

JERZY WISZNIEWSKI

SAMODZIELNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

I

Przez samodzielność przedsiębiorstwa rozumie się swobodę przedsiębiorstwa w podejmowaniu decyzji gospodarczych. Zarządzanie przedsiębiorstwem jest działalnością polegającą na podejmowaniu decyzji gospodarczych. Przy ich podejmowaniu przedsiębiorstwo kieruje się określonym celem. Celem wszystkich przedsiębiorstw jest zaspokajanie potrzeb społecznych, gdyż każda działalność w dziedzinie gospodarki i kultury zaspokaja określone potrzeby. Tak sformułowany cel jest jednak zbyt ogólny, a stopień jego realizacji trudno wymierny. Toteż przedsiębiorstwom państwowym ustala się określone cele wymierne tzw. cele zastępcze. Może nim być wykonanie określonych zadań rzeczowych, np. wyprodukowanie przez przedsiębiorstwo przemysłowe określonych towarów, wybudowanie przez przedsiębiorstwo budowlane określonej ilości izb mieszkalnych, wykonanie przez przedsiębiorstwo handlowe określonego obrotu itd. Celem zastępczym może być cel ujęty w kategoriach finansowych, jak zysk lub produkcja dodana (tj. wartość przedsiębiorstwa pomniejszona o wartość nabytych materiałów i usług).

Krąg decyzji gospodarczych jest bardzo szeroki. Tak np. w przedsiębiorstwie przemysłowym do tego kręgu należą decyzje podstawowe, określające, co przedsiębiorstwo ma wytwarzać i jaką ma stosować technologię, decyzje określające nowe inwestycje i proces ich wykonania, decyzje w przedmiocie zakupu zaopatrzenia materiałowo-technicznego oraz patentów i licencji, decyzje w przedmiocie sprzedaży produkcji i decyzji o przyjęciu i zwalnianiu personelu, o czasie pracy w przedsiębiorstwie, o urlopach pracowniczych itd. Przykłady decyzji gospodarczych podejmowanych przez przedsiębiorstwa można by mnożyć, organizacja bowiem procesu produkcji, procesu wymiany ozy jakiegokolwiek innej działalności przez przedsiębiorstwo wymaga podejmowania różnorodnych decyzji.

Decyzje gospodarcze nie są zdarzeniami prawnymi. Decyzja przedsiębiorstwa o budowie nowej hali fabrycznej lub decyzja ustalająca asortyment produkowanych towarów nie wywołuje skutków prawnych. Natomiast realizacja wielu decyzji gospodarczych doprowadza do powstania

zdarzeń prawnych. Tak np. realizując decyzję o zakupie tych lub innych urzędzeń przedsiębiorstwo zawiera umowy z dostawcami tych urzędzeń albo też, realizując decyzję o powiększeniu zatrudnienia, angażuje nowych pracowników w drodze zawierania umów o pracę. W wykonaniu niektórych decyzji gospodarczych przedsiębiorstwo może w pewnych wypadkach podjąć działanie mające charakter czynu niedozwolonego i powodujące powstanie po stronie przedsiębiorstwa obowiązku wynagrodzenia szkody. Tak np. w przypadku, gdy przedsiębiorstwo budowlane, realizując decyzję o zrobieniu wykopu, uszkodzi sąsiadujący z planem budowy dom mieszkalny, powstanie po stronie przedsiębiorstwa obowiązek wynagrodzenia szkody wyrządzonej właścicielowi tego domu.

W zupełnie wyjątkowych wypadkach decyzja gospodarcza przedsiębiorstwa może mieć charakter decyzji administracyjnej. Przedsiębiorstwo nie jest organem administracji państwowej, może mu być jednak zlecone wykonywanie na oznaczonym odcinku administracji państwowej. Podjęte przez przedsiębiorstwo państwowe w ramach zleconej mu administracji państwowej decyzje są decyzjami administracyjnymi, a jednocześnie mogą mieć charakter gospodarczych, tj. decyzji z zakresu gospodarczej działalności przedsiębiorstwa. Przykładem wykonywania przez przedsiębiorstwo państwowe administracji zleconej jest podejmowanie przez nie decyzji administracyjnych w sprawie przyjęcia projektów wynalazczych do stosowania. Decyzja o przyjęciu projektu wynalazczego podejmowana przez przedsiębiorstwo państwowe jest decyzją gospodarczą, a jednocześnie, jak wynika z przepisów z dziedziny prawa wynalazczego, jest decyzją administracyjną podejmowaną w szczególnym, przewidzianym przez te przepisy trybie¹.

II

Swoboda przedsiębiorstwa państwowego w podejmowaniu decyzji gospodarczych podlega znacznym ograniczeniom. Zresztą z bezgranicznej swobody nie korzystały nawet prywatne przedsiębiorstwa dziewiętnostowieczne, rozwijające działalność w ówczesnym klimacie liberalizmu gospodarczego. Swoboda przedsiębiorstw w krajach o ustrojach opartych na własności prywatnej podlega dziś również wielostronnym ograniczeniom. Jest oczywiste, że socjalistyczne przedsiębiorstwo państwowe, prowadzące działalność w warunkach gospodarki planowej, poddane jest ograniczeniom idącym nieporównanie dalej, niż ograniczenia przedsiębiorstw w ustrojach opartych na własności prywatnej.

