowiańskim ustrojem komunalnym⁵. Wyraża się to w szczególnej podległości przedsiębiorstw państwowych lokalnym organom przedstawicielskim. Ustrój komunalny zakłada bowiem, że kierowanie całością życia społecznego, a więc i gospodarczego na określonym terytorium należy do miejscowego organu polskiej radzie narodowej. Jugosłowiańskie komitety ludowe (podobnie jak i parlamenty republik i Federacji) składają się z dwóch izb: ogólnopolitycznej i wytwórców. Z tymi ostatnimi w szczególności przedsiębiorstwa są silnie powiązane.

³ Odnosnie do autonomii przedsiębiorstw i zasad planowania vide szczegółowiej: Cz. Bobrowski, *La Yougoslavie socialiste*, Librairie Armand Colin, Paris 1956 (w: *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*) tłum. polskie w streszczeniu: rozdz. VI, oraz R. Fidelski, *Uwagi o systemie zarządzania przemysłem w Jugosławii*, „Nowe Drogi”, nr 2, 1957, s. 114—115.

⁴ Termin przyjęty przez R. Fidelskiego, op. cit., s. 106.

⁵ Pojęcie „ustrój komunalny”, przyjęte w terminologii jugosłowiańskiej, oznacza system terytorialny oparty na gminie-komunie, jako podstawowej wspólnocie społeczno-gospodarczej. O ustroju komunalnym vide A. Jowanowicz, *Organizacja i uprawnienia komun*, w: *Ekonomika i polityka Jugosławii*, Książka i Wiedza, 1957, s. 65 n., oraz ustawa zasadnicza o organizacji gmin i powiatów, „Sluzbeni List FNRJ”, nr 26, 1955.

władzy. Tymi organami są w Jugosławii komitety ludowe na szczeblu gminy (komuny) i powiatu. Poprzez komunę, a w szczególności powiat i ich organy — komitety ludowe następuje powiązanie przedsiębiorstwa z ogólnym planem gospodarczym. Podporządkowanie to zastąpiło podporządkowanie centralne. Nie ma bowiem obecnie w Jugosławii ministerstw przemysłowych — federalnych czy republikańskich. Uprawnienia komitetów dotyczą ściśle określonych spraw i w zasadzie nie powinny ograniczać samodzielności przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa posiadają zresztą pewien wpływ na działalność komitetów ludowych poprzez izby wytwórców. Dwuizbowość parlamentów zapewnia tej samej grupie obywateli, która zarządza fabrykami dodatkowy wpływ na sprawy państwowe, a w szczególności na sprawy gospodarcze w skali powiatu, republiki lub Federacji⁶.

Jedyną formą pionowego powiązania przedsiębiorstw jest istnienie zrzeszeń branżowych i izby przemysłowej. Powiązanie to nie ma jednakże żadnych cech struktury hierarchicznej. Przynależność do zrzeszenia oparta jest na zasadzie dobrowolności⁷. Zadaniem tych organizacji jest przede wszystkim koordynacja działalności przedsiębiorstw.

Przyjęcie takiej konstrukcji organizacyjnej w gospodarce narodowej jest w dużej mierze podyktowane względami ekonomicznymi. W Jugosławii uznano bowiem prawa ekonomiczne jako główny regulator działalności gospodarczej. W konsekwencji gospodarką nie kierują wyłącznie akty prawne; system nakazów administracyjnych zastąpiony został przez system bodźców ekonomicznych. Pozostawiając dużą swobodę przedsiębiorstwu, wyniki jego pracy ocenia się przede wszystkim na podstawie jego rentowności⁸.

Przedstawione wyżej zasady, ujęte w dużym skrócie, a więc w pewnym uproszczeniu, wyznaczają pozycję przedsiębiorstwa w systemie gospodarczym i określają granice jego działalności, a tym samym wyznaczają w dużej mierze rolę organów zarządu przedsiębiorstwa. Kształtowanie się tego systemu następowało etapami i nie-

⁶ O dwuizbowości komitetów ludowych (powiatowych) oraz parlamentów republik i Federacji vide cytowana ustawa konstytucyjna art. 24, 104, 113 i inne; ustawa zasadnicza o komitetach ludowych art. 4 i inne („Službeni List FNRJ”, 1953) oraz L. Gerskovic, *Podstawy ustroju państwowego Jugosławii*, „Państwo i Prawo”, nr 12, 1956, s. 997 n.

⁷ Od zasady dobrowolności istnieją jednak pewne wyjątki. Bliżej o organizacji zrzeszeń i izby vide R. Fidelski, op. cit., s. 107–108.

⁸ Vide Cz. Bobrowski, op. cit., w szczególności rozdz. V, s. 27–28.

wątpliwie istniało tu wzajemne oddziaływanie zarządu robotniczego na system gospodarczy i odwrotnie⁹. Bliższe zbadanie tego zagadnienia, jak i przyczyn wprowadzenia tego rodzaju organizacji i jej skuteczności wykracza poza zakres pracy. Ograniczę się do opisanie zagadnień i rozwiązań podstawowych z prawnoadministracyjnego punktu widzenia i tylko w oparciu o obowiązujące przepisy prawne. Praktyka, na pewno bardzo bogata w tym zakresie, nie może być uwzględniona z powodu braku dostatecznych materiałów.

II

Rady robotnicze wprowadzono po raz pierwszy w przedsiębiorstwach w Jugosławii w 1949 r. w drodze uchwały Komitetu Centralnego Związków Zawodowych i Rady Gospodarczej Rządu FLRJ¹⁰. W okresie tym zadaniem rady robotniczej był „czynny udział w podejmowaniu decyzji we wszystkich najważniejszych sprawach przedsiębiorstwa w celu zwiększenia aktywności oraz podniesienia produkcji i wyników pracy w przedsiębiorstwie”¹¹. Powołanie rad robotniczych nie naruszało w zasadzie uprawnień dyrektora i decyzje rady nie były dla niego wiążące. Rady miały w tym okresie zdecydowanie charakter organów doradczych.

