

TERESA RABSKA

ROZWÓJ PRAWNYCH FORM ZARZĄDZANIA ROBOTNICZEGO W PRZEDSIĘBIORSTWACH PAŃSTWOWYCH

Problem zarządzania robotniczego w przedsiębiorstwach państwowych może być rozważany z różnych punktów widzenia i może być przedmiotem badań różnych dyscyplin. Celem niniejszej pracy jest naświetlenie tego zagadnienia od strony prawnej, tzn. przedstawienie takich form zarządzania robotniczego, które ujęte zostały w aktach prawnych, oraz zbadanie poszczególnych etapów ich rozwoju, tak jak je wyznaczały te akty. W szczególności zajmować się będą dziedziną strukturalno-organizacyjną i z tego aspektu oceniać udział załóg w kierowaniu (przedsiębiorstwami, przy czym spośród różnorodnych rodzajów przedstawicielstw robotniczych uwzględnię tylko te, w których tkwią elementy zarządu, przez co rozumiem ustawowe uprawnienie do decydowania w sprawach wchodzących w zakres administracji przedsiębiorstwa.

I

Ażeby zrozumieć ewolucję form zarządzania w dziedzinie gospodarki narodowej, dokonującą się w ostatnich latach należy sięgnąć wstecz i przedstawić, choćby w największym zarysie, organizację przedsiębiorstw w minionym okresie, oraz wskazać na istniejące wówczas formy przedstawicielstwa robotniczego, stanowiące podwalinę pod dalszy ich rozwój.

Organizacja przedsiębiorstw państwowych dostosowywana była do potrzeb i warunków, w jakich się nasza gospodarka odbudowywała i rozbudowywała. Jej rozwój i związany z tym wzrost zakładów produkcyjnych dyktował sposób zarządzania. Ulegała licznym zmianom zarówno struktura wewnętrzna przedsiębiorstwa, jak i jego nadbudowa administracyjna. Dominującą jednakże rolę odegrała zasada planowego kierownictwa i jej podporządkowane były zagadnienia organizacyjne.

Pierwszy okres powojenny cechował brak norm regulujących administrację gospodarczą i w związku z tym istniała duża różnorodność form zarządzania. Formalną, prawną podstawę organizacji stworzył dekret z 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych¹, a następnie uchwała KERM-u z 12 maja 1950 r. w sprawie struktury organizacyjnej uspołecznionych przedsiębiorstw przemysłu kluczowego, centralnych zarządów przemysłu i zjednoczeń² i uchwała Prezydium Rządu z 23 grudnia 1950 r. w sprawie włączenia centralnych zarządów do ministerstw³ oraz do dziś obowiązujący dekret o przedsiębiorstwach państwowych z 26 października 1950 r.⁴.

Ogólne zasady, krótko charakteryzując, można by ująć w następujący sposób. Przedsiębiorstwo posiada samodzielność gospodarczą, co znajduje swój wyraz w osobowości prawnej i w oparciu jego działalności na zasadzie rozrachunku gospodarczego. Rozwój form organizacyjnych poszedł w kierunku od przedsiębiorstwa wielozakładowego do jednozakładowego, jako podstawowej, samodzielnej jednostki gospodarczej. Jednocześnie zarząd przedsiębiorstwa przeszedł z rąk wieloosobowej dyrekcji do jednoosobowego organu. Uchwała KERM-u, a następnie cytowany dekret z 1950 r. wprowadziły w pełni zasadę jednoosobowego kierownictwa. Według tych przepisów na czele przedsiębiorstwa stał dyrektor, mianowany przez ministra, kierujący samodzielnie działalnością przedsiębiorstwa i za nią odpowiedzialny.

Przedsiębiorstwo stanowi najniższe ogniwo w systemie gospodarczym, opartym na zasadzie gospodarki planowej i centralizacji. Włączone jest zatem w narodowe plany centralne, musi się kierować ich postanowieniami, realizować zaplanowane zadania i w związku z tym podporządkowywać się odgórnemu zwierzchnictwu. Struktura organów nadrzędnych również podlegała zmianom zarówno jeśli chodzi o organy bezpośrednio wyższe i naczelne, jak i o organizację służb planowania. Problem sprowadzał się przede wszystkim do ilości stopni organizacyjnych oraz do form i zakresu podporządkowania. Zmiany szły z jednej strony w kierunku zwiększenia ilości resortów oraz z drugiej strony — zbliżenia ministerstw do

¹ Dz. U. 1947, nr 8, poz. 42.