Mówiąc o ograniczeniach swobody działalności przedsiębiorstwa marny na względzie przede wszystkim prawne ograniczenia tej swobody, zawar-

¹ Por. art. 90 ust. 3 oraz art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1972 o wynalazczości (Dz. U. nr 43 poz. 272).

te w obowiązującym ustawodawstwie. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że samodzielność przedsiębiorstwa podlega znacznym ograniczeniom faktycznym. Może istnieć duży zakres decyzji gospodarczych, w zakresie których, w świetle obowiązujących przepisów, przedsiębiorstwo jest w pełni samodzielne, a jednak wskutek tych lub innych okoliczności nie może ono nie liczyć się przy podejmowaniu swych decyzji z pewną osobą fizyczną lub prawną albo z określonym organem administracji państwowej. Tak np. w okresie międzywojennym wskutek reglamentacji części importu, przedsiębiorstwa, które w produkcji swej częściowo musiały się opierać na surowcu importowanym, nie mogły się nie liczyć z sugestiami tego organu administracji państwowej, który zajmował się rozdzielnictwem towarów importowanych. Sugestie takie mogły dotyczyć różnych zakresów decyzji gospodarczych, np. decyzji z zakresu lokalizacji zakładów przedsiębiorstwa lub określonej technologii. Sugestie takie miały na celu realizację polityki gospodarczej państwa, a organ administracji udzielał ich w ramach swej funkcji organizatorskiej. Sugestie takie oczywiście nie nakładały obowiązków prawnych, niemniej odrzucenie tego rodzaju sugestii naraziłoby przedsiębiorstwa na ujemne konsekwencje w postaci zmniejszenia przydziału importowanego surowca. W ten sposób organy administracji państwowej łatwo uzyskiwały skuteczny wpływ na decyzje przedsiębiorstwa, ograniczając jego samodzielność. W gospodarce kapitalistycznej istnieje wiele przedsiębiorstw, których działalność jest uzależniona od innych przedsiębiorstw. Takie uzależnienie cechuje wzajemne stosunki między przedsiębiorstwami wchodzącymi w skład koncernu. W koncernie zazwyczaj istnieje jedno przedsiębiorstwo, które kieruje działalnością innych, uzależnionych od niego przedsiębiorstw. Określa się je często mianem przedsiębiorstwa macierzystego. Przedsiębiorstwo to ma istotny wpływ na decyzje podejmowane przez inne tzw. „córczane” przedsiębiorstwa koncernu, krępując w ten sposób samodzielność tych przedsiębiorstw.

Mechanizm tego wpływu jest niezwykle prosty. Polega on na uzależnieniu kierownictwa przedsiębiorstw córczanych od kierownictwa przedsiębiorstwa prowadzącego. Uzależnienie takie osiąga się przez skupienie w rękach kierownictwa przedsiębiorstwa prowadzącego decyzji o obsadzie personalnej kierownictwa przedsiębiorstw podległych. Kierownictwo przedsiębiorstwa prowadzącego de facto decyduje o powołaniu i odwołaniu dyrekcji przedsiębiorstwa podległego. To już w pełni wystarcza do stworzenia silnej zależności przedsiębiorstw podległych od prowadzącego.

Możność decydowania o obsadzie kierownictwa przedsiębiorstw podległych, przedsiębiorstwo prowadzące ma zazwyczaj dzięki posiadaniu pakietu akcji. De iure więc powołuje i odwołuje dyrekcję przedsiębiorstwa córczanego walne zgromadzenie akcjonariuszy, ale w tym zgromadzeniu przedsiębiorstwo prowadzące ma zapewnioną większość głosów.

III

W naszej gospodarce ograniczenia samodzielności przedsiębiorstwa mogą oczywiście wynikać nie tylko z przepisów prawnych, lecz również z zależności faktycznych. Tak np. uprawnienie jednostki nadrzędnej do powoływania i odwoływania dyrektora podległego tej jednostce przedsiębiorstwa państwowego stwarza sytuację faktyczną, w której wskazówki udzielone przez jednostkę nadrzędną będą miały często istotny wpływ na decyzje przedsiębiorstwa nawet w tych sprawach, w których w myśl przepisów prawa przedsiębiorstwo ma decydować samodzielnie. Tej zależności faktycznej przedsiębiorstwa państwowego od jednostki nadrzędnej często nie bierze się pod uwagę przy konstruowaniu stosunków prawnych między przedsiębiorstwem a jednostką nadrzędną. Akty normatywne przyznają określone uprawnienia dyrektorom przedsiębiorstw, kształtując w ten sposób zakres samodzielności przedsiębiorstwa². Tymczasem dyrektor działając nawet w obrębie przyznanych mu uprawnień *me* może się nie liczyć z sugestiami zjednoczenia. Wprawdzie dekret o przedsiębiorstwach państwowych nakłada na zjednoczenie obowiązek nienaruszania „zastrzeżonej prawnie samodzielności zgrupowanych w nim przedsiębiorstw”, jednak w praktyce można się spotkać z częstymi ingerencjami jednostek nadrzędnych w sprawy zastrzeżone do kompetencji dyrektora przedsiębiorstwa³. Należy przypuszczać, że w większości wypadków dyrektor będzie się stosował do udzielonych mu przez jednostkę nadrzędną wskazówek. W wypadkach, gdy wykonanie zlecenia jednostki nadrzędnej natrafia na zbyt duże trudności, dyrektor będzie przede wszystkim starał się przekonać jednostkę nadrzędną o niesłuszności zajętego przez nią stanowiska. Jeżeli jednostka nadrzędna nie zmienia swego stanowiska dyrektor ma możliwość odwołania się do organu naczelnego, któremu jego jednostka nadrzędna podlega. Odwołanie takie naraża jednak dyrektora przedsiębiorstwa na to, że stosunki między nim a jednostką nadrzędną będą zadrażnione, a przecież na opinii tej jednostki nie może mu nie zależeć, gdyż ona decyduje o utrzymaniu jego na najmowanym stanowisku. Stąd konstrukcje prawne stwarzające dyrektorowi przedsiębiorstwa możliwość odwołania się od decyzji zjednoczenia do właściwego ministra są konstrukcjami niewiele przyczyniającymi się do umocnienia samodzielności przedsiębiorstwa⁴.