Charakterystyczne jest, że już po półrocznej praktyce i doświadczeniach uchwalono ustawę o zarządzaniu przedsiębiorstwami przez kolektywy robotnicze¹². Ustawę tą uważa się za jeden z najważniejszych aktów prawnych wydanych przez Zgromadzenie Ludowe FLRJ¹³. Jej osiągnięcie jest nie tylko formalne, polegające na tym, że organizacji rad robotniczych nadano charakter ustawowy, ale wyraża się przede wszystkim w tym, że w ogóle zmieniono dotychczasowy system zarządzania przedsiębiorstwami, określono podstawowe

⁹ Vide na przykład S. Popowicz, *Samorząd robotniczy a rozwój sił wytwórczych*, w: *Ekonomika i polityka Jugosławii*, s. 168–169.

¹⁰ Uputstvo Centralnog odbora Saveza sindikata Jugoslavije i Privrednog saveta Vlade FNRJ — XII. 1949.

¹¹ Wyjątek z uchwały Centralnego Komitetu Zw. Zawodowych i Rady Gospodarczej, na podstawie tekstu z książki: A. Deleon, *Radnici upravljaju fabrikama*, Kultura — Beograd 1957, s. 23.

¹² Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim preduzećima od strane radnih kolektiva, 28 VI 1950, „Službeni List FNRJ”, nr 43, 1950.

¹³ Na przykład P. Kowac, *Samorząd robotniczy w Jugosławii*, w: *Ekonomika i polityka Jugosławii*, op. cit., s. 102.

uprawnienia kolektywów robotniczych i stworzono podstawy zarządzania robotniczego, nadając mu nowy charakter.

Obecnie na całokształt przepisów o radach robotniczych składa się szereg aktów prawnych, z których najważniejszymi obok wymienionej ustawy, są: ustawa konstytucyjna o zasadach społecznego i politycznego ustroju FLRJ i związkowych organach władzy¹⁴, uchwała o zakładaniu przedsiębiorstw¹⁵, ustawa o komitetach ludowych¹⁶, ustawa o organizacji gmin i powiatów¹⁷, ustawa o budżetach¹⁸ i szeregu innych.

Dla określenia pozycji rady robotniczej konieczne jest przedstawienie z jednej strony stosunków wewnątrz przedsiębiorstwa (między jego organami) i stosunku do załogi przedsiębiorstwa, z drugiej strony — stosunku rady do organów stojących na zewnątrz, a powiązanych w jakiś sposób z przedsiębiorstwem.

W przedsiębiorstwie obok rady robotniczej (radnički savet) istnieje komitet zarządzający (upravni odbor) i dyrektor przedsiębiorstwa. Na zapytanie, który z tych organów ma stanowisko naczelne w przedsiębiorstwie, teoretycy jugosłowiańscy odpowiadają w zasadzie — rada robotnicza¹⁹. Zagadnienie to należy, moim zdaniem, rozpatrzyć na trzech płaszczyznach: wyboru i odwołania poszczególnych organów, podziału kompetencji oraz odpowiedzialności.

1. Radę robotniczą²⁰ wybierają wszyscy robotnicy i pracownicy zatrudnieni w chwili wyborów w przedsiębiorstwie²¹. Wyboru do-

¹⁴ Wyżej cyt. ustawa konstytucyjna z 13 I 1953.

¹⁵ Uchwała o zakładaniu dużych i małych przedsiębiorstw, „Službeni List FNRJ”, nr 51, 1953.

¹⁶ Ustawa zasadnicza o komitetach ludowych ze zmianami i uzupełnieniami z 8 IX 1953, „Službeni List FNRJ”, 1953.

¹⁷ Ustawa zasadnicza o organizacji gmin i powiatów, „Službeni List FNRJ”, nr 26, 1955.

¹⁸ Brak dokładniejszego źródła, vide P. Kowac, op. cit., s. 109.

¹⁹ Na przykład A. Deleon, op. cit., s. 46 n.; P. Kowac, op. cit., s. 103; S. Popowicz, op. cit., s. 171.

²⁰ W skład rady wchodzi 15—120 członków, rada wybiera przewodniczącego. Gdy w przedsiębiorstwie pracuje mniej niż 30 robotników i pracowników, wszyscy stanowią radę.

²¹ Ustawa o zarządzaniu przedsiębiorstwami, art. 2 i 11. P. Kowac, op. cit., s. 105, komentuje, że prawo udziału w wyborach do rad robotniczych posiadają pracownicy i robotnicy przedsiębiorstwa, posiadający powszechne prawa wyborcze. A. Deleon, op. cit., s. 33 i 59—62, stwierdza, że czynne i bierne prawo wyborcze mają wszyscy bez względu na wiek.

konuje się na zasadzie powszechności, równości, bezpośredniości i w drodze tajnego głosowania.

Rada robotnicza na pierwszym posiedzeniu powołuje komitet zarządzający spośród robotników i pracowników posiadających prawa wyborcze²². Nie ma wymogu ustawowego, że członkami komitetu zarządzającego muszą być członkowie rady. Natomiast $\frac{3}{4}$ członków komitetu muszą stanowić robotnicy zatrudnieni bezpośrednio w produkcji albo w podstawowej działalności gospodarczej przedsiębiorstwa²³.

Ustawa głosi, że rada robotnicza lub poszczególni jej członkowie mogą być odwoływani również przed upływem kadencji (kadencja trwa rok)²⁴. Brak jednak ściśle określonego sposobu odwoływania. Odwołania komitetu zarządzającego dokonuje rada robotnicza²⁵.

