

ROMAN SOWIŃSKI

## RADY PRACOWNICZE W CENTRALACH I ODDZIAŁACH BANKÓW — UDZIAŁ PRACOWNIKÓW BANKÓW W ZARZĄDZANIU

Banki, ich centrale i oddziały, są pierwszymi jednostkami organizacyjnymi spośród wymienionych w art. 6 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych<sup>1</sup>, w stosunku do których uregulowano zagadnienia udziału ich załóg w zarządzaniu. Nastąpiło to w art. 88 ustawy z 26 II 1982 r. „Prawo bankowe”<sup>2</sup> i w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 II 1983 r. w sprawie trybu wyboru oraz zasad działania rad pracowniczych w centralach banków i ich oddziałach<sup>3</sup>. W sytuacji, gdy mamy do czynienia z podmiotami, którym ustawodawca nadaje tę samą nazwę (rady pracownicze), działającymi w ramach tego samego sektora gospodarki w różnych wyodrębnionych organizacyjnie (i prawnie) jednostkach, porównywanie tych podmiotów wydaje się być zabiegiem zgoła „naturalnym”, a cel tego typu porównań zda się być oczywisty. Ustalenie, czy w obu przypadkach tak samo nazywany podmiot należy do tej samej kategorii zjawisk organizacyjno-prawnych ma (prócz rzeczywistych walorów poznawczych i porządkujących) dość wyraźnie rysujący się walor naukowy.

Zestawienie cech rad pracowniczych w bankach z tymi, które działają w przedsiębiorstwach (i w szerszym układzie z cechami konstrukcji prawnej samorządu załogi przedsiębiorstwa) prowadzić może zresztą nie tylko do wykazania różnic między formułami uczestnictwa pracowników w zarządzaniu. Otóż w toku dokonywania porównań rodzi się i domaga odpowiedzi pytanie dlaczego występują różnice między uprawnieniami pracowników przedsiębiorstw państwowych i banków? Rodzą się też pytania o znacznie większym ciężarze gatunkowym: jakie są powody, dla których w bankach nie tworzy się struktury samorządowej i co może stanowić w gospodarce socjalistycznej tytuł do domagania się przez pracowników prawa do współdecydowania jednostką organizacyjną, w której pracują? Czy nazwa „rada pracownicza” tak wyraźnie przecież w swym

<sup>1</sup> Ustawa z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. nr 24, poz. 122), dalej jako ustawa o przedsiębiorstwach.

<sup>2</sup> Dz.U. nr 7, poz. 56, dalej jako Prawo bankowe.

<sup>3</sup> Dz.U. nr 10, poz. 50, dalej jako rozporządzenie Rady Ministrów z 10 II 1983 r.

brzmieniu nawiązująca do nazwy „rada robotnicza” tradycyjnie (i słusznie) kojarzonej z pojęciem samorządu robotniczego przełomu lat 1956 - 1958, a obecnie z samorządem załogi przedsiębiorstwa, jest trafna w odniesieniu do form uczestnictwa pracowników banku w zarządzaniu. Czy to tak wielkie (jak to będziemy starali się wykazać) zróżnicowanie pozwala na uznawanie iż w przypadku banków mamy do czynienia z samorządem pracowników. Porównajmy zatem rozwiązania przyjęte w ustawie o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego<sup>4</sup> dla samorządu przedsiębiorstw z odpowiednimi konstrukcjami przewidzianymi dla rad pracowniczych mających działać w bankach, a następnie spróbujmy ustosunkować się do części z wyżej sformułowanych pytań.

## I

1. Ustawa o samorządzie konstruuje system organów samorządu załogi przedsiębiorstwa oparty o dwa typy organów: ogólne zebranie pracowników (w przypadku, gdy liczba zatrudnionych przekracza 300 — zebranie delegatów) powoływane tak na szczeblu przedsiębiorstwa jak i zakładów (oddziałów, wydziałów, innych jednostek organizacyjnych wchodzących w skład przedsiębiorstwa) oraz radę pracowniczą<sup>5</sup>. Ta ostatnia tworzona jest obligatoryjnie na szczeblu przedsiębiorstwa i fakultatywnie w zakładach, oddziałach itd. przedsiębiorstwa.

Prawo bankowe i rozporządzenie Rady Ministrów z 10 II 1983 r. przewidują tylko jeden typ organu, a mianowicie radę pracowniczą. Ma być tworzona obligatoryjnie, zarówno w centralach jak i we wszystkich oddziałach banków. Tak więc, bez względu na liczbę zatrudnionych czy inaczej mierzoną wielkość oddziałów banku będzie w nich w każdym przypadku tworzona rada pracownicza.

2. Prawo bankowe nie wypowiada się w ogóle na temat struktury organizacyjnej rad pracowniczych banków, natomiast cytowane rozporządzenie ustala sztywną liczbę członków rad pracowniczych, wahającą się od 9 do 11 w centralach i od 3 do 9 w oddziałach banków, w zależności od liczby pracowników.

Jest to rozwiązanie odmienne od przyjętego w ustawie o samorządzie, gdzie po wskazaniu wzorca podstawowego liczebności rady pracowniczej przedsiębiorstwa (15 członków) pozostawiono załogom swobodę w określaniu liczebności rad pracowniczych przedsiębiorstw, oddziałów itd.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 25 IX 1981 r. (Dz.U. nr 24, poz. 123), dalej jako ustawa o samorządzie.

<sup>5</sup> Por. art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie.

<sup>6</sup> Por. art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie. Patrz też uchwała SN z 31 X 1983 (III PZP 36/83) w OSNCAP 1984, nr 4, poz. 52 z głosem R. Sowińskiego (Nowe Prawo 1985, nr 6, s. 102 - 107).

3. Odmienne niż w ustawie o samorządzie uregulowano w rozporządzeniu tryb wyłaniania rad pracowniczych w bankach. Utrzymując podstawowe zasady prawa wyborczego, to jest powszechność, bezpośredniość, równość wyborów oraz tajność głosowania § 3 rozporządzenia postanawia, iż rady pracownicze w bankach wybierane są przez pracowników na zebraniu wyborczym. Wymóg taki stawiać będzie organizatorów wyborów do rad pracowniczych banków w szczególnie trudnej sytuacji, zwłaszcza, gdy powstaną wątpliwości co do wymaganego quorum na zebraniu wyborczym wystarczającego dla uznania p o w s z e c h n o ś c i wyborów <sup>7</sup>.

Szczególnie dużo miejsca (w stosunku do ustawy o samorządzie) rozporządzenie Rady Ministrów poświęca zagadnieniom powoływania i zakresu działania komisji wyborczej. Jest to o tyle uzasadnione, że ani Prawo bankowe, ani rozporządzenie o którym mowa, nie przewidują odrębnego aktu (statutu, ordynacji wyborczej, regulaminu itd.) mającego regulować te zagadnienia. Podkreślimy wszakże, że mimo stosunkowo szczegółowej regulacji zawartej w rozporządzeniu, nie określono sposobu wyłaniania pierwszej komisji wyborczej w przypadku, gdy nie ma jeszcze w centrali banku (ani w oddziałach) rady pracowniczej. Jak wykazuje doświadczenie tworzenia organów samorządu załóg w przedsiębiorstwach państwowych, ten właśnie problem, a więc jak zainicjować działalność samorządu, jak powołać pierwszą komisję wyborczą, w jakim trybie przyjąć zasady przeprowadzania wyborów itp. jest jednym z najistotniejszych problemów w momencie podejmowania działalności zmierzającej do wyłonienia organów reprezentujących załogę.