² Np. uchwała Rady Ministrów z dnia 18 II 1972 r. w sprawie rozszerzenia uprawnień dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłowych przemysłu kluczowego i dyrektorów ich zjednoczeń. Mon. Pol. nr 13, poz. 90.

³ Por. art. 21 ust. 1 dekretu o przedsiębiorstwach państwowych. Dz. U. 1960 r. nr 18, poz. 111. Liczne przykłady ingerencji zjednoczeń w sprawy zastrzeżone dyrektorom przedsiębiorstw przytacza L. Bar, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968, s. 137 i n.

⁴ Takie prawo odwołania się przedsiębiorstwa przewiduje art. 9 p. 1 uchwały Rady Ministrów z dnia 7 XII 1966 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania

IV

Przechodząc do tych ograniczeń samodzielności przedsiębiorstwa, które znajdują swój wyraz w prawie należy przede wszystkim podkreślić, że ograniczenia te odzwierciedlają się w ogromnej ilości przepisów prawa. Przepisy zawierające ograniczenia samodzielności przedsiębiorstw państwowych należą do różnych gałęzi prawa, a przede wszystkim do prawa cywilnego, prawa pracy, prawa finansowego i administracyjnego.

Prawo cywilne stoi w zasadzie na stanowisku wolności umów⁵. Jednakże przepisy prawa socjalistycznego, ze względu na planowy charakter gospodarki, wprowadzają ogromną ilość wyjątków od tej zasady. Szczególnie daleko idą skrępowania jednostek gospodarki uspołecznionej, a więc m.in. przedsiębiorstw państwowych. Samodzielność przedsiębiorstwa państwowego doznaje już ograniczeń w przepisach o osobach prawnych przez to, że przedsiębiorstwo to jako osoba prawna ma specjalną zdolność prawną, a więc nie może dokonywać czynności prawnych wykraczających poza cel, dla którego została powołana. Daleko idące skrępowania przedsiębiorstw państwowych, jak zresztą i innych jednostek gospodarki uspołecznionej wynikają z przepisów kodeksu cywilnego o państwowej własności socjalistycznej, o zawieraniu umów, o tworzeniu stosunków zobowiązaniowych przez akty administracyjne, o wykonaniu zobowiązań, o rozliczeniach itd. Skrępowania przedsiębiorstw państwowych w dziedzinie obrotu cywilnego wynikają ponadto z wielu pozakodeksowych źródeł prawa cywilnego, a więc z dekretu o przedsiębiorstwach państwowych, z przepisów o reglamentacji obrotu, a także z aktów normatywnych ustalających ogólne i branżowe warunki umów. Wreszcie na kształtowanie stosunków cywilnoprawnych przemożny wpływ wywierają ograniczające samodzielność przedsiębiorstwa szeroko rozbudowane przepisy regulujące ceny i normy techniczne. Mając na względzie te szeroko rozbudowane wyjątki od zasady wolności umów można powiedzieć, że skrępowania jednostek gospodarki uspołecznionej występujących w obrocie

zjednoczeń przemysłowych. Mon. Pol. nr 69, poz. 327. Trzeba jednak zaznaczyć, że w praktyce można spotkać wypadki odwołań od decyzji jednostki nadrzędnej. Tak np. L. Bar przytacza, że w 1965 r. rozpatrzono około 50 odwołań przedsiębiorstw od decyzji zjednoczeń (op. cit., s. 141, przy czym liczba ta dotyczy prawdopodobnie 10 badanych zjednoczeń). Cóż to są jednak za odwołania? Dotyczą one wielkości przydziałów materiałów reglamentowanych. Jeżeli się uwzględni, że zjednoczenie nie otrzymuje zazwyczaj przydziału w pełni pokrywającego zgłoszonego zapotrzebowania i nie jest w stanie zaspokoić przedsiębiorstw, to prawdopodobnie nie ma ono nic przeciwko temu by przedsiębiorstwa odwoływały się do ministra. Złożone bowiem odwołania umacniają pozycję zjednoczenia w przetargach o powiększenie przydziału reglamentowanego surowca. Stąd tego rodzaju odwołań nie można uważać za wyraz przeciwstawienia się nadmiernej ingerencji zjednoczeń w sprawy przedsiębiorstw.

⁵ Argument *a contrario* z art. 58 § 1 k.c.

przesłoniły zasadę swobody umów. Oznacza to ogromne zwężenie samodzielności przedsiębiorstwa jako uczestnika obrotu towarowego. W warunkach dokonującej się reformy zarządzania gospodarką i przywiązywania wagi do wzrostu inicjatywy przedsiębiorstw państwowych, w warunkach przechodzenia na parametryczny system zarządzania, na nowe mierniki oceny zabezpieczające gospodarność przedsiębiorstw, niezbędne jest krytyczne spojrzenie na będący reliktem nakazowych metod gospodarki nadmiar usztywnień w obrocie cywilnym. Trzeba oczywiście zdawać sobie sprawę z tego, że wiele skrępowań musi pozostać. Tak *np.* pozostaną skrępowania w zakresie kształtowania cen, gdyż rynek w nowym systemie zarządzania pozostanie rynkiem organizowanym, a podstawowym narzędziem organizacji rynku będą urzędowo kształtowane ceny. Niemniej na wielu odcinkach będzie wymagać weryfikacji celowość utrzymania istniejących usztywnień.