² Biuletyn PKPG 1950, nr 12, poz. 145.

³ M. P. 1951, nr A-5, poz. 63.

⁴ Dz. U. 1950, nr 49, poz. 439.

przedsiębiorstw. Tej ostatniej tendencji dała wyraz cytowana uchwała KERM-u, a w szczególności uchwała Prezydium Rządu. Uchwała Prezydium Rządu wniosła instancję dzielącą przedsiębiorstwo od ministerstwa przez włączenie dotąd samodzielnych organizacyjnie centralnych zarządów do aparatu ministerstwa. Centralnym zarządom uchwały oddały ogólne kierownictwo, nadzór, koordynację i kontrolę przedsiębiorstw. Powstał więc system dwustopniowy: przedsiębiorstwo — centralny zarząd. Centralny zarząd w stosunku do podległych przedsiębiorstw wykonuje bezpośrednio funkcje należące do ministra.

W okresie tym trudno mówić o udziale robotników w zarządzaniu przedsiębiorstwami. Istniejące formy przedstawicielstwa robotniczego nie zapewniały w pełni udziału załogi przedsiębiorstwa w jego kierowaniu. W przedsiębiorstwach działały natomiast obok komórek administracyjnych komitety podstawowej organizacji partyjnej PZPR i rady zakładowe jako instancje związków zawodowych.

Udział organizacji partyjnej w przedsiębiorstwie wynika z kierowniczej roli, jaką partia odgrywa w całym aparacie państwowym. Komitety partii w poszczególnych jednostkach administracyjnych reprezentują wolę klasy robotniczej jako całości. Nie można go zatem utożsamiać z reprezentacją załogi poszczególnych zakładów pracy sensu stricto. Nadto uprawnienia komórek partyjnych nie leżą w sferze administrowania. Udziału partii w przedsiębiorstwach nie można więc traktować jako bezpośredniej formy zarządzania przez samych wytwórców, jednakże pośrednio partia odgrywa pierwszoplanową rolę w tym zakresie, wynikającą z jej istoty w ogóle i pozycji, jaką zajmuje w państwie socjalistycznym⁵.

Rady zakładowe mają niewątpliwie charakter przedstawicielstw pracowniczych w zakładach pracy, nie brały jednakże udziału w zarządzie przedsiębiorstwem⁶. Podstawę prawną ich organi-

⁵ Rolę partii podkreśliła w szczególności uchwała VIII Plenum KC PZPR, stwierdzając: „Partia musi stanąć na czele ruchu przodujących załóg robotniczych, zmierzającego do ulepszenia metod gospodarowania i zwiększenia bezpośredniego udziału klasy robotniczej w zarządzaniu przedsiębiorstwami socjalistycznymi i w rządzeniu krajem...” (Nowe Drogi 1956, nr 10, s. 4).

⁶ L. Brodowski w pracy *Samorząd rad zakładowych*, 1947, podkreśla że „funkcje rad zakładowych są bardzo różnorodne, wszystkie jednakże mają charakter doradczy (podkreślenia moje), a nie władczy (rozstrzygający)” (s. 23).

zacji i działania stanowi dekret z 6 lutego 1945 r. o utworzeniu rad zakładowych⁷. Podstawowym ich zadaniem jest „zastępstwo interesów zawodowych pracowników danego zakładu pracy wobec pracodawcy oraz czuwanie nad wzmożeniem i ulepszeniem produkcji zakładu pracy zgodnie z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej państwa” (art. 3 dekretu). W toku ich działalności nacisk położono przede wszystkim na zagadnienie socjalne'. Wprawdzie pojawiły się tendencje zwiększenia ich uprawnień, jednakże wskutek późniejszego (przyjęcia innych form uspołecznienia zarządu przedsiębiorstw nie otrzymały one ram prawnych. Pomimo tych stosunkowo szczupłych kompetencji miały duże znaczenie dla klasy robotniczej i zajęły ważne miejsce w jej życiu polityczno-społecznym, stanowiąc swego rodzaju szkołę rządu dla robotników⁸.

Pewną formę współpracy załogi z administracją przedsiębiorstwa stanowiły narady wytwórcze i techniczne, wprowadzone w 1946 r.⁹.

Przewidziane w dekrete z 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych rady nadzoru społecznego nie doczekały się nigdy przepisów wykonawczych. Nie zostały więc powołane do życia i nie wiadomo nawet, jaki byłby ich skład czy szczegółowy zakres działania. Postanowienia tego dekretu zresztą uchylone zostały już w 1950 r. dekretem o przedsiębiorstwach państwowych.