## II

1. O istocie samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego (jak zresztą o każdej formie współudziału pracowników w zarządzaniu) przesądza zakres i rodzaj kompetencji, które zostały mu przyznane.

Wśród kompetencji organów samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego, pozwalających na realizację zadań, określonych w art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie wymienić można kompetencje stanowiące (por.

<sup>7</sup> § 3 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 10 II 1983 r. wymaga dla ważności „uchwał zebrania wyborczego” obecności na posiedzeniu co najmniej połowy liczby pracowników. Gdyby przyjąć, że jest to równocześnie określenie quorum wyborczego, to trudno byłoby mówić o powszechności wyborów. Na zasadach ogólnych zresztą, dokonywanie wyborów na zebraniu (a nie w przeciągu całego dnia wyborów) stawia pod znakiem zapytania zasadę powszechności. Trudno też będzie zapewnić na zebraniu wyborczym wszystkie warunki niezbędne dla zachowania tajności wyborów. Na temat zasad podstawowych prawa wyborczego do organów samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego por. R. Sowiński, *Wznawianie działalności samorządu załogi przedsiębiorstw*, Poznań 1983.

np. art. 10 i art. 24 tej ustawy), prawo wyrażania opinii (por. np. art. art. 11, 25 i 26), prawo występowania z inicjatywami (por. np. art. 27 i art. 24 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach), kompetencje kontrolne (np. art. 28 ustawy o samorządzie) czy wreszcie uprawnienia do sprawowania nadzoru (por. art. 40 ustawy o samorządzie). Spośród nich niewątpliwie najistotniejszymi są kompetencje stanowiące. To one decydują o randze organów samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego w systemie zarządzania przedsiębiorstwem (a w pewnym sensie i całą gospodarką). To ich zakres przesądza o prawie załogi do współzarządzania przedsiębiorstwem. Stanowią one jądro prawa załogi do współzarządzania przedsiębiorstwem<sup>8</sup>.

Dla uniknięcia sporów kompetencyjnych, a także z uwagi na rangę kompetencji stanowiących w całym kompleksie kompetencji organów samorządu załogi ustawodawca dokonał w ustawie o samorządzie taksatywnego ich wyliczenia. I to równocześnie ze wskazaniem konkretnego organu samorządu załogi na szczeblu przedsiębiorstwa upoważnionego do ich wykonywania. Wszystkie one odnoszą się do decydowania w istotnych sprawach przedsiębiorstwa jako jednostki gospodarczej i załogi. Abstrahując od zbędnej w tym miejscu szczegółowej analizy kompetencji stanowiących organów samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego<sup>9</sup> stwierdzamy tylko, że kompetencje stanowiące ogólnego zebrania pracowników przedsiębiorstwa mają charakter swoiście „strategicznych” dla organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstwa. W ich wykonaniu ogólne zebranie pracowników ma możliwość decydowania o istotnych elementach kształtu organizacyjnego (organizacyjno-prawnego) i strukturze wewnętrznej przedsiębiorstwa, kierunkach jego rozwoju i zadaniach w dłuższych okresach czasu. Możliwość taką zapewniają ogólnemu zebraniu pracowników kompetencje do uchwalania statutów (statutu przedsiębiorstwa — por. art. 10 ustawy o samorządzie w związku z art. 68 ustawy o przedsiębiorstwach i statutu samorządu załogi — por. art. 10 pkt 5 ustawy o samorządzie) oraz kompetencja do uchwalania wieloletnich planów przedsiębiorstwa. Organ ten wyposażony jest także w instrument weryfikowania działalności pozostałych organów samorządu w przedsiębiorstwie i dyrektora, jak również kształtowania udziału poszczególnych grup pracowniczych w zyskach wypracowanych przez przedsiębiorstwo.

Kompetencje stanowiące rady pracowniczej przedsiębiorstwa mają już inny charakter. Szczegółowo wymienione zwłaszcza w art. 24 ustawy o samorządzie są wyraźnie dostosowane do trybu działania tego organu i stąd blisko związane z bieżącym zarządzaniem przedsiębiorstwa. Dają one podstawę do podejmowania przez ten organ samorządu uchwał zo-

<sup>8</sup> Por. R. Sowiński, *Samorząd załogi przedsiębiorstwa państwowego*, Poznań 1983, s. 16 i n.

<sup>9</sup> Por. Komentarz do ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego zawarty w pracy: *Samorząd załogi*, s. 30 i n.

bowiązujących dyrektora przedsiębiorstwa do podejmowania konkretnie określonych działań.

Jeśli chodzi o kompetencje rad pracowniczych banków, to już pierwszy rzut oka na tekst pozwala stwierdzić brak kompetencji stanowiących wśród tych, które przyznano tym organom. Te kompetencje bowiem można zaliczyć do grupy uprawnień wnioskujących i opiniodawczych, wszak tylko o takich uchwałach mówi § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 II 1983 r. Szczegółowe ich wyliczenie zawarto już wcześniej w art. 88 ust. 1 prawa bankowego. Na podstawie tego przepisu zarówno rady pracownicze w centralach banków jak i w ich oddziałach opiniują: kandydatów na stanowiska kierownicze (powoływanych i odwoływanych przez prezesów banków oraz dyrektorów jednostek organizacyjnych banku), zasady dokonywania przeszerogowań, premiowania i awansów pracowniczych oraz indywidualnych wniosków w tych sprawach, regulamin pracy (a właściwie projekt tego aktu) oraz zasady organizacji pracy w banku i wreszcie wnioski w sprawie nadania orderów i odznaczeń państwowych.

Uprawnienia w zakresie wnioskowania są określone bardziej ogólnie i obejmują wszystkie sprawy socjalno-bytowe pracowników banków.

O ile nie ma wątpliwości co do zaszeregowania do poszczególnych kategorii wyżej wymienionych uprawnień rad pracowniczych, działających w bankach, o tyle uprawnienie wymienione w pkt. 2 ust. 1 art. 88 prawa bankowego rodzi pewne wątpliwości klasyfikacyjne. Jest nim „współdziałanie w ustalaniu polityki kadrowej i płacowej”. Wydaje się, że zarówno określenie „ustalenie polityki” (a nie np. decydowanie w sprawach kadrowych i płacowych), jak również brzmienie powoływanego już § 10 rozporządzenia pozwalają na zaliczenie tego uprawnienia do kategorii kompetencji wnioskująco-inicjujących.

Tak więc podsumowując, żadne z uprawnień, przyznanych radom pracowniczym banków, nie czyni z tych organów podmiotów decydujących w sposób bezpośredni o organizacji i funkcjonowaniu central i oddziałów banków. Brak w przepisach określenia charakteru prawnego opinii wyrażanych przez rady pracownicze banków nie pozwala na generalne przesądzenie stopnia związania tymi opiniami prezesa (dyrektorów oddziałów) banku. Zwróćmy także uwagę na fakt, iż żaden z przepisów prawa bankowego ani Rozporządzenia Rady Ministrów z 10 II 1983 r. nie zobowiązuje tych ostatnich do zasięgania opinii rad pracowniczych. Zobowiązano natomiast (przepisami § 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia) rady pracownicze banków do wyrażania opinii lub zgłaszania wniosków w sprawach, które zostały im przedstawione. Zobowiązanie, o którym mowa ma charakter bezwzględny, a jego niewykonanie w terminie 30 dni rodzi wyraźnie określone skutki prawne<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Niewyrażenie opinii w terminie jednego miesiąca uważa się za brak zastrzeżeń. Por. § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 10 II 1983 r.