Samodzielność przedsiębiorstwa w poważnym stopniu ograniczona jest przez przepisy prawa pracy. Ważne względy socjalne wymagają znacznych ograniczeń samodzielności przedsiębiorstwa państwowego w dziedzinie kształtowania stosunków między przedsiębiorstwem a pracownikami. Należy przewidywać raczej dalsze w tej dziedzinie ograniczenia samodzielności przedsiębiorstwa wskutek wzmaganie się ochrony praw pracownika, wskutek wzrostu wymagań w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy itd. Mogą natomiast zarysować się możliwości złagodzenia usztywnień w zakresie kształtowania płac pracowniczych.

Istotne ograniczenia samodzielności przedsiębiorstwa wprowadza prawo finansowe. Przepisy tego prawa określają system finansowy przedsiębiorstw państwowych. System ten nie jest jednolity dla wszystkich przedsiębiorstw państwowych. Systemy finansowe poszczególnych branż mają swoją specyfikę. Ograniczenia wprowadzane przez systemy finansowe polegają przede wszystkim na tworzeniu w przedsiębiorstwie funduszy przeznaczonych na określony cel, a więc *np.* funduszu przedsiębiorstwa przeznaczonego na uzupełnienie środków obrotowych i inwestycje przedsiębiorstwa, funduszu nagród przeznaczanego na uzupełnienie płac pracowniczych, funduszu premialnego pracowników szczebla kierowniczego, funduszu socjalnego, mieszkaniowego itd. System finansowy określa zasady tworzenia funduszy oraz cele i zasady wydatkowania środków z tych funduszy. System finansowy określa też przeznaczenie zysku osiągniętego przez przedsiębiorstwo i zasady powiązania finansów przedsiębiorstwa z budżetem państwowym. Za pomocą funduszy uzależnia wysokość środków przeznaczonych na określone cele od określonych przychodów czy zysków przedsiębiorstwa, dążąc w ten sposób do uzależnienia wysokości funduszu od efektywności gospodarki przedsiębiorstwa. Zarazem fundusze limitują środki finansowe przeznaczone na określone cele. Podział środków finansowych znajdujących się w dyspozycji przedsiębiorstwa na poszczególne fundusze zabezpiecza pokrycie wydatków na te cele,

dla których realizacji tworzy się fundusze, ale usztywnia gospodarkę finansową przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo zostaje pozbawione możliwości swobodnego dysponowania środkami finansowymi i przeznaczania ich na te cele, które w danym momencie uważa za najpilniejsze. Jest to ograniczenie swobody manewrów przedsiębiorstwa w dziedzinie rozporządzania środkami finansowymi czyli tzw. „gry” w dziedzinie dysponowania nimi. Można dostrzec obecnie dążenie do bardziej elastycznej konstrukcji systemu finansowego, polegającej na tworzeniu w określonych dziedzinach możliwości zmian przez przedsiębiorstwo przeznaczenia środków finansowych. Przeprowadzona w 1973 r. reforma systemu finansowego przedsiębiorstw przemysłu kluczowego połączyła w jednym funduszu środki przeznaczone na inwestycje własne przedsiębiorstwa i na uzupełnienie środków obrotowych. Przedsiębiorstwo uzyskało w ten sposób «możliwości „gry” „zapasy — inwestycje”. Oznacza to że przedsiębiorstwo może dowolnie ustalać, jaką część funduszu przeznacza na uzupełnienie środków obrotowych, a jaką *na* inwestycje. Przed reformą przedsiębiorstwo tej możliwości nie miało, gdyż środki na uzupełnienie środków obrotowych i środki na finansowanie inwestycji maszyn znajdowały się w dwóch odrębnych funduszach.

Oprócz funduszy przedsiębiorstwo otrzymuje również limity wydatków na niektóre cele. Takim limitem jest fundusz płac. Jego wysokość nie jest powiązana z określonymi przychodami przedsiębiorstwa lub jego zyskiem. Fundusz płac to określona za pomocą normatywu górna granica wydatków przedsiębiorstwa na płace pracownicze. Normatyw wzrostu funduszu płac jest uzależniony przede wszystkim od wzrostu utargu i od zmniejszenia kosztów materiałowych. Również charakter limitu, a nie funduszu ma fundusz przeznaczony na nagrody pracownicze.

Już z tego pobieżnego przeglądu niektórych usztywnień gospodarki finansowej przedsiębiorstw przez przepisy systemu finansowego można dostrzec znaczne ograniczenie samodzielności przedsiębiorstwa w dziedzinie dysponowania środkami finansowymi. Proces doskonalenia systemu finansowego podążający w kierunku przyznania przedsiębiorstwu większej swobody manewru w gospodarce finansowej ma przede wszystkim rozluźnić skrupowanie przedsiębiorstwa w wyborze najbardziej racjonalnych alternatyw wydatkowania posiadanych przez przedsiębiorstwo środków finansowych.

V

Gdy się mówi o samodzielności przedsiębiorstwa, to ma się na myśli nie tyle ograniczenia swobody przedsiębiorstwa przez przepisy prawa cywilnego, prawa pracy i prawa finansowego, co ograniczenia swobody przedsiębiorstwa przez jednostkę nadrzędną. Stosunki między przedsiębiorstwem a jednostką nadrzędną są stosunkami w pionie, tj. stosunkami,

w których jednostka nadrzędna występuje jako organ wyposażony w uprawnienia władcze. Stosunki więc między przedsiębiorstwem a jednostką nadrzędną są stosunkami prawa administracyjnego⁶. Problem samodzielności przedsiębiorstwa w tej dziedzinie prawa występuje z największą ostrością. Samodzielność przedsiębiorstwa doznaje w dziedzinie prawa administracyjnego ograniczeń wynikających nie tylko z taktów normatywnych, lecz również z aktów administracyjnych kierowanych przez jednostkę nadrzędną do przedsiębiorstw i nakładających na nie określone obowiązki.