Dyrektora przedsiębiorstwa mianuje ostatecznie komitet ludowy, w którego zasięgu znajduje się przedsiębiorstwo. Mianowanie jednak poprzedzone jest konkursem, przeprowadzonym przez specjalną komisję, powołaną przez komitet ludowy. W skład komisji wchodzi przedstawiciele komitetu ludowego, przedstawiciele rady robotniczej przedsiębiorstwa, dla którego wyznacza się dyrektora (stanowią $\frac{1}{3}$ członków komisji) i przedstawiciele jednostek gospodarczych, odpowiadających charakterem działalności danemu przedsiębiorstwu²⁶.

Odwołania dyrektora ze stanowiska dokonuje również komitet ludowy (po rozpoznaniu sprawy przez swoją komisję). Z propozycją usunięcia występuje rada robotnicza przedsiębiorstwa. Wniosek o usunięcie dyrektora może być wniesiony w ściśle określonych wypadkach: „1) jeżeli dyrektor w swojej pracy nie przestrzega przepisów prawa albo działa wbrew nim; 2) jeżeli przedsiębiorstwo nie wypełnia swoich obowiązków wobec społeczeństwa; 3) jeżeli stwierdzono, że nie osiągnięto tych zysków, które obiektywnie mogłyby być osiągnięte, albo wyrządzona została znaczna szkoda z powodu nie-

²² Wyżej cyt. ustawa o zarządzaniu przedsiębiorstwami, art. 4, 25, 26.

²³ Komitet zarządzający składa się z 3–11 członków. W przypadku, gdy w przedsiębiorstwie jest 6 lub mniej zatrudnionych, nie wybiera się komitetu, a jego prawa i obowiązki są wypełniane przez wszystkich członków kolektywu, którzy posiadają prawa wyborcze. A. Deleon, s. 61.

²⁴ Wyżej cyt. ustawa o zarządzaniu przedsiębiorstwami, art. 3.

²⁵ Ibidem, art. 23.

²⁶ O powoływaniu dyrektora vide wyżej cyt. uchwała o zakładaniu przedsiębiorstw, art. 88–93, oraz A. Deleon, op. cit., s. 63–64.

umiejętności lub niedbalstwa dyrektora"²⁷. Jeżeli wniosek o usunięcie dyrektora okaże się bezpodstawny, a dalszy rozwój przedsiębiorstwa mógłby uciepnieć na skutek konfliktu między dyrektorem a radą robotniczą, komitet ludowy może rozwiązać radę robotniczą i zarządzić nowe wybory. Jeżeli nowo wybrana rada robotnicza zażądałaby ponownie usunięcia dyrektora, komitet ludowy powinien wydać decyzję o odwołaniu dyrektora albo ustanowić zarząd przymusowy²⁸.

2. Uprawnienia przedsiębiorstwa mieszczą się w granicach wyznaczonych przez przepisy prawne i plany ekonomiczne. Ograniczają one jednak prawa zarządzania przedsiębiorstwa tylko w kilku kierunkach. Mianowicie: w zakresie podziału zysku, systemu płac, określają zobowiązania przedsiębiorstwa w stosunku do organów terenowych oraz podstawowe zasady stosunków między przedsiębiorstwami²⁹. Zarządzanie wewnątrz przedsiębiorstwa należy do wszystkich trzech jego organów: rady robotniczej, komitetu zarządzającego i dyrektora, z tym, że funkcje każdego z nich mają odmienny charakter. Podziału kompetencji między te organy dokonuje w pierwszym rzędzie ustawa o zarządzaniu przedsiębiorstwami. Przeprowadzenie szczegółowego podziału, za pomocą regulaminu przyjętego przez radę robotniczą, należy do samego przedsiębiorstwa³⁰.

Kompetencje rady robotniczej w oparciu o ustawę wskazują, że ma ona charakter organu uchwalającego i kontrolnego. Rada wydaje regulamin przedsiębiorstwa, zatwierdza zasadnicze plany, wydaje postanowienia w sprawie realizacji planu i zarządzania przedsiębiorstwem, oraz dokonuje podziału części zysku pozostającego do dyspozycji przedsiębiorstwa. Rada wybiera również i odwołuje komitet zarządzający, sprawuje nad nim kontrolę oraz zatwierdza zamknięcie rachunków przedsiębiorstwa.

Charakter prawny rady robotniczej określa również jej sposób obradowania — rada działa tylko kolegialnie, na posiedzeniach, przy czym posiedzenia te odbywają się co najmniej raz na 6 tygodni.

²⁷ Art. 96 wyżej cyt. uchwały o przedsiębiorstwach. Jeżeli w wypadkach wymienionych pod 1) i 2) rada robotnicza nie wniesie wniosku o usunięcie dyrektora, wniosek taki może być wniesiony przez odpowiednią inspekcję — art. 99 uchwały.

²⁸ O odwoływaniu dyrektora vide wyżej cyt. uchwała, art. 96—100, oraz A. Deleon, op. cit., s. 64.

²⁹ A. Deleon, op. cit., s. 48—52 i 109—113.

³⁰ Wydawanie regulaminu przedsiębiorstwa reguluje wyżej cyt. uchwała o zakładaniu przedsiębiorstw, art. 50—54.

Rada wydaje prawomocne decyzje, podejmowane większością głosów, przy obecności ponad połowy członków³¹.