Taka konstrukcja przepisów może sugerować, że rady pracownicze banków podejmują działalność opiniodawczo-wnioskującą jedynie na żądanie. Wrażenie takie podkreśla fakt, iż w żadnym z obowiązujących aktów prawnych nie zawarto klauzuli wskazującej na ogólną kompetencję rad pracowniczych banków do współudziału w decydowaniu o sprawach tych jednostek i załóg w nich zatrudnionych<sup>11</sup>. Dodajmy przy tym, że przepisy nie wskazują, jaki podmiot może zwracać się do rady pracowniczej w centrali czy oddziale banku o wyrażenie opinii czy zgłaszanie wniosku. Można jedynie przypuszczać, że normodawcy chodziło w tym miejscu o podmioty sprawujące kierownicze funkcje zarządu (prezes, dyrektorzy oddziałów). Zakres uprawnień do wyrażania opinii przez rady pracownicze jest wszakże tak ustalony, że mogą one być formułowane także na potrzeby innych, leżących poza strukturą banku podmiotów (np. terenowych organów administracji państwowej), szczególnie w zakresie wyrażania opinii czy zgłaszania wniosków w sprawach socjalno-bytowych pracowników<sup>12</sup>.

2. Z ustalonym zakresem kompetencji rad pracowniczych banków wiąże się charakter prawny tych organów. W przypadku organów samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego, rady pracownicze i ogólne zebrania pracowników (zebrania delegatów) przedsiębiorstwa uznane zostały za organy przedsiębiorstwa<sup>13</sup>, pełniąc równocześnie rolę organów załogi. Rady pracownicze banków mogą być uznane jedynie za organy załogi. Nadto, tryb przeprowadzania wyborów, tożsamość uprawnień przyznanych równo wszystkim radom pracowniczym w banku, charakter więzi łączących poszczególne rady z organem kierowniczym na każdym szczeblu organizacyjnym banku wskazują, że są to organy załogi poszczególnych jednostek organizacyjnych banku. Ustalenie powyższe ma decydujące znaczenie dla ogólnej oceny charakteru prawnego rad pracowniczych banków.

3. Przyznanie szerokich kompetencji o charakterze stanowiącym organom samorządu załogi przedsiębiorstwa, uznanie ich za organy przedsiębiorstwa koreluje ze wskazaniem interesu przedsiębiorstwa jako przede wszystkim chronionego działalnością organów samorządu załogi. Treść uchwał tych organów będzie oczywiście stymulowana interesem załogi, tym niemniej funkcja ochrony przedsiębiorstwa (interesu przedsiębiorstwa) jako całości realizowana przez organy samorządu przedsiębiorstwa, nie ulega wątpliwości.

<sup>11</sup> W odniesieniu do samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego klauzule tego typu zawierają np. art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie, art. 11, 25 i 28 ustawy o przedsiębiorstwach.

<sup>12</sup> Por. § art. 88 ust. 1 pkt 5 Prawa bankowego.

<sup>13</sup> **Por.** art. 31 ustawy o przedsiębiorstwach.

W przypadku rad pracowniczych banku takie zdecydowanie w przesądzenia, czyj (jaki) interes chronić mają swą działalnością rady pracownicze, jest niemożliwe. Jako organy załogi winny reprezentować oraz bronić prawa interesy pracowników. W takim jednak przypadku funkcje, zadania i cele rad pracowniczych banków pokrywałyby się w obecnym stanie z funkcjami, zadaniami i celami związku zawodowego, stawiając pod znakiem zapytania odrębną regulację reprezentacji załogi. Jest oczywiście zdecydowana różnica między formułą reprezentacji interesów zawodowych członków związku zawodowego wobec kierownictwa banku jako zakładu pracy a reprezentacją załogi wyposażonej w uprawnienia do prezentowania swojej opinii w procesie zarządzania bankiem, tym niemniej zbieżność celów i zadań rad pracowniczych banków i związków zawodowych w nich działających jest daleko większa niż w przypadku organów samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego.

### III

1. Niezbyt jasno określono w rozporządzeniu RM z 10 II 1983 r. wzajemne stosunki między radami pracowniczymi a prezesem i dyrektorami oddziałów banku. Powiedzieliśmy już, że na dobrą sprawę żaden przepis nie nakłada na tych ostatnich obowiązku zasięgania opinii, stosowania się do ich treści, zajmowania stanowiska w sprawach zawartych we wnioskach rad pracowniczych itd. Swobodę w tym względzie podkreśla brak jakichkolwiek środków odwoławczych od decyzji prezesa czy dyrektora oddziału banku, którymi dysponowałaby rada pracownicza, działająca w centrali bądź w poszczególnych oddziałach banku. Z uwagi na wskazany już brak kompetencji stanowiących rad pracowniczych banków pominięto także w przepisach zobowiązanie prezesów i dyrektorów oddziałów banków do wykonywania uchwał rad pracowniczych. W § 12 rozporządzenia natomiast ujęto dość enigmatyczne zalecenie „współdziałania rady pracowniczej w realizacji swych zadań — w centrali z prezesem banku, a w oddziale z dyrektorem”. Gdyby z tego zalecenia wywieść normę zobowiązującą dyrektora oddziału (czy prezesa w centrali) do współdziałania z radą pracowniczą, to i tak nie można by na podstawie obowiązujących przepisów określić na czym miałyby polegać owe współdziałanie. Nie wiadomo zwłaszcza przy pomocy jakich form prawnych miałyby się ono realizować i jakie skutki prawne pociągałoby niestosowanie się do wymogu współdziałania. Dodajmy, że żaden przepis nie zobowiązuje ani prezesa, ani dyrektorów oddziałów banku do uczestnictwa w posiedzeniach rady pracowniczej i że teoretycznie wzajemne kontakty między tymi podmiotami mogą ograniczać się do wymiany korespondencji.

Nieco bardziej kategorycznie określa obowiązki prezesa NBP w stosunku do rad pracowniczych art. 44 ust. 6 statutu Narodowego Banku

Polskiego<sup>14</sup> stwierdzając, iż zasady wykorzystywania funduszy: premio-  
wego, nagród, socjalnego i mieszkaniowego ustala prezes NBP w poroz-  
umieniu z radami pracowniczymi. Jednak i tu, z uwagi na znaną od  
dawna dyskusyjność pojęcia „w porozumieniu”, trudno zdecydowanie  
określić stopień związania prezesa NBP treścią uchwały rady pracow-  
niczej podejmowanej w sprawie ww. funduszy. Niewątpliwie jednak  
dyspozycja zawarta w art. 44 ust. 6 statutu NBP jest wyraźnym (pod-  
kreślmy raz jeszcze: jedynym tak kategorięcznym) zobowiązaniem organu  
banku do zasięgania opinii i(lub może lepiej: co najmniej zasięgania  
opinii) rad pracowniczych działających w banku.