Model zależności przedsiębiorstwa od jednostki nadrzędnej został ukształtowany w zasadzie przez uchwałę o zjednoczeniach z 1966 r.⁷ Przepisy bowiem dekretu o przedsiębiorstwach państwowych ograniczyły się do stwierdzenia zasady, że przedsiębiorstwa podlegają nadzorowi jednostki nadrzędnej, ale nie sprecyzowały, na czym ten nadzór ma polegać⁸. Natomiast uchwała o zjednoczeniach nacechowana jest dążeniem zapewnienia zjednoczeniu bardzo mocnej pozycji wobec przedsiębiorstwa. Już określając zadania zjednoczeń uchwała wymienia „ustalenie kierunków działalności gospodarczej branży, koordynowanie działalności przedsiębiorstw w celu umożliwienia pełnego zaspokojenia potrzeb i osiągnięcia optymalnych wyników ekonomicznych”. Umocnieniu pozycji zjednoczenia sprzyja wymieniony w uchwale obszerny katalog uprawnień dyrektora zjednoczenia, a także upoważnienie zjednoczenia do udzielania przedsiębiorstwu „zaleceń, fachowej porady i pomocy”. Bezbronność przedsiębiorstwa wobec zjednoczenia potęguje przyznanie dyrektorowi zjednoczenia prawa powoływania i odwoływania dyrektorów podległych mu przedsiębiorstw. Wspomniana już wyżej uchwała z 18 II 1972 r. w sprawie rozszerzenia uprawnień dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłowych uczyniła dalszy krok w dziedzinie umacniania pozycji zjednoczenia, przyznając mu prawo ustalania struktury organizacyjnej przedsiębiorstw. Obraz zależności przedsiębiorstwa nie byłby pełny, gdyby zostało pominięte wyrażone przez dekret o przedsiębiorstwach domniemanie kompetencji zjednoczenia we wszystkich sprawach zarządu sprawowanego przez przedsiębiorstwo, z tym że, jak mówi dekret o przedsiębiorstwach, „nie może ograniczać zastrzeżonej prawnie samodzielności

⁶ Nie znaczy to oczywiście, że między jednostką nadrzędną a przedsiębiorstwem nie mogą obok stosunków administracyjnoprawnych powstawać stosunki cywilnoprawne. Najczęściej stosunki cywilnoprawne między przedsiębiorstwem a zjednoczeniem powstają na tle scentralizowanego zaopatrzenia przedsiębiorstw przez zjednoczenie oraz scentralizowanego przez zjednoczenie zbytu produkcji przedsiębiorstw.

⁷ Uchwała z dnia 7 XII 1966 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych, Mon. Pol. nr 69, poz. 327 ze zmianą w 1971 r., Mon. Pol. nr 10, poz. 28.

⁸ Por. L. Bar, op. cit., s. 119 i n.

przedsiębiorstw"⁹. Stąd wynika, że przedsiębiorstwo może być wolne od ingerencji zjednoczenia tylko w tej sferze decyzji, która jest mu wyraźnie zastrzeżona przez przepisy prawne. Zakres decyzji pozostający w tej sferze nie jest szeroki, ustala go cytowana już uchwała z dnia 18 II 1972 r. w sprawie rozszerzenia uprawnień dyrektorów przedsiębiorstw¹⁰. Jednak podejmując decyzje i w tym zakresie, dyrektor przedsiębiorstwa ze względu na swą zależność od kierownictwa zjednoczenia, praktycznie biorąc nie może nie stosować się do wskazówek zjednoczenia, jeżeli w tej lub innej formie będą one mu udzielone.

Jak w tych warunkach należy rozumieć dążenie ustawodawcy do zapewnienia dyrektorowi przedsiębiorstwa określonego kręgu decyzji, a także do rozszerzenia tego kręgu, co znalazło swój wyraz w uchwale z 1972 r. Dążenie do określenia kręgu decyzji dyrektora przedsiębiorstwa ma na celu przede wszystkim umocnienie odpowiedzialności dyrektora przedsiębiorstwa (za ustalony krąg decyzji. Dyrektor jest obowiązany do wydawania decyzji należących do tego kręgu i jest za nie odpowiedzialny. Rozszerzenie uprawnień dyrektora przedsiębiorstwa! ma na celu nie tyle ochronę przedsiębiorstwa przed ingerencją zjednoczenia, co obciążenie dyrektora przedsiębiorstwa obowiązkiem podejmowania decyzji w granicach służących mu uprawnień. Tego rodzaju rozwiązanie prawne przeciwstawia się występującemu w praktyce zjawisku uchylania się dyrektorów przedsiębiorstw od podejmowania decyzji w wielu sprawach i przekazywanie tych spraw do decyzji zjednoczenia. Rozszerzanie uprawnień dyrektorów przedsiębiorstw *jest* więc procesem raczej dekoncentracji, a nie decentralizacji. Cechą decentralizacji jest bowiem wyposażenie jednostki podległej we względną samodzielność, polegającą na tym, że jednostka nadrzędna może ingerować w sferę uprawnień jednostki podległej tylko w oznaczonych prawem wypadkach i tylko w oznaczony przez prawo sposób¹¹.

Nie można z drugiej strony nie doceniać i tego, że rozszerzenie uprawnień dyrektora przedsiębiorstwa jest także wyrazem troski o racjonalizację stylu pracy zjednoczenia, troski o to, by unikało ono nadmiernej

⁹ Przyjmujemy, że tu chodzi o samodzielność tzw. materialną tzn. samodzielność w podejmowaniu decyzji gospodarczych.