Gospodarka narodowa, zarządzana centralnie, odsunięta była również od wpływów terenowych organów władzy i administracji państwowej, którym podporządkowane były tylko nieliczne przedsiębiorstwa terenowe. Ogólnikowe bowiem stwierdzenie w ustawie o terenowych organach jednolitej władzy państwowej z dnia 20 marca 1950 r.¹⁰, że rady narodowe „kierują na swoim terenie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną”, nie znajdowało pokrycia w innych przepisach (prawnych ani w aktach wykonawczych do tej ustawy).

W tych warunkach w drugiej połowie 1956 r., przy ogólnej tendencji demokratyzacji ustroju, zrodziła się inicjatywa samych załóg do rzeczywistego i bezpośredniego udziału w zarządzaniu

⁷ Dz. U. 1945, nr 8, poz. 36.

⁸ O znaczeniu organizacji związkowych mówił w szczególności Władysław Gomułka na IV Kongresie Związków Zawodowych w dniu 14 IV 1958 r.

⁹ Okólnik ministra przemysłu z 22 I 1946, nr 227; bliżej vide L. Brodowski, op. cit., s. 26–29.

¹⁰ Dz. U. 1950, nr 14, poz. 130, art. 6, pkt. 1.

przedsiębiorstwami. Inicjatywa ta znalazła pełne poparcie partii¹¹, a następnie ujęta została w ramy prawne. W pierwszym zatem, niedługim zresztą okresie, formy zarządu przedsiębiorstwami przez załogi miały charakter samorzutny, nienormowany. Zdobyte doświadczenia zostały wykorzystane w przepisach prawnych. Przepisy oparte również na wzorach innych państw¹².

Rozpatrując dziś system zarządzania robotniczego w przedsiębiorstwach państwowych z punktu widzenia regulujących go aktów prawnych, wydzielić trzeba dwa etapy. Pierwszy otworzyła ustawa z 19 listopada 1956 r. o radach robotniczych¹³, drugi — obowiązująca obecnie ustawa z 20 grudnia 1958 r. o samorządzie robotniczym¹⁴. Poza tymi podstawowymi, ramowymi ustawami, istnieje szereg aktów prawnych, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczą zarządzania robotniczego i wpływają na jego charakter i rozwój. Niemalą rolę odgrywają w tym zakresie również statuty i regulaminy, uchwalone wewnątrz przedsiębiorstwa.

II

Ustawa z 1956 r. jako formę bezpośredniego udziału załogi w zarządzaniu przedsiębiorstwami wprowadziła rady robotnicze. Powołanie tej nowej instytucji musiało pociągnąć za sobą zmiany w dotychczasowym systemie administracji gospodarczej i to na dwóch płaszczyznach: w ramach poszczególnych jednostek gospodarczych i w stosunku tych jednostek do organów nadrzędnych.

Decyzję powołania rad robotniczych ustawa pozostawiała samym uprawnionym, określając tylko, że mogą one być powołane w państwowych przedsiębiorstwach przemysłowych, budowlanych i w państwowych gospodarstwach rolnych. Na podstawie upoważnienia ustawowego Rada Ministrów w drodze rozporządzeń rozciągnęła stosowanie przepisów ustawy również na inne kategorie przedsiębiorstw¹⁵.

¹¹ Vide cyt. uchwała VIII Plenum, rozdz. I pkt 4, s. 6.

¹² Mam tu w szczególności na myśli formy zarządzania robotniczego wykształcone w Jugosławii.

¹³ Dz. U. z 1956 r., nr 53, poz. 238.

¹⁴ Dz. U. z 1958 r., nr 77, poz. 397.

¹⁵ Przykładowo wymienię: rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 1956 r. w sprawie powoływania rad robotniczych w przedsiębiorstwach PKS i w przedsiębiorstwie Polskie Linie Lotnicze „Lot” — Dz. U. nr 60, poz. 288, z 8 października 1958 r. w sprawie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustawy o radach robotniczych na POM — Dz. U. nr 62, poz. 306.

Rada robotnicza jest organem kolegialnym, podejmuje uchwały wyłącznie na posiedzeniach. Liczbę członków rady ustala załoga. Jest organem wybieralnym i odwoływalnym na zasadach ustalonych w regulaminie wyborczym. Ustawa daje tylko najogólniejsze wskazówki, ustalając zasadę tajnego głosowania i stwierdzając, że rada powinna w miarę możliwości składać się w 2/3 z robotników. Nadto określa kolejność w zakresie czynnego prawa wyborczego, dając pierwszeństwo robotnikom, pracownikom inżynieryjno-technicznym i ekonomistom przed pozostałymi pracownikami zatrudnionymi w przedsiębiorstwie. Kadencję rady określa regulamin.