Pewne obowiązki prezesa banku i dyrektorów oddziałów w stosunku  
do rad pracowniczych wywieść można pośrednio z treści §§ 13 i 14 roz-  
porządzenia Rady Ministrów z 10 II 1983 r. Obejmują one przekazywa-  
nie radom pracowniczym środków niezbędnych do właściwego funkcjo-  
nowania tych organów, jak również udostępnianie materiałów będących  
w dyspozycji banku, a dotyczących spraw należących do zakresu działa-  
nia rad pracowniczych.

2. Żaden z aktualnie obowiązujących przepisów nie wskazuje na od-  
powiedzialność prezesa czy dyrektorów oddziałów banku przed załogą  
czy jej organami. Nie ma więc we wzajemnych stosunkach na linii organ  
banku-organ załogi banku elementu niezbędnego dla uznania samorząd-  
nego charakteru banku jako jednostki organizacyjnej i wskazanie załogi  
banku jako podmiotu współdecydującego. Sam bowiem fakt zgłaszania  
pewnych wniosków, występowania z inicjatywami czy formułowania opi-  
nii nie zabezpieczony obowiązkiem ich realizacji (czy nawet tylko  
uwzględnienia) po stronie organów banku, brak możliwości odwołania  
się od decyzji podejmowanych przez dyrektora oddziału (prezesa), a w  
szczególności właśnie wspomniany wyżej brak odpowiedzialności orga-  
nów banku za podejmowane decyzje przed załogą i jej organami, jest  
dalece niewystarczającym argumentem dla uznania działalności rad  
pracowniczych w bankach za formę samorządu pracowniczego.

3. Jak już powiedzieliśmy, Prawo bankowe i rozporządzenie Rady  
Ministrów z 10 II 1983 r. przewidują tworzenie jednego typu organów  
załogi, tj. rad pracowniczych, wyposażając je w takie same uprawnie-  
nia, bez względu na szczebel organizacyjny banku, na którym działają.

Okoliczność ta, a *zwłaszcza*, przyjęta w rozporządzeniu procedura po-  
woływania rad pracowniczych nie wskazują na istnienie zależności struk-  
turalnych między poszczególnymi radami pracowniczymi. W szczególno-  
ści zaś nie można wskazać jednej rady pracowniczej (np. tej tworzonej

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 26 II 1982 r. o statucie Narodowego Banku Polskiego (Dz.U.  
nr 7, poz. 57). Narodowy Bank Polski określony jest dalej skrótem NBP.

w centrali banku) jako sprawującej funkcje organu nadrzędnego nad pozostałymi radami pracowniczymi działającymi w banku. Żadnej z rad pracowniczych w banku nie będzie też można uznać za reprezentującą całą załogę banku. Działalność każdej z nich zamyka się w ramach organizacyjnych tej jednostki (centrali, oddziału), w której została powołana.

Na nieco odmiennych zasadach, jak wiemy, -zorganizowana jest struktura organów samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego. Mimo bowiem, że przyjęto w ustawie o samorządzie zasadę wyraźnego rozdziału kompetencji między poszczególne organy samorządu, a żadnemu z nich nie przypisuje się charakteru organu zwierzchniego, wskazać można cały szereg przepisów podkreślających wzajemne więzi między poszczególnymi organami samorządu. Są one na tyle silne, iż można twierdzić o istnieniu jednolitej i wewnętrznie powiązanej struktury organizacyjnej samorządu załogi, która na zewnątrz reprezentowana jest jako całość przez radę pracowniczą przedsiębiorstwa<sup>15</sup>.

#### IV

1. Szczególnie zauważalnym jest brak ochrony stosunku pracy członków rad pracowniczych banków. Ochrona taka przysługuje na podstawie art. 6 ustawy o samorządzie członkom wszystkich rad pracowniczych działających w przedsiębiorstwach. Artykuł ten zawiera zakaz wypowiedziania umów o pracę (w tym także zakaz tzw. 'wypowiedzi zmieniających) z członkami rad pracowniczych bez uprzedniej zgody tych rad. Zakaz ten obowiązuje przez cały okres trwania kadencji rady pracownicznej oraz przez okres jednego roku po upływie kadencji.

2. Wyraźnie łączy się, ze wskazanym wyżej brakiem, brak sformułowania w przepisach prawa bankowego i rozporządzenia RM z 10 II 1983 r. zasady niezależności rad pracowniczych banków od organów administracji państwowej, organizacji społecznych, związkowych i politycznych, zasady wyrażonej *expressis verbis* w art. 1 ust. 3 ustawy o samorządzie w odniesieniu do 'Samorządu załogi przedsiębiorstwa i jego organów. Istnienie tej zasady można wszakże Wywieść pośrednio z brzmienia § 11 powyższego rozporządzenia, zgodnie z którym „rada pracownicza może zawierać porozumienia o współpracy ze związkami zawodowymi i organizacjami politycznymi oraz innymi organizacjami społecznymi i społeczno-zawodowymi działającymi w banku". W przy-

<sup>15</sup> Por. art. 2 ust. 3, art. 10 pkt 3, art. 17, art. 27 ust. 2, art. 33 ust. 4, art. 43 ust. 2 ustawy o samorządzie.

padku bowiem jakiejkolwiek zależności rad pracowniczych banków od wymienionych w § 11 rozporządzenia organizacji (strukturalnej, funkcjonalnej czy innej) dyspozycja zawarta w tym paragrafie byłaby po prostu nieracjonalna. Zwróćmy wszakże uwagę, że nawet przy przyjęciu zaproponowanego wyżej pośredniego dochodzenia do zasady niezależności rad pracowniczych banków, dyspozycja ta nie rozciąga się na organy administracji państwowej.

3. Zdecydowanie surowsze niż w przypadku rad pracowniczych przedsiębiorstw wymogi przewidziano dla odwoływania członków rad pracowniczych banków. § 4 ust. 2 rozporządzenia wymaga dla odwołania członka takiej rady (podobnie zresztą jak dla odwołania całego składu) podpisu co najmniej jednej trzeciej liczby pracowników, podczas gdy dla odwołania członka rady pracowniczej przedsiębiorstwa (i tak samo całej rady) wystarczającym jest oświadczenie woli jednej piątej wyborców<sup>16</sup>.

4. Pozostałe elementy konstrukcji organizacyjnej i zasad funkcjonowania rady pracowniczej odnośnie do czynnego i biernego prawa wyborczego, wyboru prezydium, zasad głosowania, czasu trwania kadencji i długości mandatu członka rady, jak również powoływania komisji i zespołów rady pracowniczej rozwiązano w bankach jak w przedsiębiorstwach państwowych objętych postanowieniami ustawy o samorządzie. Nie oznacza to wcale, iż nie rodzą się w związku z tym wątpliwości co do zakresu poszczególnych rozwiązań czy sposobu faktycznej ich realizacji w praktyce<sup>17</sup>.

Dokonane przez nas porównanie cech organizacyjno-prawnych rad pracowniczych banków z konstrukcją i uprawnieniami samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego pozwala na sformułowanie szeregu wniosków i postulatów.

1. Już sam sposób regulacji prawa pracowników banku do posiadania własnej reprezentacji (w postaci rad pracowniczych) jest tak odmienny, ze względu na swój charakter formalny, od regulacji prawa samorządu załóg przedsiębiorstw państwowych, że uniemożliwia jednolite traktowanie obu tych praw.