¹⁰ O pojęciu samodzielności por. A. Chełmoński (jun.), *Kilka uwag o nowej sytuacji prawnej przedsiębiorstwa wobec zjednoczenia*, PUG 1967, nr 5 s. 146. Za przejaw samodzielności tak rozumianej nie może być poczytywane posiadanie przez przedsiębiorstwo osobowości prawnej. Odmienne stanowisko E. Łętowskiej, *Samodzielność przedsiębiorstw i ich osobowość prawna* PUG 1971, nr 11 s. 367 i n. wynika z przyjęcia przez nią tezy, że osobowość prawną przyznaje się takiej organizacji, która ma określony stopień samodzielności zewnętrznej. Teza ta jednak nie znajduje oparcia w przepisach prawnych. Empirycznie ta teza jest także trudna do udowodnienia, chociażby ze względu na istnienie spółek kapitałowych jednoosobowych.

¹¹ Por. J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 61.

ingerencji w sprawy przedsiębiorstw. Często bowiem ingerencja zjednoczeń w sprawy małej wagi była uciążliwa dla przedsiębiorstwa. Rozszerzenie uprawnień dyrektorów przedsiębiorstw 'należy więc traktować jako usprawnienie zarządzania, a nie jako otworzenie sfery działalności przedsiębiorstwa, w której jest ono samodzielne.

W istniejącym stanie zależności przedsiębiorstwa od zjednoczenia, dyrektor przedsiębiorstwa jest w znacznej mierze mandatarium zjednoczenia, powołanym do zarządzania powierzonym mu przedsiębiorstwem. Jednakże jest on w nakazowym systemie zarządzania odpowiedzialny za wykonanie określonych zadań rzeczowych. Odpowiedzialność ta jest źródłem określonej sprzeczności interesów między zjednoczeniem a dyrektorem. Dyrektor staje się zainteresowany z jednej strony w 'minimalizacji zadań rzeczowych w takim przynajmniej stopniu, by mógł plan wykonać. Z drugiej strony zainteresowany jest w maksymalizacji środków niezbędnych dla wykonania planu, a więc w zwiększeniu limitu funduszu płac, w zwiększeniu przydziału artykułów reglamentowanych i w innowacjach łatwo wdrażalnych i szybko rentujących się. Czyje interesy w tych przetargach o zadania planowe i środki do ich wykonania reprezentuje dyrektor przedsiębiorstwa? Są to interesy dyrektora i załogi, zainteresowanych w tym aby plan był wykonalny, gdyż od wykonania planu uzależniona jest ruchoma część płac.

VI

Brak samodzielności przedsiębiorstw jest konsekwencją nakazowego systemu zarządzania. W systemie tym miernikiem oceny przedsiębiorstwa jest wykonanie planu. Miernik ten nie jest syntetyczny, tj. nie kontroluje całokształtu działalności przedsiębiorstwa. W związku z tym niezbędny jest ustawiczny nadzór nad działalnością przedsiębiorstwa i niedopuszczanie do tego, by ma nie kontrolowanych przez miernik odcinkach działalności następowały przejawy niegospodarności. Nadzór ten z natury rzeczy musi być wszechstronny, a więc nie dający się zacieśnić do określonych tylko dziedzin działalności przedsiębiorstwa. Zarazem jednostka nadrzędna nie może nie być wyposażona w takie środki nadzoru, które by pozwalały jej wyprostowywać przejawy niegospodarności podległych przedsiębiorstw. Usamodzielnienie przedsiębiorstw możliwe jest tylko w warunkach działania syntetycznych mierników oceny. Dlatego też postulat samodzielności przedsiębiorstwa może być zgłaszany tylko w parze z postulatem realizacji rozrachunku gospodarczego, czyli tej metody zarządzania, której kamieniem węgielnym jest syntetyczny miernik oceny przedsiębiorstwa¹². Natomiast problem samodzielności stawiany in ab-

¹² O związku między samodzielnością a rozrachunkiem gospodarczym por. J. Wiszniewski, *Problematyka rozrachunku gospodarczego a nowelizacja przepisów o przedsiębiorstwach państwowych*, Państwo i Prawo 1960, nr 8 - 9, s. 228 i n.

stracto, w oderwaniu od ekonomicznego systemu zarządzania, od mierników oceny przedsiębiorstw i wynikających z tych mierników celów działalności przedsiębiorstw, arie może znaleźć rozwiązania zadowalającego i nadającego się do akceptacji przez praktykę gospodarczą. Toteż w warunkach planowania dyrektywnego nie mógł znaleźć przychylnego oddźwięku w praktyce postulat zapewnienia względnej samodzielności przedsiębiorstw, przez szczegółowe określenie uprawnień jednostek nadrzędnych względem podległych przedsiębiorstw. Nie mogły też znaleźć przychylnego oddźwięku postulaty ustalenia trybów odwoływania się od decyzji jednostek (nadrzędnych lub postulaty przyznania przedsiębiorstwu praw domagania się naprawienia szkody wyrządzonej przez decyzje jednostki nadrzędnej.