Rada robotnicza wybiera ze swego grona przewodniczącego i jego zastępcę, a statut rady robotniczej może jeszcze przewidywać powołanie prezydium. Prezydium, podobnie jak rada, jest organem kolegialnym. O zakresie jego uprawnień decyduje statut i sama rada, która przekazuje mu część uprawnień. Powołując instytucję przewodniczącego i jego zastępcy, ustawa nie wyznacza im żadnych kompetencji, daje tylko jedno zastrzeżenie organizacyjne, że nie może tych funkcji piastować dyrektor.

Ustawa nie określa stosunku rady robotniczej do jej organów. Nie ma jednak wątpliwości co do nadrzędności rady robotniczej, jako podstawowego organu, nad pozostałymi. Ich kompetencje nie wykraczają poza kompetencje rady, a działalność ich musi być radzie podporządkowana.

Powołana przez załogę rada robotnicza miała w jej imieniu zarządzać przedsiębiorstwem. Co się rozumie pod pojęciem zarządzania i czy ustawa dawała dostateczną podstawę do określenia rady robotniczej jako organu zarządu przedsiębiorstwa? Z punktu widzenia kompetencji ustawa rozumiała „zarząd” dosyć szeroko. Rada miała działać w ramach obowiązujących przepisów prawa i zadań wynikających z narodowego planu gospodarczego i podejmować uchwały w ramach uprawnień przedsiębiorstwa, nadanych przez Radę Ministrów. W szczególności ustawa wymienia szereg uprawnień o zasadniczym dla przedsiębiorstwa znaczeniu¹⁶.

¹⁶ Art. 3 cyt. ustawy mówi: „Do zakresu działania rady robotniczej należy w szczególności: 1) opiniowanie projektów rocznych wskaźników zadań planowych; 2) uchwalanie planów rocznych przedsiębiorstwa na podstawie wskaźników wynikających z narodowego planu gospodarczego; 3) uchwalanie operatywnych planów przedsiębiorstwa; 4) uchwalanie struktury i schematu organizacyjnego przedsiębiorstwa; 5) ustalanie kierunków rozwoju przed-

Niektóre z tych uprawnień nadane zostały przedsiębiorstwu w ramach tendencji rozszerzania jego samodzielności¹⁷. Pozostałe chociaż nie ujęte nigdzie w podobny katalog, należały już poprzednio do przedsiębiorstwa, a więc wykonywane były tylko przez jedyny, samodzielny organ przedsiębiorstwa — dyrektora. Powołanie zatem rad robotniczych połączone było z jednej strony z ograniczeniem kompetencji nadrzędnych organów, z drugiej — umniejszeniem kompetencji dyrektora. Formalny wyraz tego ostatniego dawała ustawa w postanowieniu, że w przedsiębiorstwach, w których powołane są rady robotnicze, nie obowiązuje przepis wyżej cytowanego dekretu o przedsiębiorstwach państwowych, że „na czele przedsiębiorstwa państwowego stoi dyrektor, który kieruje samodzielnie działalnością przedsiębiorstwa i jest za nią odpowiedzialny”¹⁸. Inna jest kwestia, o ile samodzielność dyrektora jest ograniczona.

Dyrektorowi przedsiębiorstwa (stanowisko to ustawa nadal zachowała) ustawa powierza kierowanie działalnością przedsiębiorstwa. Przykładowo wyliczone kompetencje dyrektora¹⁹ w zestawieniu z kompetencjami rady robotniczej, wskazują, że chodzi o bezpośrednie kierowanie pracą przedsiębiorstwa, o jego bieżącą administrację. Zakres jego działań mieści się w ramach planu przedsiębiorstwa i musi być zgodny z uchwałami rady robotniczej oraz zarządzeniami jednostki nadrzędnej.

siębiorstwa; 6) ustalanie zasadniczych wytycznych w kierunku usprawnienia produkcji... ; 7) ocena działalności gospodarczej przedsiębiorstwa oraz zatwierdzenie bilansów rocznych po przyjęciu ich przez właściwy organ nadzorujący; 8) decydowanie na podstawie opinii dyrektora o zbywaniu zbędnych maszyn i urządzeń; 9) ustalanie w ramach uprawnień przedsiębiorstwa oraz układu zbiorowego norm pracy, taryfikatorów płacowych i regulaminów premiowania; 10) decydowanie o przeznaczeniu części zysku przypadającej przedsiębiorstwu na cele związane z działalnością gospodarczą przedsiębiorstwa; 11) decydowanie o podziale funduszu zakładowego lub części zysku przypadającej zakładzie; 12) ustalanie wewnętrznych regulaminów przedsiębiorstwa”.