<sup>16</sup> Por. art. 13 ust. 4 i 5 ustawy o samorządzie.

<sup>17</sup> Przykładowo wskaźmy na wątpliwości związane z interpretacją takich pojęć jak „przerwa w pełnieniu funkcji członka rady pracowniczej” (§ 6 ust. 3 rozporządzenia), „funkcja kierownicza w organizacji politycznej i związkowej” (§ 7 ust. 2 rozporządzenia), „bank nowoutworzony” (§ 3 ust. 4 rozporządzenia) czy wreszcie „wnioski i opinie rady pracowniczej zapadają z wyjątkiem większością głosów” (§ 10 ust. 1 rozporządzenia). W odniesieniu do samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego próbę wyjaśnienia tych i innych budzących wątpliwości interpretacyjne pojęć zawarłem w komentarzu do ustawy o samorządzie zamieszczonym w *Samorządzie załogi*.

2. Odmienność między formułą rady pracowniczej banku a radą pracowniczą w systemie samorządu załogi przedsiębiorstwa występują zarówno w strukturze organizacyjnej, charakterze i rodzaju kompetencji, formach działania jak i ochronie prawa pracowników do współudziału w podejmowaniu decyzji. Zdecydowanie odmienne jest też miejsce i rola rad pracowniczych banku w systemie zarządzania nim, w porównaniu z udziałem organów samorządu załogi w zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi.

3. Przy założeniu, iż w przypadku instytucji nazywanej w przepisach „samorząd załogi przedsiębiorstwa państwowego”, mamy do czynienia istotnie z „samorządem” jako najwyższą formą uczestnictwa pracowników w zarządzaniu, a na jej tle praw pracowników banku w zarządzaniu tą jednostką, realizowanym poprzez „rady pracownicze” banku nie można uznać za samorząd. Stoją temu na przeszkodzie:

- a) brak kompetencji do stanowienia<sup>18</sup>,
- b) brak możliwości bezpośredniego udziału pracowników banku w podejmowaniu decyzji,
- c) brak możliwości samookreślenia (np. w formie statutu),
- d) brak formuły stwierdzającej niezależność rad pracowniczych banku od organów administracji państwowej,
- e) niemożność uznania jakiegokolwiek z rad działających w banku za organ reprezentujący całą załogę banku, i wreszcie
- f) swoista „dyspozycyjność” polegająca na podejmowaniu działań na wniosek z zewnątrz<sup>19</sup>.

4. Sfera oddziaływań rad pracowniczych banku została tak ustalona, iż wątpliwym staje się, czy mamy do czynienia z udziałem pracowników banku w zarządzaniu tymi jednostkami. Opisane w art. 88 Prawa bankowego uprawnienia tych rad pozwalają pracownikom banku na udział — co najwyżej — w organizowaniu jego działalności.

Konkluzją powyższych ustaleń byłoby stwierdzenie, iż rady pracownicze banków nie są organami samorządu. Wielce wątpliwym jest także, czy można je uznać za formę udziału pracowników banku w zarządzaniu. W takiej sytuacji posługiwanie się przez ustawodawcę tym samym pojęciem („rada pracownicza”) na określenie przedstawicielstwa pracowników banku i jednego z organów samorządu załogi przedsiębiorstwa

<sup>18</sup> Pojęcia „stanowienia” używam tu w znaczeniu nadanym mu przez T. Rabską, *Samorząd pracowniczy w PRL*, Poznań 1962, s. 110 i n.

<sup>19</sup> Powyższy wykaz nie może stanowić jeszcze pełnej podstawy formułowania teoretycznych definicji pojęcia „samorządu”. Co do prób definiowania tego pojęcia por. T. Rabska, *Samorząd robotniczy w PRL*, Poznań 1962; T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, „Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1977 i cytowana tam literatura przedmiotu, a także S. Iwanowski, *W sprawie pojęcia samorządu*, Państwo i Prawo 1974, z. 11.

jest zdecydowanie mylące. Posłużenie się tym pojęciem w odniesieniu do banków (obecnie — niestety, — już nie tylko w stosunku do banków<sup>20</sup>) powoduje, iż straciło ono swoje pierwotne znaczenie tak ściśle związane z pojęciem samorządu. Można by w tym miejscu sformułować postulat „ochrony jakości pojęć prawnych” zwłaszcza tam, gdzie dane pojęcie zdążyło już zakorzenić się w świadomości społecznej w określonym znaczeniu.

Konkluzja innego rodzaju wypływa z analizy wzajemnego stosunku Prawa bankowego i ustawy o samorządzie, a przez ten ostatni akt z wzajemnego stosunku dyspozycji zawartej w art. 13 Konstytucji z regulacją Prawa bankowego.

Oto uznać należy Prawo bankowe za samoistne i nie związane z ustawą o samorządzie źródło prawa pracowników banku do udziału w kształtowaniu decyzji dotyczących tych jednostek<sup>21</sup>. Prawa wymagającego dla swej realizacji odpowiednich zachowań (czynności) ze strony organów banku, określonych w przepisach. Powstaje w tym miejscu problem teoretycznego zaklasyfikowania tego prawa i określenia formy udziału pracowników banku w procesie podejmowania decyzji. Wstępnie tylko należałoby stwierdzić, iż udział ten zbliża się bardziej do formuły konsultacji niż do jakiegokolwiek innej z form wciągania pracowników do współdecydowania<sup>22</sup>. Cechami tej konsultacji jest jej obligatoryjność, stałość powołanej w związku z nią struktury i procedury oraz względna stabilność reprezentacji pracowników uczestniczących w prezentowaniu stanowiska załogi w sprawach podlegających konsultacji.

Tak więc w bankach, póki co, nie ma samorządu, a równocześnie brak przepisu, który mógłby stanowić podstawę do tworzenia jego organów<sup>23</sup>. Gdyby przyjąć taki stan rzeczy za w pełni zgodny z obowiązującym reżimem prawnym i zadowalać się jedynie uzasadnieniem teore-

<sup>20</sup> Por. ustawa z dnia 16 IX 1982 r. o pracownikach państwowych (Dz.U. nr 31, poz. 214) i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 XI 1982 r. w sprawie zasad współdziałania kierowników urzędów państwowych z radami pracowniczymi (Dz.U. Nr 39 poz. 261).

<sup>21</sup> Inaczej A. Łopatka, *Wznawianie działalności samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego*, Państwo i Prawo 1982, z. 11, s. 11, który stwierdza, iż to ustawa o samorządzie zapowiada powoływanie samorządów w bankach.

<sup>22</sup> Autor zdaje sobie sprawę z wieloznaczności pojęcia „konsultacja” i braku jej prawnej definicji. Na temat znaczenia pojęcia „(konsultacja” w odniesieniu do konsultacji społecznej por. J. Wyleżałek, *Kilka uwag w sprawie pojęcia konsultacji społecznej*, Państwo i Prawo 1982, z. 1-2 i cyt. tam literatura.