O Komitecie zarządzającym ustawa mówi, że „zarządza przedsiębiorstwem” — zarządza na podstawie przepisów prawnych i uchwał swej rady³². W ramach jego kompetencji wydzielić można pewne grupy. Przede wszystkim komitet przygotowuje projekty uchwał, które są podejmowane przez radę (np. projekt zasadniczego planu gospodarczego przedsiębiorstwa, projekt wewnętrznej organizacji przedsiębiorstwa itp.). Następnie podejmuje samodzielnie uchwały w celu wprowadzenia w życie postanowień rady. Zaliczyć tu można uchwalanie miesięcznych planów operacyjnych, ogólne czuwanie nad przedsiębiorstwem i produkcją. Ustawa mówi, że komitet podejmuje kroki celem ochrony i właściwego użytkowania mienia ogólnonarodowego oraz ujawniania, zapobiegania i usuwania szkodnictwa i marnotrawstwa, dąży do usprawnienia produkcji, w szczególności do racjonalizacji, podniesienia wydajności pracy, obniżenia kosztów własnych, polepszenia jakości produkcji, oszczędności, dąży do podniesienia dyscypliny pracy, dba o podniesienie poziomu zawodowego robotników i pracowników oraz ich właściwego rozstawienia na poszczególnych miejscach pracy. Komitet zajmuje się dalej w pewnym zakresie sprawami personalnymi i zatrudnienia w przedsiębiorstwie; mianowicie decyduje w sprawie mianowania pracowników na stanowiska kierownicze w przedsiębiorstwie, wydaje decyzje w sprawie zażeń robotników i pracowników, dotyczące wypowiedzenia pracy i wewnętrznego podziału pracy, decyduje w sprawie przyznania tytułu przodownika pracy, układa plan korzystania z urlopów, dba o właściwe stosowanie przepisów o stosunku pracy w przedsiębiorstwie, o ochronie pracy i ubezpieczeniu³³.

Podobnie jak i rada, komitet zarządzający pracuje tylko kolegialnie, na posiedzeniach. Uchwały jego są prawomocne, jeżeli są podjęte większością głosów, przy obecności ponad połowy członków³⁴.

W porównaniu z funkcjami rady robotniczej funkcje komitetu zarządzającego mają charakter bardziej operatywny. Bezpośrednie

³¹ O kompetencjach rady robotniczej vide wyżej cyt. ustawa o zarządzaniu przedsiębiorstwami, art. 22 i 23. A. Deleon, op. cit., s. 49, zaznacza, że w praktyce rady korzystają często z większych uprawnień niż ustalone przez prawo.

³² Wyżej cyt. ustawa o zarządzaniu przedsiębiorstwami!, art. 5.

³³ Ibidem, art. 27.

³⁴ Ibidem, art. 29 i 30.

jednak kierownictwo przedsiębiorstwem należy do dyrektora przedsiębiorstwa. Ustawa stwierdza, że „dyrektor organizuje w przedsiębiorstwie proces pracy i bezpośrednio kieruje działalnością przedsiębiorstwa”. W tym sensie ustawa przyznaje dyrektorowi szereg uprawnień natury organizacyjnej. Dyrektor wydaje zarządzenia w sprawie wykonania uchwał rady i komitetu zarządzającego. Może podjąć decyzje zmierzające do wykonania planu i poprawnej pracy przedsiębiorstwa, a należące do kompetencji komitetu zarządzającego, w wypadku, jeżeli komitet nie podjął ich na czas. W ramach planu gospodarczego i zgodnie z postanowieniami komitetu zarządzającego zawiera umowy i dokonuje podziału środków obrotowych. Dyrektor przyjmuje robotników i pracowników (z wyjątkiem stanowisk kierowniczych) do pracy oraz wydaje decyzje w sprawie wypowiedzenia pracy. Przydziela robotnikom i pracownikom poszczególne zadania i ustala ich obowiązki. Pracownicy i robotnicy są za swą pracę odpowiedzialni wobec dyrektora. Dyrektor reprezentuje przedsiębiorstwo na zewnątrz³⁵.

3. Istotne znaczenie dla określenia wzajemnych stosunków między organami i wzajemnych zależności ma kwestia odpowiedzialności, tzn. rozstrzygnięcia zagadnienia za co i przed kim dany organ odpowiada. Sprawa ta w ustawie o zarządzaniu przedsiębiorstwami została potraktowana niejasno i raczej marginesowo.

Ustawa o zarządzaniu przedsiębiorstwami w artykule 1 stwierdza wyraźnie, że fabrykami, kopalniami i określonymi przedsiębiorstwami zarządzają kolektywy robotnicze za pośrednictwem rad robotniczych i komitetów zarządzających. Konsekwencją takiego sformułowania byłaby odpowiedzialność organów zarządzania przedsiębiorstwami przed załogą. Tymczasem w przepisach brak wyraźnego sprecyzowania prawnego odpowiedzialności rady jako całości lub poszczególnych jej członków. Wprawdzie poza ustawą obowiązki rady bliżej określa regulamin, wydaje się jednak, że regulamin nie zajmuje się formą ich wyegzekwowania ani odpowiedzialnością za niewykonanie. Ustawa mówi wprawdzie o odwoływaniu rady, o czym wyżej pisałam, sam jednak przepis o odwoływaniu nie rozstrzyga jeszcze całości zagadnienia, tym bardziej że ma charakter tylko ramowy³⁶.

³⁵ O kompetencjach dyrektora vide ibidem, art. 8 i 36–40.

³⁶ A. Deleon, op. cit., s. 103–106, wskazuje na różne formy współdziałania rady robotniczej z załogą, a w szczególności na zebrania wszystkich człon-

Komitet zarządzający nie odpowiada bezpośrednio przed załogą przedsiębiorstwa, a przed radą robotniczą³⁷. Należy więc przypuścić, że rada będzie odpowiadała przed załogą również za działalność komitetu zarządzającego. Ustawa o zarządzaniu przedsiębiorstwami mówi, że komitet zarządzający jest odpowiedzialny „za wykonanie planu i należytą działalność przedsiębiorstwa”. Wydaje się, że tak sformułowana odpowiedzialność nie wiąże się ściśle z przedstawionymi wyżej kompetencjami komitetu, a w każdym razie wymaga wyraźniejszego określenia. Skoro bowiem bezpośrednio działalnością przedsiębiorstwa kieruje dyrektor, to nie jest rzeczą jasną, w jakim zakresie ma za tą działalność odpowiadać komitet.

Komitet zarządzający składa swej radzie sprawozdanie z działalności. Rada wydaje postanowienia w sprawie aprobaty jego pracy, jak i odnośnie do poszczególnych posunięć komitetu. W wyniku sprawowanej kontroli rada może odwołać komitet zarządzający w całości lub poszczególnych jego członków³⁸.