¹⁷ Vide uchwała Rady Ministrów nr 704 z 10 listopada 1956 r. (M. P. nr 94, poz. 107) z późniejszymi zmianami.

¹⁸ Vide art. 17 cyt. ustawy o radach robotniczych oraz art. 14 ust. 1 cyt. dekretu o przedsiębiorstwach państwowych.

¹⁹ Art. 14 ust. 2 mówi: „Do zakresu działania dyrektora należy w szczególności: 1) organizowanie procesu produkcyjnego; 2) wydawanie zarządzeń i poleceń związanych z działalnością przedsiębiorstwa zgodnie z planem, uchwałami rady robotniczej oraz zarządzeniami jednostki nadrzędnej; 3) zastępowanie przedsiębiorstwa na zewnątrz i składanie w jego imieniu oświadczeń z zachowaniem obowiązujących w tym względzie przepisów prawnych; 4) decydowanie w sprawach personalnych przedsiębiorstwa”.

W zestawieniu tych kompetencji musiał powstać problem kolegialności „zarządzania” a jednoosobowości „kierowania”, kwestia stosunku dwóch typów organów do siebie, sprawa prymatu jednego z nich czy wzajemnego współdziałania obydwóch. Wprawdzie problem: rada robotnicza a dyrektor przedsiębiorstwa nie wywołał w praktyce zasadniczych konfliktów albo wywołał je tylko okresowo, niemniej jest to jedno z kluczowych zagadnień prawnych, ponieważ na tej płaszczyźnie styka się szereg kwestii, decydujących o udziale robotników w kierowaniu przedsiębiorstwem i o jego charakterze.

Jeżeliby dla rozwiązania problemu „zarządzania” i „kierowania” posłużyć się terminologią pozytywnego ustawodawstwa (przede wszystkim Konstytucją i ustawą o radach narodowych z 1958 r.), to należałoby stwierdzić, że pod określeniem „zarządzający” rozumie się pewien „wyższy” typ organów w zakresie organów nie będących organami władzy ani sądowymi, Konstytucja (a za nią i ustawa o radach narodowych) używa pojęcia złożonego: „zarządzająco-wykonawczy” organ w odróżnieniu od pozostałych organów administracyjnych²⁰. Z charakteru tych organów, w oparciu o kompetencje, należy w każdym razie stwierdzić, że są to organy, które w zasadzie nie administrują bezpośrednio (Rada Ministrów, prezydium rad narodowych), tzn. nie wydają aktów indywidualnych, a w ramach ogólnie obowiązujących przepisów same stanowią normy ogólne w stosunku do organów sobie podporządkowanych i adresatów stojących na zewnątrz. Niewątpliwie ustalenia te tylko w części można zastosować do administracji gospodarki narodowej, z uwagi na jej specyficzny charakter w stosunku do charakteru organów administracji ogólnej; niemniej mogą one okazać się pomocne.

Omawianego problemu: rada a dyrektor nie można zresztą rozstrzygnąć tylko na płaszczyźnie podziału kompetencji, ale również w zakresie samej organizacji: wzajemnego stosunku organów do siebie, ich sposobu powoływania i odpowiedzialności.

Rada robotnicza nie mianowała dyrektora. Powołanie i odwołanie dyrektora i jego zastępców należało do (kompetencji właściwego organu państwowego. Na organie państwowym natomiast ciążył ustawowy obowiązek uzgadniania z radą robotniczą. Rada miała nadto prawo występowania z wnioskiem w sprawie powoływania

²⁰ Vide S. Rozmaryn, *O niektórych zagadnieniach Konstytucji i jej znaczeniu w prawie PRL*, „Państwo i Prawo” 1954, nr 6.