<sup>23</sup> W tym miejscu można by sformułować retoryczne zapewne pytanie, czy dla tworzenia struktur samorządowych w jednostkach organizacyjnych w gospodarce pracownicy muszą wykazać istnienie przepisu zezwalającego na tego typu działania w formie „reglamentacji”. Poszukiwanie odpowiedzi na tego typu pytania służy m.in. dociekanii istoty prawnej samorządu pracowników w gospodarce socjalistycznej. Wątpliwość ukryta w powyższym pytaniu rodzi się niemal zawsze,

tycznym norm określających prawa pracowników w naszym kraju, sprawa byłaby zamknięta. Spróbujmy wszakże wrócić do postawionych na wstępie pytań i rozważyć przesłanki, dla których pracownicy banków nie korzystają z praw, które określono w ustawie o samorządzie.

Kwestią podstawową wymagającą rozstrzygnięcia, w związku z tym pytaniem, jest ustalenie jakiego typu podmiotami są banki.

Na temat charakteru prawnego banku w gospodarce socjalistycznej wypowiediane są w literaturze różne, często przeciwstawne poglądy<sup>24</sup>. Według jednych bank jest przedsiębiorstwem, choć swoistym w swym charakterze<sup>25</sup>. Elementem przemawiającym za uznawaniem banku przedsiębiorstwem jest przede wszystkim opatrzenie jego działalności na zasadach właściwych dla przedsiębiorstw<sup>26</sup>. Zasady te w pełni utrzymuje aktualnie obowiązujące Prawo bankowe i statuty banków<sup>27</sup>. Jeśli przypomnimy, iż Prawo bankowe określa banki jako samodzielne jednostki organizacyjne, posiadające osobowość prawną<sup>28</sup>, że banki nie odpowiadają za zobowiązania Skarbu Państwa, a Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania banków<sup>29</sup>, że swe podstawowe zadania banki realizują w oparciu o umowy zawierane z kontrahentami<sup>30</sup>, że w swej konstrukcji organizacyjnej i organizacji pracy banki wykazują cały szereg analogii z przedsiębiorstwami, to przyznać należy, że koncepcje uznawania banków za przedsiębiorstwa nie są całkiem pozbawione zasadności (zwłaszcza w warunkach decentralizacji i wzrostu znaczenia ekonomicznych instrumentów zarządzania gospodarką — a te właśnie

gdy formułowana jest wypowiedź o prawach do samorządu „przyznawanych” pracownikom przez ustawodawcę w trybie „reglamentacyjnym”.

<sup>24</sup> Różne poglądy w kwestii prawno-finansowej podmiotowości banku porządkuje N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1930, s. 332 - 333.

<sup>25</sup> Np. S. Buczkowski i Z. Nowakowski, oceniając charakter banków państwowych już pod rządami ustawy z dnia 13 IV 1960 r. o prawie bankowym (Dz. U. Nr 20 poz. 121), określił je mianem „przedsiębiorstw wykonujących czynności bankowe”. Patrz: *Prawo obrotu uspołecznionego*, Warszawa 1965, s. 83. Pojęcia „przedsiębiorstwo bankowe” używa (na określenie NBP i Banku Gospodarki Żywnościowej) E. Ochendowski przyznając, iż spełniają one równocześnie liczne funkcje administracyjne. Patrz tego autora: *Organy administracji niezespolonej i zakłady administracyjne*, w: *System prawa administracyjnego*, t. II, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1977, s. 301.

<sup>26</sup> Por. N. Gajl, *Finanse*.

<sup>27</sup> W odniesieniu do NBP patrz art. 40 - 49 ustawy z dnia 26 II 1982 r. o statucie Narodowego Banku Polskiego (Dz. U. Nr 7, poz. 57). Dalej jako statut NBP.

<sup>28</sup> Por. art. 2 Prawa bankowego.

<sup>29</sup> Por. art. 90 Prawa bankowego. Wyłączenie odpowiedzialności Skarbu Państwa nie obejmuje zobowiązań z tytułu wkładów oszczędnościowych i depozytów osób fizycznych oraz zobowiązań, za które Skarb Państwa przyjął odpowiedzialność z tytułu gwarancji i poręczenia (art. 90 ust. 2 Prawa bankowego).

<sup>30</sup> Por. art. 25 ust. 2 Prawa bankowego, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 XI 1982 r. w sprawie ogólnych zasad udzielania kredytów przez banki (Dz. U. Nr 45, poz. 293), art. 15 ust. 2 statutu NBP.

stanowią mają deklarowane podstawy reformy gospodarczej). Także i przepisy — miano konsekwentnie od lat utrzymywanej odrębności regulacji statusu prawnego przedsiębiorstw i banków — zawierają sformułowania zdradzające niepewność ustawodawcy co do charakteru banków i możliwości zaliczania ich do kategorii przedsiębiorstw<sup>31</sup>. Gdyby przyjąć, że banki stanowią jakiś szczególny (co do ich specyfiki nie ma wątpliwości) typ przedsiębiorstwa, należałoby stwierdzić, iż obecna regulacja praw pracowników stoi w jawnej sprzeczności z zasadami Konstytucji i określonymi w ustawie o samorządzie<sup>32</sup>, a załogom banków winny zostać przyznane uprawnienia do posiadania własnych struktur samorządowych<sup>33</sup>.

Drugą grupę poglądów stanowią te, które upatrują w bankach „organy administracji”<sup>34</sup>, stanowiące „części aparatu państwowego”<sup>35</sup>, którymi „państwo socjalistyczne posługuje się dla realizacji swoich zadań i funkcji”<sup>36</sup>. Przy takim podejściu nie ma możliwości uważać banki za przedsiębiorstwa. Nie ma jej także wtedy, gdy dostrzega się w strukturze organizacyjno-prawnej banku pewne cechy przedsiębiorstwa, ale równocześnie na plan pierwszy wysuwa się szczególne funkcje i zadania tych instytucji w strukturze organizacyjnej gospodarki narodowej<sup>37</sup>. Kwintesencją takiego dualnego traktowania banków (wyłączającego wszakże w konsekwencji uznawanie ich za przedsiębiorstwa) sformułowała w naszej literaturze N. Gajl stwierdzając, iż „stosunkowo najbliższe cechom współczesnych banków socjalistycznych, coraz częściej ostatnio stosowane jest określenie iż bank to „organ zarządzania gospodarką

<sup>31</sup> Przy zdecydowanym przyjęciu, że banki nie są przedsiębiorstwami zbędne byłoby podkreślanie w przepisach, iż np. ustawa o przedsiębiorstwach nie stosuje się do banków (art. 6 ustawy o przedsiębiorstwach), że banki nie podlegają wpisowi do rejestru przedsiębiorstw w odniesieniu do NBP (por. art. 3, ust. 3 statutu NBP). Możliwość różnych interpretacji stwarza także brzmienie art. 1 ustawy z dnia 26 II 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 7, poz. 54; zm. Dz. U. z 1982 r. nr 45, poz. 289).

<sup>32</sup> Por. art. 48 w związku z art. 1 ustawy o samorządzie.

<sup>33</sup> Ant. 13 Konstytucji PRL formułujący zasadę udziału pracowników przedsiębiorstw w zarządzaniu nie czyni różnic między przedsiębiorstwami. Dyskusyjnymi jest, na ile w zgodzie z tym przepisem jest tak dalekie jak obecnie różnicowanie uprawnień przedsiębiorstw państwowych w zależności od specyfiki działania, podległości organizacyjnej czy tzw. „znaczenia dla gospodarki (narodowej”).

<sup>34</sup> Np. J. Starościak omawia banki w § 15 swej pracy (*Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 505) zatytułowanym *Organy administracji finansów*.