W warunkach nowego, parametrycznego systemu zarządzania, gdy ocenia się przedsiębiorstwo na podstawie kryteriów obejmujących wszystkie strony jego działalności, zarysowują się (możliwości realizacji postulatu względnej samodzielności przedsiębiorstw. Nowy system zarządzania jest realizowany na razie w tzw. jednostkach inicjujących, będących wielkimi organizacjami gospodarczymi. Organizacje te są oceniane kompleksowo, a więc stanowią zintegrowane systemy, w których przedsiębiorstwo występuje jako zależne ogniwo. Jednakże celowość powoływania wielkich organizacji gospodarczych we wszystkich dziedzinach gospodarki wydaje się co (najmniej wątpliwa. Tak np. w przemyśle terenowym przedsiębiorstwa często nie są nastawione na produkcję wielkoseryjną, gdyż zaspokajają one potrzeby lokalne. Stąd w przemyśle tym nie ma potrzeby tworzenia wielkich zintegrowanych jednostek produkcyjnych, natomiast często niezbędne jest wyposażenie przedsiębiorstw w dużą swobodę, umożliwiającą szybkie dostosowywanie się do zminieniających się potrzeb ludności. Trzeba też mieć na względzie, że przedsiębiorstwa tego przemysłu spotykają się na rynku z konkurencją przedsiębiorstw spółdzielczych i rzemieślniczych. Nie ma więc w tych warunkach obawy, aby korzystając ze znacznej swobody, przedsiębiorstwa przemysłu terenowego mogły drogą np. obniżania jakości produkowanych towarów osiągać niezasłużone dochody. Zresztą i w przemyśle kluczowym powoływanie wielkich zintegrowanych jednostek nie zawsze jest celowe. Optimum koncentracji jest przecież różne dla różnych branż. W wielu branżach integracja może doprowadzić do likwidacji takich małych i średnich przedsiębiorstw, których działalność jest bardziej efektywna niż działalność przedsiębiorstw wielkich¹³. Ujemne strony wielkich organizacji gospodarczych to wydu-

¹³ Badania prowadzone w NRF nad porównaniem efektywności produkcji wielkich i małych przedsiębiorstw wykazały, że często efektywność małych przedsiębiorstw dorównywuje efektywności przedsiębiorstw wielkich: *Collection de l'IN SEE Entreprise*, nr 22. Cyt. na podstawie *Le Monde* z 15 I 1974 s. 17. Na przerosty koncentracji w gospodarce węgierskiej wskazuje S. Jakubowicz, *Wielkie organizacje gospodarcze w krajach socjalistycznych*, Zarządzenie 1973, nr 11, s. 5.

zony przebieg informacji decyzyjnej, często wysokie koszty zarządzania, a nieraz też i brak dostatecznej elastyczności działania. Jeżeli więc oczywiste jest, że zmieniająca się w związku z postępowaniem technicznym technologia produkcji wymaga tworzenia w wielu gałęziach przemysłu wielkich organizacji, to jednak pozostają gałęzie, w których proces integracji nie będzie uzasadniony. W tych właśnie gałęziach po wprowadzeniu zarządzania parametrycznego będzie mógł znaleźć 'zastosowanie model struktury 'zjednoczenia nie zintegrowanego. W takim modelu przedsiębiorstwa byłyby oceniane na podstawie zysku jako miernika syntetycznego i kierowałyby się w swej działalności dążeniem do maksymalizacji zysku. W modelu tym stosunek między zjednoczeniem a przedsiębiorstwem mógłby być dokładnie określony przez przepisy prawa. Zjednoczenie sprawując nadzór nie miałoby tzw. kompetencji ogólnej. Uprawnienia nadzorcze zjednoczenia do wkraczania w sferę działania przedsiębiorstwa byłyby sprecyzowane. Zarazem byłaby ustalona forma decyzji zjednoczenia podejmowanych w trybie nadzoru, a także droga zaskarżenia decyzji nadzorczych i tryb rozpatrywania skarg na decyzje. Taki kształt stosunków prawnych między zjednoczeniem a przedsiębiorstwem był postulowany w literaturze administracyjnego prawa gospodarczego, i nie wymaga tu bliższego omiawiania¹⁴. Należy oczywiście podkreślić, że w tym modelu istnieje konieczność również faktycznego uniezależnienia kierownictwa przedsiębiorstwa od zjednoczenia. Przyznanie np. zjednoczeniu prawa powoływania i odwoływania kierownictwa przedsiębiorstwa mogłoby stworzyć tak znaczne faktyczne uzależnienia decyzji przedsiębiorstwa od zjednoczenia, że całokształt unormowań prawnych stosunków między przedsiębiorstwem a zjednoczeniem ustraciłby wszelkie znaczenie praktyczne.

VII

Pozostaje do wyjaśnienia problem samodzielności przedsiębiorstwa w jednostkach inicjujących. Sytuację prawną przedsiębiorstw zgrupowanych w tych jednostkach można ocenić wyłącznie na podstawie statutów jednostek, które dotychczas zostały stworzone¹⁵. Jednakże statuty nie zawierają postanowień określających całokształt stosunków między centralą jednostki inicjującej a należącymi do niej przedsiębiorstwami, lecz ograniczają się do przedstawienia tylko finansowo-ekonomicznych zasad funk-

¹⁴ Por. przede wszystkim wyczerpujące rozważania L. Bara w cytowanej wyżej pracy o położeniu prawnym przedsiębiorstwa państwowego.

¹⁵ Uchwała Rady Ministrów z dn. 22 XII 1972 r. w sprawie wprowadzania kompleksowych zasad ekonomiczno-fiansowych w niektórych jednostkach i organizacjach gospodarczych (uchwała niepublikowana) pozostawia otwartą kwestię uprawnień przedsiębiorstw. Pominiecie to jest dość wymowne, gdyż jednocześnie uchwała wskazuje, że projektowane zasady funkcjonowania nie mogą naruszać uprawnień posiadanych przez jednostki inicjujące.

cjonowania zjednoczenia. Z zasad tych jednak można już wysnuć wniosek o silnej zależności przedsiębiorstw od centrali jednostki. Wystarczy wskazać na to, że uznaniu centrali zjednoczenia są pozostawione tak żywotne sprawy, jak ustalanie normatywów i zadań dla przedsiębiorstw, a w szczególności przyrostu funduszu płac. Dyrektorzy bowiem jednostek ustalają dla przedsiębiorstw zróżnicowane normatywne relacje przyrostu funduszu płac. Również do kompetencji dyrektorów jednostek należy zatwierdzanie cen rozliczeniowych¹⁶. Wzrostowi zależności przedsiębiorstw od jednostki inicjującej sprzyja centralizacja szeregu funkcji na szczeblu jednostki inicjującej. Tendencje centralizacyjne występują przede wszystkim na odcinkach następujących funkcji: obrotu z zagranicą, zbytu w kraju, zaopatrzenia itd. Przedsiębiorstwa przemysłowe zacieśniają swoją działalność przede wszystkim do funkcji techniczno-produkcyjnej.