i odwoływania dyrektora (oraz jego zastępców). Ustawa nie precyzowała, jak daleko, zarówno w jednym, jak i drugim przypadku, mogły sięgać uprawnienia rady i w jakim zakresie organ państwowy był krępowany jej wnioskami. W toku działalności rada robotnicza w zasadzie nie miała uprawnień kontrolnych nad pracą dyrektora. Dyrektor wprawdzie miał obowiązek przygotowywania i przedkładania materiałów i sprawozdań potrzebnych dla pracy rady, ale ustawa nie przewidywała formy zakwestionowania przez radę robotniczą działalności czy aktów prawnych dyrektora. Jednak ustawa ustalała w sposób wiążący, że dyrektor wydaje zarządzenia i polecenia zgodne między innymi i z uchwałami rady. W takich więc przypadkach istotna jest kwestia określenia odpowiedzialności dyrektora. Ustawa ustalała, że dyrektor odpowiada przed radą robotniczą i przed jednostką nadrzędną, jak i ponosi odpowiedzialność prawną za działalność przedsiębiorstwa. Sankcją odpowiedzialności przed radą jest ostatecznie możliwość wystąpienia z wnioskiem o odwołanie. Nie był jednak określony zakres odpowiedzialności. Czy dyrektor odpowiada przed radą za niewykonanie jej uchwał, czy za działalność wbrew uchwałom, czy wreszcie za całą działalność przedsiębiorstwa, za osiągnięte lub nie osiągnięte wyniki. Ustawa natomiast mówiła wyraźnie, że dyrektor ponosi prawną odpowiedzialność za działalność przedsiębiorstwa.

W związku z tym ostatnim dyrektor wykonywał swego rodzaju nadzór nad działalnością rady — miał obowiązek wstrzymania wykonania uchwały rady, jeżeli była sprzeczna z przepisami prawa lub obowiązującym planem. Sprawę rozstrzygała właściwa jednostka nadrzędna. Od jej decyzji służyło zarówno radzie robotniczej, jak i dyrektorowi prawo odwołania się do ministra (albo kierownika centralnego urzędu), a w odniesieniu do przedsiębiorstwa terenowego — do prezydium właściwej rady narodowej.

Pozycję dyrektora charakteryzował również przepis art. 16, który dawał mu możliwość podejmowania w nagłych przypadkach decyzji niezbędnych dla prawidłowej pracy przedsiębiorstwa, a należących do zakresu działania rady robotniczej. Wtedy zobowiązany był oczywiście przedstawić decyzję do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu rady robotniczej. Ustawa nie określała, jakie są skutki niezatwierdzenia decyzji przez radę. Wydaje się jednak, że w praktyce przypadków tych było bardzo niewiele, bo kompetencje rady dotyczyły w przeważającej większości spraw ogólnych przedsiębiorstwa, ustalanych okresowo, rzadko zatem zachodził warunek

konieczności nagłego rozstrzygnięcia i niezbędności dla (prawidłowej pracy przedsiębiorstwa.

W świetle tych postanowień ustawa z 1956 r. przyjmowała współistnienie zasady kolegialnego „zarządzania” z jednoosobowym „kierowaniem działalnością” przedsiębiorstwa. Kolegialność stanowiła korekturę zasady jednoosobowego kierownictwa w przedsiębiorstwie w tym sensie, że dotychczasową samodzielność dyrektora uszczuplono poprzez oddanie pewnych kompetencji o znaczeniu ogólnym organowi kolegialnemu. Nadto powierzono temu organowi kontrolę nad dyrektorem. Ustawa utrzymała jednakże w jednych rękach bezpośrednio kierowanie „działalnością” przedsiębiorstwa, Poddyktował to sam charakter pracy przedsiębiorstwa, jego podstawowa funkcja — funkcja produkcyjna — i wieloletnie¹ doświadczenie w stosowaniu różnych metod zarządzania²¹. Wprowadzenie natomiast kolegialnego organu społecznego — rad robotniczych — miało w ramach przedsiębiorstwa dwojakie znaczenie — wprowadzenie prawnych form demokratyzacji na odcinku administracji, dotychczas odsuniętym od udziału społecznego, jak i aspekty pozaprawne, z pierwszym zresztą ściśle się łączące — wywołanie aktywności i większego zainteresowania pracą przedsiębiorstwa u osób bezpośrednio z nim związanych²². Aby jednakże określić sam charakter rady robotniczej trzeba z jednej strony ustalić jej stosunek do załogi przedsiębiorstwa, z drugiej — wyjść poza ramy przedsiębiorstwa i wyznaczyć jego pozycję w obowiązującym systemie organizacji gospodarki w ogóle.