Najwięcej trudności nastręcza określenie odpowiedzialności dyrektora³⁹. Z zasady o zarządzaniu przedsiębiorstwami przez załogę oraz z zasady autonomii przedsiębiorstw nasuwałyby się logicznie wnioski, że dyrektor będzie odpowiedzialny przed załogą bezpośrednio albo pośrednio przez radę robotniczą lub komitet zarządzający. Z przepisów o powoływaniu i odwoływaniu dyrektora natomiast wynika raczej, że dyrektor będzie odpowiadał przed tym organem, który go powołał i ma prawo odwoływania, tzn. przed komitetem ludowym.

Ustawa o zarządzaniu przedsiębiorstwami mówi, że dyrektor przedsiębiorstwa jest za swą pracę odpowiedzialny wobec komitetu zarządzającego. W dalszym ciągu przepisów brak jednak jakiegokolwiek sprecyzowania tej odpowiedzialności. Przepis o wniesieniu wniosku przez radę robotniczą o odwołanie dyrektora nie przesądza

ków załogi, na których m. in. przedmiotem publicznej kontroli jest działalność rady. Nie decyduje to jednak jeszcze o odpowiedzialności.

³⁷ Art. 5 ustawy o zarządzaniu przedsiębiorstwami mówi również o odpowiedzialności komitetu zarządzającego wobec kompetentnych organów państwowych i komitetu zarządzającego wyższego zrzeszenia gospodarczego. Nie jest mi wiadome, czy artykuł ten został formalnie zniesiony, jednakże na skutek późniejszych zmian organizacyjnych odpowiedzialność wobec tych organów przestała być aktualna.

³⁸ Wyżej cyt. ustawa o zarządzaniu przedsiębiorstwami, art. 4 i 23.

³⁹ Przepisy ustawy o zarządzaniu przedsiębiorstwami są w tym zakresie częściowo również nieaktualne z powodów, jak w przypisie 37.

jeszcze sprawy odpowiedzialności⁴⁰. Wydaje się więc ostatecznie, że dyrektor odpowiada przed komitetem ludowym⁴¹.

Przedmiotem odpowiedzialności jest przede wszystkim legalność działalności przedsiębiorstwa. Dyrektor odpowiedzialny jest bezpośrednio za wykonanie ustaw, innych przepisów prawnych i zarządzeń kompetentnych organów państwowych w przedsiębiorstwie.

Z podanych w przepisach przyczyn uzasadniających wniesienie wniosku o odwołanie dyrektora należy przyjąć, że dyrektor odpowiada również za wykonanie obowiązków przedsiębiorstwa wobec społeczeństwa (bliżej nieokreślone) i za wyniki finansowe przedsiębiorstwa (niedostateczne zyski lub straty), o ile ich nieosiągnięcie spowodowane jest nieumiejętnością lub niedbalstwem dyrektora.

4. Zestawiając powyższe uwagi o powoływaniu, kompetencjach i odpowiedzialności organów przedsiębiorstwa, można wysnuć szereg wniosków.

Przed wszystkim należy stwierdzić, że brak precyzji w sformułowaniu przepisów prawnych utrudnia podjęcie pewnych ustaleń. Być może, że brak ścisłego rozgraniczenia poszczególnych organów wynika z „jedności władzy” w przedsiębiorstwie. Ustawa bowiem mówi wyraźnie, że zarząd należy do kolektywów robotniczych. Załoga jest więc decydującym czynnikiem w przedsiębiorstwie. Z drugiej jednak strony system zarządzania pośredniego⁴² wymaga jasności przepisów, co pozwoliłoby na dokładniejsze określenie odpowiedzialności i ułatwiłoby kontrolę.

Trudności w rozgraniczeniu kompetencji i odpowiedzialności między trzema organami zarządu przedsiębiorstwa umniejsza jednak fakt, że organy te w danym układzie z natury rzeczy muszą ze sobą ściśle współpracować. Poza tym ustawa zobowiązuje do wzajemnego uczestniczenia w pracach. Nakłada bowiem na członków komitetu zarządzającego obowiązek uczestniczenia w posiedzeniach rady⁴³. Dyrektor natomiast jest zawsze z tytułu urzędu członkiem komitetu

⁴⁰ Tym bardziej że jeżeli rada nie wniesie wniosku, może go wnieść w określonych przypadkach odpowiednia inspekcja (vide notka 27).

⁴¹ A. Deleon problemu odpowiedzialności dyrektora nie rozstrzyga jasno; na s. 47 mówi o odpowiedzialności dyrektora w stosunku do komitetu zarządzającego, a na s. 51 — o odpowiedzialności przed kolektywem i komuną.

⁴² Zarząd bezpośredni ma miejsce tylko w mniejszych przedsiębiorstwach, zatrudniających mniej niż 30 robotników i pracowników.

⁴³ Wyżej cyt. ustawa o zarządzaniu przedsiębiorstwami, art. 24.

zarządzającego⁴⁴, tym samym współdziała w Komitecie i odpowiada za obowiązki komitetu wraz z komitetem kolegialnie, a indywidualnie jako członek komitetu. Jako członek komitetu jest obecny również na posiedzeniach rady.

Dyrektor posiada jeszcze jedno szczególne uprawnienie, związane zresztą ściśle z rodzajem jego odpowiedzialności. Dyrektor może wstrzymać wykonanie uchwały rady robotniczej lub komitetu zarządzającego, sprzecznej z prawem i zwrócić na to uwagę organu, który ją wydał. Jeżeli rada robotnicza lub komitet zarządzający będzie nadal nalegał na wprowadzenie w życie swojej uchwały, wtedy dyrektor zobowiązany jest powiadomić o tym komitet ludowy lub odpowiedni organ nadzorujący. Jeżeli dyrektor nie postąpi w powyższy sposób, ponosi odpowiedzialność za wykonanie takiej uchwały⁴⁵.