W organizacjach inicjujących nie powstaje potrzeba prawnych ograniczeń ingerencji jednostki nadrzędnej w sferę działania przedsiębiorstwa. Wprowadzenie bowiem takich ograniczeń prowadziłoby do określonej dezintegracji organizacji gospodarczej. Brak ograniczeń prawnych ingerencji jednostki nadrzędnej nie jest oczywiście równoznaczny z centralizacją decyzji gospodarczych na jej szczeblu. W każdej organizacji inicjującej problem zakresu decyzji gospodarczych podejmowanych na szczeblu przedsiębiorstwa będzie rozstrzygany odmiennie. Szerokość zakresu decyzji gospodarczych powierzonych przedsiębiorstwu będzie zależała od całokształtu warunków działalności jednostki inicjującej, a więc np. od przestrzennego oddalenia przedsiębiorstw od jednostki nadrzędnej, od przyjętego w organizacji systemu informacyjnego i szybkości przepływów informacji decyzyjnych, od wymaganej w danej dziedzinie działalności produkcyjnej, szybkości reakcji na zmiany rynkowe, od kwalifikacji kadry kierowniczej przedsiębiorstw, jednostki nadrzędnej. Przy wytyczaniu sfery decyzyjnej przedsiębiorstwa jednostki inicjujące nie będą opierać się na normach prawnych, gdyż normy prawne «nie zawierają w tej materii żadnych wskazań. Natomiast pomocne będą jednostce nadrzędnej dla wytyczenia tego zakresu ustalenia nauk o zarządzaniu i organizacji.

Przedsiębiorstwo wchodzące w skład jednostki nadrzędnej, mimo faktycznej, nie znajdującej swego wyrazu w przepisach prawa zależności od jednostki nadrzędnej, zachowują osobowość prawną i występują w dziedzinie prawa cywilnego jako odrębny przedmiot, m.in. także w stosunkach z innymi osobami prawnymi należącymi do tej samej jednostki inicjującej. Pionowa zależność przedsiębiorstw od jednostki nadrzędnej będzie oczywiście wywierała swoisty wpływ na stosunki cywilnoprawne. Jednostka nadrzędna będzie mogła na przykład polecić przedsiębiorstwu, żeby nie dochodziło naprawienia szkody wyrządzonej przez inne przed-

¹⁶ Ścisłe biorąc dyrektor jednostki ustala ceny. Termin „zatwierdzenia” używany jest w statutach dla podkreślenia, że inicjatywa w sprawie wysokości ceny należy do przedsiębiorstwa.

siębioiorstwo należące do tej samej jednostki inicjującej. Zresztą stopień integracji w jednostce inicjującej jest tak silny, że w ogóle nie będzie zapewne dochodziło do sporów arbitrażowych między osobami prawnymi wchodzącymi w skład jednostki nadrzędnej, a kwestie sporne te będą rozstrzygane przez kierownictwo jednostki nadrzędnej. Natomiast rozważenia wymaga problem odpowiedzialności cywilnej jednostki nadrzędnej za zobowiązania podległych przedsiębiorstw. Zbyt wielka jest bowiem zależność przedsiębiorstw w jednostkach inicjujących, żeby można było pominąć jej wpływ na stosunki cywilnoprawne między przedsiębiorstwem a innymi podmiotami prawa cywilnego.

INDEPENDANCE DE L'ENTREPRISE D'ETAT

R é s u m é

L'indépendance de l'entreprise d'état n'est que la liberté de l'indépendance dans le domaine de la prise des décisions économiques. Cette liberté subit d'importantes limitations non seulement effectives mais aussi contenues dans les dispositions de la loi. Les limitations de l'indépendance des entreprises sont dues déjà la construction de la faculté juridique des unités nationales d'état, puis, elles résultent des dispositions portant sur la propriété nationale socialistes des conclusions des contrats (le devoir des conclusion) et enfin elles résultent des dispositions portant sur les prix et sur les normes techniques. L'action de l'entreprise — dans le domaine de la création des relations entre l'entreprise et les ouvriers — est privée de sa liberté par les dispositions du droit de travail. De même, dans le domaine de l'économie financière, l'activité de l'entreprise est réglée en détail par la législation financière (droit financier). Les plus importantes, du point de vue de l'indépendance de l'entreprise, sont les dépendances juridiques, effectives et réelles du type administratif, avant tout les relations entre l'entreprise et les unités supérieures. Le modèle de la dépendance des entreprises a été formé ici, en principe, en vertu de l'arrêt concernant les unions des entreprises d'état en 1966. Il faut dire, que cette dépendance est grande, peut être trop grande. Il existe actuellement la présomption de la compétence de l'union dans toutes les affaires qui ne sont pas réservées dans le droit aux décisions exclusives des entreprises. Le mécanisme des soi-disant „grandes organisations d'économie" révèle les importantes tendances centralisatrices. Cependant il semble, que le changement réalisé à présent dans le système économique et financier des entreprises et des unions doit, à vrai dire, avoir pour but l'augmentation de l'indépendance relative de l'entreprise.