Powołanie bowiem rad robotniczych tylko w pewnym zakresie rozsądziło dotychczasową organizację. W zasadzie wbudowane one zostały do scentralizowanego systemu zarządzania i system ten niewątpliwie oddziaływał na stosunki wewnątrz przedsiębiorstwa. Mimo znacznego rozszerzenia uprawnień przedsiębiorstwa i silnych tendencji decentralistycznych (zniesienie lub łączenie ministerstw gospodarczych, likwidacja wielu zjednoczeń i centralnych zarządów), zasadnicza struktura organizacji przemysłu nie została zmieniona.

Wzajemne stosunki rady robotniczej i jednostki nadrzędnej wy-

²¹ O metodach zarządzania vide szczegółowiej: M. Doroszewicz, *Wybrane zagadnienia organizacji przemysłu*, 1952, Polgos; oraz tenże, *Zasada jednoosobowego kierownictwa w przedsiębiorstwie*, „Gospodarka Planowa” 1951, nr 1.

²² Składa się na to szereg zagadnień natury socjologicznej i ekonomicznej, których omówienie nie mieści się w ramach niniejszego artykułu.

znaczały granice podziału kompetencji. Zadania rady robotniczej mieściły się w ramach uprawnień przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo jako takie pozostaje w układzie centralistycznego podporządkowania organom nadrzędnym, stąd mimo wyznaczenia granic samodzielności może zachodzić szereg kolizji między interesami przedsiębiorstwa, znajdującymi swój wyraz w uchwałach i działaniach rady robotniczej, a interesami ogólnonarodowej gospodarki, reprezentowanymi przez jednostki nadrzędne. Istotnym zatem problemem wzajemnych stosunków było odpowiednie uregulowanie załatwiania ewentualnych sporów, jakie mogą na tym tle wyniknąć. Kwestie te regulowała uchwała Rady Ministrów i wydane na jej podstawie zarządzenie Prezesa Rady Ministrów, powołujące komisje rozjemcze²³.

Stosunek rady robotniczej do państwowej jednostki nadrzędnej nie układał się zatem na zasadzie podporządkowania i hierarchii. Jednostki nadrzędne nie wydawały w stosunku do rad zarządzeń czy poleceń służbowych. Ich kompetencje były wyznaczone przez przepisy prawa i granic tych nie mogły przekraczać w formach prawem nie przewidzianych. Nie mogły to być również formy mające swoje źródło w stosunku hierarchii administracyjnej. Rady robotnicze nie pozostawały także w stosunku podporządkowania organizacyjnego. Ścisłe powiązanie przedsiębiorstwa z nadrzędną jednostką następowało poprzez dyrektora.

W świetle ustawy z 1956 r. dyrektor znalazł się w układzie quasi — podwójnego podporządkowania. Powołania i odwołania dyrektora dokonuje właściwy organ państwowy po uzgodnieniu z radą robotniczą; dyrektor działa zgodnie z uchwałami rady robotniczej i zarządzeniami jednostki nadrzędnej; odpowiada przed radą robotniczą i jednostką nadrzędną, w przypadku wstrzymania wykonania uchwały rady robotniczej obowiązany jest zawiadomić o tym niezwłocznie radę robotniczą i właściwą jednostkę nadrzędną, która wydaje decyzję. Dyrektor zatem ma charakter organu państwowego (mianowany, odpowiedzialny, podporządkowany zarządzeniom jednostki nadrzędnej). Reprezentuje niejako nadrzędny organ państwowy w przedsiębiorstwie i sprawuje nadzór — który można by

²³ Uchwała nr 279 Rady Ministrów z 29 VII 1957 w/s rozstrzygnięcia przez komisje rozjemcze sporów pomiędzy radami robotniczymi a jednostkami nadrzędnymi przedsiębiorstw państwowych (M. P. 1957, nr 65, poz. 398) i zarządzenie nr 222 Prezesa Rady Ministrów z 1 IX 1957 w/s regulaminu resortowych komisji rozjemczych w sporach pomiędzy radami robotniczymi a jednostkami nadrzędnymi przedsiębiorstw państwowych (M. P. 1957, nr 74, poz. 449).

określić „państwowym” — nad działalnością rady, poprzez możliwość wstrzymania jej uchwał (o czym pisałam wyżej). Ponadto zastępuje przedsiębiorstwo na zewnątrz, a więc musi równocześnie reprezentować stanowisko rady robotniczej (ma obowiązek działania zgodnie z uchwałami rady).