<sup>35</sup> Por. definicja banków w socjalizmie W. Jaworskiego w: *Bankowość w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1967, s. 10.

<sup>36</sup> Por. J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980, s. 187.

<sup>37</sup> Por. M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1978, s. 326-359; Z. Fedorowicz, *Finanse w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1970, s. 555-607.

narodową"<sup>38</sup>. Gdyby przyjąć tym razem, że bank, będąc szczególnego typu instytucją zarządzania gospodarką, nie jest przedsiębiorstwem — mielibyśmy jasność co do formalnych podstaw (czy raczej ich braku) domagania się tworzenia w bankach samorządów pracowniczych na wzór działających w przedsiębiorstwach. Należałoby więc stwierdzić (ciagle w ramach tej koncepcji), iż powołując do życia „rady pracownicze” w bankach Prawo bankowe nie narusza żadnego przepisu odnoszącego się do uprawnień pracowników do współzarządzania, sformułowanego w Konstytucji czy innych ustawach<sup>39</sup>. Gdyby nie szukać głębszych niż tylko estyczne uzasadnień obowiązujących rozwiązań, sprawa byłaby zamknięta. Spróbujmy jednak wskazać przesłanki, dla których pracownikom banków (a zwłaszcza banków państwowych) odmawia się dziś prawa do udziału w zarządzaniu w formie samorządu. Jeden nurt uzasadnień takiego stanu rzeczy mógłby zmierzać do wykazywania szczególnej roli banku państwowego (a zwłaszcza banku centralnego) w gospodarce, spełniania przez niego całego szeregu istotnych funkcji (w tym także administracyjnych) w zarządzaniu całością aparatu gospodarczego i szczególnych form oddziaływania na przedsiębiorstwa i inne podmioty korzystające z jego usług i świadczeń<sup>40</sup>. Wszystkie argumenty jakie można by w tym względzie sformułować znajdują swe odbicie w znanym i w pełni do dziś aktualnym stwierdzeniu W. I. Lenina, iż „Jeden największy z wielkich bank państwowy, posiadający oddziały w każdej fabryce — to już dziewięć dziesiątych aparatu socjalistycznego. To ogólnopństwowa księgowość, Ogólnopństwowa ewidencja produkcji i podziału produktów, to [...] coś w rodzaju szkie-

<sup>38</sup> N. Gajl, *Finanse*, s. 333. Nie jest przedmiotem niniejszego artykułu formułowanie definicji czy prawnych określeń banku, być może jednak w obecnej sytuacji adekwatnym do ich funkcji i uprawnień byłoby pojęcie „podmiot administracji gospodarczej” sformułowane po raz pierwszy w naszej literaturze przez T. Rabską (co prawda do innych celów) jeszcze w latach sześćdziesiątych. Por. np. T. Rabska, *Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej*, Poznań 1966.

<sup>39</sup> Dodajmy wszakże, iż w literaturze głosy na ten temat mogą być podzielone. I tak np. A. Łopatka traktując odrębne przedsiębiorstwa i banki stwierdza, iż ustawa o samorządzie zapowiada (art. 48) powołanie samorządów w bankach i dodaje „działanie różnie ukształtowanych samorządów (podkr. R. S.) przewidziane jest więc w niektórych przedsiębiorstwach i organizacjach gospodarczych, które nie są przedsiębiorstwami regulowanymi przez ustawę z 25 IX 1981”. Por. A. Łopatka, *Wznawianie działalności samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego*, Państwo i Prawo 1982, z. 11, s. 11.

<sup>40</sup> Szczególną rolę banku w gospodarce socjalistycznej podkreślają wszystkie z cytowanych przez nas opracowań. Na temat szczególnej pozycji banku w realizacji założeń reformy gospodarczej por. nadto Z. Fedorowicz, *Reforma gospodarcza i banki*, **Bank i kredyt**, 1981, nr 7 oraz *Banki i kredyt w realizacji reformy gospodarczej*, *Finanse*, 1982, nr 10.

letu społeczeństwa socjalistycznego"<sup>41</sup>. Czy jednak tak wielkie znaczenie banku w gospodarce ma stanowić podstawę do wyłączenia go z układu jednostek, w których (i na które) pracownicy oddziaływać mogą w formach samorządowych. Oczywiście, gdyby traktować dosłownie leninowską koncepcję znaczenia banku i równocześnie dopuścić pracowników banku do współzarządzania nim na takich zasadach, jakie przyjęto dla przedsiębiorstw, uzyskalibyśmy sytuację, w której grupa pracowników bankowych dominowałaby nad innymi w stopniu wprost proporcjonalnym do preponderancji banku (np. centralnego) wobec pozostałych jednostek gospodarczych. Konieczne byłyby zatem zdecydowane modyfikacje samorządowego modelu zarządzania. Kto wie jednak, czy zachowanie pewnych uprawnień do decydowania — a zwłaszcza prawa do kontroli i prawa do informacji realizowanych przez samorząd banku (np. przy współpracy z samorządami innych typów<sup>42</sup>) — nie stanowiłoby pełniejszego rozwinięcia form realizacji obowiązujących w naszym kraju zasad ustrojowych<sup>43</sup>. Włączenie banków do sfery samorządowych oddziaływań pracowników stanowiłoby, jak się wydaje, zmianę „jakości” samorządu w gospodarce rozpatrywanej w ujęciu systemowym. Póki co, konstrukcję rad pracowniczych w bankach posiadających embrionalne uprawnienia do wypowiedzania się w sprawach funkcjonowania tych jednostek oparto, jak tego dowodzi analiza struktury tych rad, o reguły „rozproszenia” i „separacji”.

W poprzednim punkcie rozważaliśmy przyczyny braku samorządu w bankach, mogące mieć swe źródło w specyfice tych jednostek organizacyjnych w aparacie gospodarki państwa. Nie ma szczególnych wątpliwości co do tego, iż podmiotem samorządu jest załoga (pracownicy) stanowiąca określoną grupę społeczną<sup>44</sup>. Czy zatem nie cechy tego podmiotu (załogi) winny przesądzać o przyznanych mu uprawnieniach<sup>45</sup>? Wskażmy zatem nie to, co różni bank od przedsiębiorstwa, lecz co różni grupę pracowników banku od załogi przedsiębiorstwa państwowego — brzmiałby postulat badawczy. Różnicy nie Widać w sferze stosunków

<sup>41</sup> Por. *Dzieła*, t. 26, Warszawa 1953, s. 89.

<sup>42</sup> Np. w oparciu o art. 35 ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego.

<sup>43</sup> Kierunek tych modyfikacji mogłaby wyznaczać myśl W. I. Lenina, iż po rewolucji proletariackiej powinna nastąpić reorganizacja banków, która spowodowałaby „odcięcie tego co powoduje (w ustroju kapitalistycznym — przyp. R. S.) wykoślawienie tego wspaniałego aparatu, uczynienie go jeszcze większym, jeszcze bardziej demokratycznym (podkr. R. S.), jeszcze bardziej wszechogarniającym”. Por. *Dzieła*, t. 26, Warszawa 1953, s. 39. Patrz też leninowskie koncepcje kontroli społecznej. Na ten temat por. A. Sylwestrzak, *Leninowskie zasady kontroli państwowej*, Państwo i Prawo 1983, z. 11 i cyt. tam literatura.

<sup>44</sup> Por. T. Rabska, *Nowe aspekty prawne samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1982, z. 2, s. 10.