Zachodzi więc tutaj dość specyficzne powiązanie organów zarządu przedsiębiorstwa. W świetle przepisów kształtuje się dość jasno stosunek podporządkowania komitetu zarządzającego radzie robotniczej. Dalej, z przedstawicielskiego charakteru rady robotniczej, z podporządkowania jej komitetu zarządzającego, z prawa decydowania o podstawowym akcie prawnym przedsiębiorstwa — planie gospodarczym, oraz wiążącego charakteru podejmowanych przez nią uchwał wynikałby wniosek o prymacie w przedsiębiorstwie rady robotniczej. Z drugiej jednak strony, istnieje w przedsiębiorstwie organ z szerokim, samodzielnym zakresem działania — dyrektor przedsiębiorstwa⁴⁶. Przyjęcie tego rodzaju stanowiska jest w dużej mierze uzasadnione rodzajem pracy i organizacji produkcji, jak i koniecznością istnienia stałego, operatywnego kierownictwa w przedsiębiorstwie. Jednakże stosunek dyrektora do rady jest w zasadzie ujęty niedość jasno. Wprawdzie rada ma wpływ na powoływanie i odwoływanie dyrektora, jednak decyzja należy zawsze do komitetu ludowego. Nie postanowiono wyraźnie, czy rada ma prawo żądać odwołania dyrektora, jeżeli ten nie wykonuje jej uchwał⁴⁷. Nie ma w ogóle przepisu

⁴⁴ Ibidem, art. 9.

⁴⁵ Ibidem, art. 40, i cyt. uchwała o zakładaniu przedsiębiorstw, art. 94.

⁴⁶ R. Fidelski w cyt. artykule stwierdza: „Rola dyrektora przedsiębiorstwa w Jugosławii jest duża. W naszym systemie zarządzania pozycja dyrektora raczej nigdy nie była tak mocna jak jest nią pozycja dyrektora w Jugosławii” (s. 106).

⁴⁷ O przyczynach wniesienia wniosku o odwołanie vide s. 52.

regulującego kwestie sankcji w stosunku do dyrektora, jeżeli nie wykona decyzji rady zgodnej z prawem. Wiadomo tylko, że dyrektor ponosi odpowiedzialność za wykonanie decyzji rady niezgodnej z prawem. Istnieje wprowadzić ścisłe powiązanie dyrektora z komitetem zarządzającym, ale w ramach komitetu dyrektor występuje, jak się zdaje, tylko jako jeden z jego członków.

Możliwość wstrzymania uchwał rady przez dyrektora wykracza również poza normalne uprawnienia organu wykonawczego. Tutaj więc, jak i zarówno w kwestii powoływania na stanowisko dyrektora i jego odpowiedzialności należy szukać uzasadnienia poza organizacją wewnętrzną przedsiębiorstwa, na płaszczyźnie zasady terytorialnej organizacji przemysłu, na płaszczyźnie powiązania przedsiębiorstwa z komitetem ludowym. Można by zresztą to zagadnienie rozważyć w szerszym ujęciu, w oparciu o stosunek dwóch typów jugosłowiańskiego samorządu: tzw. samorządu komunalnego, reprezentowanego przede wszystkim przez komitety ludowe, i tzw. samorządu wytwórców, reprezentowanego przede wszystkim przez rady robotnicze. Występuje tu jeszcze dodatkowy czynnik: izby wytwórców, które stanowią szczególne połączenie obu tych typów samorządu.

Dla pełniejszego przedstawienia zagadnienia konieczna jest analiza stosunku komitetu ludowego do przedsiębiorstwa i rady robotniczej. Uprawnienia komitetu wywodzą się z uprawnień gospodarza terenu. Jak już wyżej zaznaczyłam, wszelkie sprawy zarządzania na określonym terytorium należą do lokalnego organu władzy. Komuna i powiat są nie tylko jednostkami terytorialno-politycznymi, ale i gospodarczymi⁴⁸. Ustawa mówi, że „komitet ludowy kieruje i zapewnia rozwój gospodarczy i kulturalny gminy, powiatu i miasta”⁴⁹. Tak ogólnie sformułowane uprawnienie znajduje swoje urzeczywistnienie w szeregu przepisów szczegółowych.

Komitety ludowe ustalają własne plany społeczne i uchwalają samodzielnie budżety⁵⁰. Są zainteresowane materialnie w rozwoju gospodarki na swoim terenie, ponieważ uczestniczą w jej dochodach.

⁴⁸ Vide wyżej cyt. ustawa o organizacji gmin i powiatów, art. 2 i 3.

⁴⁹ Art. 2 cyt. ustawy o komitetach ludowych.

⁵⁰ Vide ibidem, art. 13 i 14.

W zakresie organizacji przedsiębiorstw komitet wydaje zezwolenia na ich zakładanie⁵¹, zatwierdza decyzje o łączeniu lub podziale przedsiębiorstwa⁵² oraz zatwierdza regulaminy przedsiębiorstwa⁵³, plany zatrudnienia i funduszu płac. Do bardzo istotnych należą uprawnienia w zakresie podziału zysków przedsiębiorstwa⁵⁴. Z wygospodarowanego przez przedsiębiorstwo zysku część zatrzymuje państwo, reszta zostaje podzielona między komitet i przedsiębiorstwo. O podziale decyduje właśnie komitet ludowy.

Komitet ludowy dysponuje także szeregiem uprawnień w stosunku do organów przedsiębiorstwa. Kompetencje w stosunku do dyrektora zostały już omówione poprzednio. W stosunku do rady robotniczej komitet ma prawo jej rozwiązania w ściśle określonych, następujących wypadkach: 1) jeżeli komitet uzna za nieuzasadniony wniosek rady o usunięcie dyrektora, a dalszy rozwój przedsiębiorstwa mógłby uciepć na wskutek konfliktu między dyrektorem a radą robotniczą⁵⁵ (o czym pisałem wyżej); 2) jeżeli rada robotnicza nie wyda regulaminu przedsiębiorstwa w określonym terminie⁵⁶; 3) jeżeli nie zostaną w określonym terminie wniesione poprawki do regulaminu zgodnie z uwagami komitetu⁵⁷.