<sup>45</sup> Patrz przypis 23.

własnościowych. W obu przypadkach mamy do czynienia ze środkami uspołecznionymi. W przypadku banków państwowych, a te nas głównie (zwłaszcza NBP) interesują, działalność banku i przedsiębiorstwa opiera się o ogólnonarodową własność. Nie ma też istotnej różnicy w relacjach „siła robocza-przedmioty pracy”, gdyż w obu przypadkach występuje praca zatrudnionych. Poza szczególnymi przypadkami<sup>46</sup> tak pracownicy przedsiębiorstwa państwowego, jak i banku wykonują swoją pracę<sup>47</sup> na podstawie umowy o pracę. Tak więc ani własność, ani praca jako taka, ani charakter prawny stosunku łączącego pracowników banku z pracodawcą nie dają specjalnie podstaw do różnicowania ich sytuacji w stosunku do praw pracowników przedsiębiorstwa państwowego. Może więc specyfika wykonywanych czynności i końcowy rezultat pracy dają jakieś podstawy zróżnicowania, o którym mowa. Specyfika ta niewątpliwie występuje, ale przecież zróżnicowanie między różnymi typami przedsiębiorstw (np. przedsiębiorstwem przemysłowym a przedsiębiorstwem upowszechniania kultury) nie stanowi przeszkód w tworzeniu w nich samorządów. Co do rezultatu końcowego działań pracowników to w ostatecznym rozrachunku ma on być taki sam (zaspokojenie potrzeb społecznych) dla banku jak i przedsiębiorstwa państwowego. Wreszcie, i pracownicy banku, i przedsiębiorstwa państwowego zainteresowani są wypracowywaniem zysków. Czy dotychczasowe (siłą rzeczy po części powierzchowne) rozważania mogą prowadzić do wniosku, iż regulując uprawnienia pracowników banków, ustawodawca daje pierwszeństwo elementom struktury i funkcji tych jednostek przed podmiotowością zatrudnionych w nich załóg? Pogląd taki byłby uproszczony. Tym niemniej, trudno inaczej znaleźć odpowiedź na pytanie, dlaczego pracownik wykonujący tę samą pracę (np. księgowego, planisty czy robotnika) w ramach tego samego państwowego sektora gospodarki, w oparciu o ten sam typ stosunku prawnego z pracodawcą raz (w przedsiębiorstwie) będzie miał prawo współdecydowania o działalności jednostki organizacyjnej, w której

<sup>46</sup> Por. § 3 i nast. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie praw i obowiązków pracowników Narodowego Banku Polskiego z dnia 24 X 1983 r. (Dz. U. nr 64, poz. 290).

<sup>47</sup> Dla pracowników NBP ustalono specjalną pragmatykę. W tym miejscu rozważmy jednak nie jakie prawa i obowiązki mają pracownicy banku, lecz jakie mieć powinni czy raczej dlaczego ich nie mają. Gdyby dokonać porównań pragmatyki pracowników banku (NBP) z pragmatyką urzędników państwowych zbieżność byłaby uderzająca. Por. np. art. art. 3, 21 ust. 1, 22 ust. 2, 23, 28 ust. 1, 31 i 32 ustawy z dnia 16 IX 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych z identycznie brzmiącymi odpowiednio §§ 2, 26, 28, 29, 31, 32 i 34 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 X 1983 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników Narodowego Banku Polskiego (Dz. U. nr 64, poz. 290). Zbędny jest dodawanie, iż rygory pracownicze mianowanych pracowników NBP są równie surowe jak te przewidziane dla urzędników państwowych, a w niektórych przypadkach nawet surowsze.

jest zatrudniony i dla której wypracowuje zysk, drugi raz (w banku) będzie takich praw pozbawiony. Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy wszystkim pracownikom w gospodarce narodowej należą się równe prawa do współzarządzania bez względu na charakter jednostki organizacyjnej, w której są zatrudnieni, wykracza poza zakres niniejszego opracowania. Czynnością wstępną, prowadzącą do sformułowania takiej tezy, jest skupienie uwagi nad kwestią, jaki typ uczestnictwa pracowników w zarządzaniu jest możliwy (konieczny, dopuszczalny itd.) w poszczególnych elementach i w całej strukturze gospodarki socjalistycznej. Ostatnio niemal mechanicznie kojarzy się pojęcia gospodarki socjalistycznej i samorządu. Relacja między tymi pojęciami zdaje się być oczywista. Pamiętajmy jednak, iż w praktyce, tylko pewien typ samorządu jest do pogodzenia z pewnym typem ustroju gospodarki socjalistycznej.

#### WORKERS COUNCILS IN HEAD AND BRANCH OFFICES OF BANKS- PARTICIPATION OF BANK WORKERS IN MANAGEMENT

##### Summary

Participation of workers of head and branch offices of banks in decision making as regards matters concerning their banks is separately regulated according to art. 48 of The Self Government of State Enterprise Workers Act. of September 25, 1981. It was legislated in art. 88 of The Banking Law Act of February 26, 1982 and in the Decree of the Council of Ministers of February 10, on the election of and principles of operation of workers' councils in head and branch offices of banks. This regulation varies from the regulation of self-government of State enterprise Workers on account of its formal character and matter. The differences regard the organizational structure, character and types of competence, forms of activity as well as protection of the workers right to participate in decision making processes. The following questions seem essential:

1. Banking law and the above cited Decree provide only a one type of organ that is a workers' council numbering 9-11 members in the head offices and 3-9 members in the branch offices.

2. Upon regulating competence of workers' councils in the banks, the Decree leaves them only vested with competence to make motions **and** act within advisory scope.

3. Responsibility of a bank chairmen or a director before the workers and their organs is not provided. There are consequently no elements manifesting self-governing character of a bank as an organizational unit and indicating at the workers as a subject to participate in a decisionmaking process in the interrelations between a bank organ and organ of workers' self-government.

4. The regulation of status and operation of workers councils in banks does not include provisions on a protection of labor relation of members of those organs.

5. Provisions of Banking Law and of the cited Decree fail to formulate the principle of independence of workers councils of banks from the State administration organs.

These and other divergences quoted in the article are convincing on specific features of workers councils in banks as compared with the institution of State enterprise workers self-government regulated in the relevant act. Consequently, provisions of Banking Law and of the Decree of Council of Ministers cannot be recognized as executing art. 48 of the Workers Self-Government Act having of course established that banks are the enterprises within a meaning of both Acts of September 25, 1981.

If however we adopt that banks are not the enterprises, then the Banking Law regulation must be recognized as a self-contained source of right of bank workers to participate in decision making regarding those institutions.

Apart of formal obstacles, the others can be quoted which prevent recognition of bank workers councils as a form of selfgovernment as in case of enterprises:

- 1) lack of competence to lay down rules,
- 2) no possibility for bank workers to participate directly in decision making,
- 3) no possibility for „self-definition” as e.g. in a form of statute,
- 4) no independence of bank workers' councils from the State administration
- 5) impossibility to recognize any bank workers council as an organ representing the whole body of workers,
- 6) undertaking activity in a result of motions originating from outside.

In that state of affairs the participation of workers in banks approaches; a form of consultation. It is resulted by priorities assigned by the legislator to structural and functional elements related to position of bank in the economy, before the recognition of subject status of workers employed in banks.