W świetle tych kompetencji komitetu ludowego, jak i wyżej przedstawionych uprawnień rady robotniczej można by wyciągnąć wniosek, że funkcje zarządzania przedsiębiorstwem podzielone są między dwa organy: radę robotniczą i komitet ludowy. Sytuacja pozostałych dwóch organów przedsiębiorstwa jest różna. Komitet zarządzający jest niewątpliwie podporządkowany radzie robotniczej. Dyrektor natomiast podlega, wydaje się, zarówno radzie robotniczej, jak i komitetowi ludowemu.

Podobnie odpowiedzialność za działalność przedsiębiorstwa jest zróżnicowana i podzielona między radę robotniczą i dyrektora: rada

⁵¹ Z inicjatywą założenia przedsiębiorstwa mogą wystąpić: organy państwowe, gospodarcze, spółdzielcze i społeczne organizacje, a także grupy obywateli (art. 3 uchwały o zakładaniu przedsiębiorstw). O wydawaniu zezwoleń na ukonstytuowanie przedsiębiorstwa *vide* art. 29 *n. cyt.* uchwały.

⁵² Wyżej *cyt.* uchwała o zakładaniu przedsiębiorstw, art. 82.

⁵³ *Ibidem*, art. 53.

⁵⁴ W sprawie zasad podziału dochodu przedsiębiorstwa *vide* A. Deleon, *op. cit.*, s. 147—150, oraz R. Fidelski, *op. cit.*, s. 107.

⁵⁵ Wyżej *cyt.* uchwała o zakładaniu przedsiębiorstw, art. 98.

⁵⁶ *Ibidem*, art. 51, ust. 2.

⁵⁷ *Ibidem*, art. 54.

robotnicza odpowiada wobec załogi przedsiębiorstwa, a na zewnątrz, wobec komitetu ludowego — dyrektor.

Rozważania jednak nie byłyby kompletne, gdyby pominąć istnienie izb wytwórców. Izba wytwórców stanowi drugą, obok ogólnopolitycznej, izbę w organach przedstawicielskich powiatu, republiki i Federacji. W wyborze posłów do izby wytwórców (zarówno jeżeli chodzi o czynne i bierne prawo wyborcze) uczestniczą bezpośredni producenci (robotnicy i pracownicy zatrudnieni w przemyśle, handlu, transporcie, rzemiośle i rolnictwie). Wyboru dokonuje się na określonym terytorium, w dwóch grupach produkcyjnych: przemysłowej i rolniczej, proporcjonalnie do udziału grup w tworzeniu dochodu społecznego⁵⁸.

Izba wytwórców, reprezentując interesy robotników, występuje nie w imieniu poszczególnych przedsiębiorstw i kolektywów tych przedsiębiorstw, ale z punktu widzenia interesów całości: powiatu, republiki lub Federacji. W ramach izby wytwórców uzgadniane są z pewnością niejednokrotnie sprzeczne interesy przedsiębiorstwa z interesami większej wspólnoty społecznej. Izby wytwórców decydują bowiem o wszystkich sprawach gospodarczych na równych prawach z izbami ogólnopolitycznymi⁵⁹. W niektórych, nielicznych zresztą kwestiach, podejmują nawet decyzje samodzielnie⁶⁰. Ponadto izby wytwórców republiki rozstrzygają spory wynikłe między przedsiębiorstwem a komitetem ludowym na tle uprawnień komitetów w stosunku do przedsiębiorstw. Mianowicie, może być zaskarżona decyzja komitetu ludowego, odrzucająca wniosek o wydanie zezwolenia na ukonstytuowanie przedsiębiorstwa⁶¹ lub na utworzenie jego oddziału⁶². Przedsiębiorstwo ma również prawo odwołania się od decyzji komitetu o rozwiązaniu rady⁶³.

Izby wytwórców stanowią zatem wzmocnienie i uzupełnienie zarządu robotniczego w przedsiębiorstwach, dzięki którym zapewniony

⁵⁸ Dokładniej o sposobie powoływania izb wytwórców vide ustawa konstytucyjna, art. 25, 28, 29; ustawa o komitetach ludowych, art. 33—36, oraz A. Deleon, op. cit., s. 36—38 i 90—92.

⁵⁹ Vide ustawa konstytucyjna, art. 34, wyżej cyt. ustawa o komitetach ludowych, art. 5.

⁶⁰ Na przykład wyżej cyt. ustawa konstytucyjna, art. 40.

⁶¹ Vide wyżej cyt. uchwała o zakładaniu przedsiębiorstw, art. 33.

⁶² Ibidem, art. 64.

⁶³ Ibidem, art. 54 i 98.

został kolektywom robotniczym szczególny wpływ przy podejmowaniu w organach władzy decyzji, związanych z działalnością przedsiębiorstwa i całokształtem gospodarki narodowej⁶⁴.

IV

W wyniku powyższych rozważań należy stwierdzić, że system zarządzania robotniczego w Jugosławii jest przeprowadzony w całości bardzo konsekwentnie i ma dość jednolity charakter. W szczegółach jednak istnieją liczne luki i niedomówienia prawne, które dopuszczają różną interpretację i stwarzają możliwości różnego stosowania przepisów w praktyce. Może to być zarówno wynikiem braków kodyfikacyjnych, jak i świadomie zamierzone. Przy systemie bowiem daleko posuniętej decentralizacji mogłoby być z góry założone dopuszczenie w pewnych ramach swobodnego regulowania stosunków i niekrępowania praktyki.

Niemniej jednak istniejący stan prawny pozwolił na wykazanie szeregu elementów, składających się na budowę systemu gospodarczego, określających charakter zarządzania robotniczego i wyznaczających pozycję rady robotniczej.

Zarządzanie robotnicze jest jedną z form samorządu jugosłowiańskiego. Ponieważ pojęcie „samorządu”, określające system jugosłowiański, nie jest równoznaczne z dotychczas przyjętym, celowo starałam się go unikać w artykule. Nie jest ono też sprecyzowane w dostępnych mi opracowaniach jugosłowiańskich. Wymaga zatem odrębnego studium i nie może być co do swej istoty rozwiązane w ramach tego artykułu. Można tylko ogólnie stwierdzić, że zasada decentralizacji, przyjęta jako podstawowa w stosunku do całego ustroju państwowego, realizowana zostaje właśnie poprzez szeroko i w różnych formach rozbudowany jugosłowiański system samorządowy. „Samorząd” w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową Konstytucja określa mianem „samorządu wytwórców w gospodarce” w odróżnieniu od „samorządu ludu pracującego w gminie, mieście, powiecie”⁶⁵. W pracach jugosłowiańskich obok terminu „samorząd wytwórców” spotyka się również terminy „samorząd robotniczy” i „zarządzanie robotnicze” używane zamiennie. Ten ostatni wydaje się

⁶⁴ O izbach wytwórczych vide również I. Dżordzewicz, *Ustrój państwowy FLRJ*, w: *Ekonomika i polityka Jugosławii*, op. cit., s. 61–63.

⁶⁵ Vide na przykład art. 4, 6 i 7 wyżej cyt. ustawy konstytucyjnej.

o tyle najodpowiedniejszy, że nie nasuwa skojarzeń z dawnym pojęciem samorządu, podkreśla swoistość tej nowej formy organizacyjnej oraz wskazuje na nowy, podstawowy element — udział robotników. Ma jednak tę wadę, że nie obejmuje swą nazwą całej grupy uprawnionych. Z „zarządu robotniczego” wypływają bowiem prawa dla wszystkich zatrudnionych w określonym przedsiębiorstwie (a więc nie tylko dla robotników, ale i pracowników umysłowych).

Chociaż niektórzy teoretycy jugosłowiańscy traktują rady robotnicze jako jedyną formę tego typu „samorządu”⁶⁶, wydaje się, że pojęcie „samorządu wytwórców” należy traktować szerzej, nie ograniczając się tylko do rad robotniczych. Na tej samej podstawie co rady robotnicze opierają się również izby wytwórców. Prawa bowiem do udziału w „samorządzie robotniczym” wypływają z faktu zawarcia umowy o pracę w określonym przedsiębiorstwie. Praca w przedsiębiorstwie natomiast, uprawniając do pośredniego zarządzania — poprzez rady robotnicze — decyduje jednocześnie o przynależności do określonej grupy produkcyjnej. To znów daje prawo do udziału w pośrednim wykonywaniu władzy państwowej — poprzez izby wytwórców. Te dwa zatem kryteria — praca w przedsiębiorstwie i przynależność do grupy produkcyjnej — są ze sobą ściśle powiązane i pierwsze warunkuje drugie. Mając bowiem prawa do zarządzania przedsiębiorstwem, nabywa się zarazem prawa do wyboru izby wytwórców. Uprawnienia nabyte tylko na podstawie tych kryteriów są różne i w różny sposób urzeczywistniane. Instytucja izb wytwórców wykracza nawet poza ramy „zarządzania” gospodarką, a wchodzi w sferę „władzy” państwowej. Znajduje się więc na innej płaszczyźnie i stąd może budzić wątpliwości, do jakiego typu „samorządu” ją zaliczyć. Wydaje się jednak, że wychodząc ze sposobu powstawania izb wytwórców, rodzaju uprawnionych do ich powołania grup społecznych można i w tym wypadku mówić o „samorządzie robotniczym”⁶⁷.

⁶⁶ Na przykład L. Gerskovic, op. cit., s. 988, lub P. Kowac, op. cit., s. 102 n.

⁶⁷ Podobny pogląd wyraża A. Deleon, op. cit., s. 38 i 96. Również Djuro Salaja na I ogólnokrajowym zjeździe rad robotniczych w Jugosławii w dniu 25—27 VI 1957 powiedział m. in.: „W ciągu ubiegłych 7 lat ukształtował się w Jugosławii jednolity system zarządu robotniczego, w którym rady robotnicze, rady wytwórców, izby gospodarcze, zrzeszenia gospodarcze i zjednoczenia przedsiębiorstw stanowią części składowe niepodzielnej całości”. Dokumentacja Prasowa, r. 1957, s. 390 A.

System „samorządu wytwórców” oparty na radach robotniczych i izbach wytwórców uzupełniają jeszcze wspomniane na początku zrzeszenia branżowe i izba gospodarcza. Zachodzi tu jednak ta zasadnicza różnica, że członkami izby i zrzeszeń są przedsiębiorstwa jako całość, a nie osoby w nich zatrudnione.

Samą radę robotniczą określić można jako zdecentralizowany organ zarządzania przedsiębiorstwem. Rada robotnicza nie będąc hierarchicznie podporządkowana, pozostaje jednak w systemie swoistych powiązań i zależności. W takim układzie trudno mówić o prymacie rady robotniczej w zarządzaniu przedsiębiorstwem, bowiem wobec wielotorowości podziału kompetencji w przedsiębiorstwie i zróżnicowanej odpowiedzialności nie ma miejsca na decydującą przewagę jakiegokolwiek organu. Nie umniejsza to zresztą roli rady robotniczej, a określa tylko jej pozycję w przedsiębiorstwie i poza nim. Poza tym należy zaznaczyć, że ograniczenia uprawnień rady robotniczej następują przede wszystkim na rzecz organów przedstawicielskich i to o szerszej niż rada robotnicza podstawie społecznej. Fakt ten zresztą w ogóle wyznacza, wydaje się, granice decentralizacji przy istnieniu systemu społecznego planowania.