Rada robotnicza miała więc charakter organu zdecentralizowanego. Podporządkowana była tylko załodze przedsiębiorstwa, w której imieniu działała. Sama już decyzja powołania rady uzależniona była od załogi. O trybie wyboru, odwołania i kadencji rady decydował regulamin wyborczy ustalony przez załogę. Załoga uchwałała również statut rady robotniczej. Udział załogi nie wyczerpywał się zresztą w powoływaniu swoich przedstawicieli. Ustawa przewidywała ponadto odpowiedzialność rady robotniczej za jej działalność przed załogą i obowiązek składania sprawozdań przed załogą. Każdy pracownik (przedsiębiorstwa miał prawo być obecnym na posiedzeniu rady. Nadrzędność załogi wyrażała się również w tym, że w razie braku porozumienia rady robotniczej z radą zakładową, w określonych w ustawie sprawach decyzję podejmuje załoga w trybie przewidzianym w statucie.

Ustawa przewidywała również prawo załogi do bezpośredniego zarządzania przedsiębiorstwem. Mianowicie sprawy o zasadniczym znaczeniu dla przedsiębiorstwa, a w szczególności podział funduszu zakładowego lub części zysku przypadającej załodze, powinny być rozpatrywane na naradach lub zebraniach załogi. Nadto w przypadkach szczególnie uzasadnionych rada robotnicza mogła przeprowadzić referendum wśród załogi.

Intencją zatem ustawodawcy było zapewnienie załodze szerokiego udziału w pracy rady robotniczej i współpraca z nią. Udział załogi mógł przybierać niekiedy charakter bezpośredniego czynnego zarządu poprzez (podejmowanie pewnych decyzji. Nadto każdy z pracowników, jako bezpośrednio włączony w pracę (przedsiębiorstwa, bierze w pewnym sensie udział w realizacji uchwał rady robotniczej, jest adresatem jej uchwał. W stosunkach pracy natomiast przełożonym pracowników przedsiębiorstwa jest dyrektor; decyduje on we wszystkich sprawach personalnych. Należy zatem odróżnić załogę jako podmiot uprawnień w zakresie zarządu przedsiębiorstwem od jej poszczególnych członków jako podmiotów praw i obowiązków, wynikających ze stosunku pracy.

W ramach przedsiębiorstwa działała nadto jako pewna forma przedstawicielstwa pracowniczego rada zakładowa. Z wyjątkiem

jednej sprawy ustawa nie określała zasad współpracy rady robotniczej z radą zakładową. Art. 4 mówił, że uchwały rajdy robotniczej dotyczące zagadnień płac, funduszu zakładowego, spraw bytowo-socjalnych, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wewnętrznych regulaminów przedsiębiorstwa powinny być podejmowane w porozumieniu z radą zakładową. Ustawa nie naruszała dotychczasowych kompetencji rady zakładowej, ale też nie włączała jej w żadnych formach prawnych do zarządu przedsiębiorstwem. Współpraca między tymi dwoma przedstawicielstwami pracowniczymi niewątpliwie istnieć musiała, ale rozwijała się w miarę potrzeby, w dowolnie przyjętych ramach i formach.

III

Ustawa z 1958 r. zmieniła w sposób dość zasadniczy formy zarządzania robotniczego²⁴. Zmiana polegała w pierwszym rzędzie na zwiększeniu ilości organów, określonych przez ustawę mianem organów samorządu robotniczego, i na zmianie charakteru samej rady robotniczej, która przestała być jedyną społeczną formą organizacyjną. Uległa również zmianie struktura osobowa organów samorządowych, jak i sytuacja prawna samej załogi.

Przyczyna tych zmian tkwi przede wszystkim w odmiennym, podstawowym założeniu ustawy. Jak to wykazałam poprzednio, ustawa z 1956 r. podmiotem uprawnionym do udziału w zarządzaniu przedsiębiorstwem czyniła załogę przedsiębiorstwa na zasadach powszechności i równości wszystkich wytwórców (dawała najwyżej pierwszeństwo pewnym grupom pracujących w zakresie czynnego prawa wyborczego). Ustawa z 1958 r. wprowadziła nie wyszła poza ramy załogi przedsiębiorstwa i nie wprowadziła żadnych dodatkowych czynników z zewnątrz, jednak w ramach przedsiębiorstwa wprowadziła do określonej przez siebie (mianem samorządu robotniczego instytucji również zakładową organizację związkową i partyjną, które w całości lub poprzez swoich przedstawicieli wchodzi do poszczególnych organów samorządu robotniczego.

Ustawa mówi, że organami samorządu robotniczego są: konferencja samorządu robotniczego, rada robotnicza przedsiębiorstwa, jej

²⁴ Inicjatywa zmian powstała w łonie Partii. Propozycje przedstawione zostały przez I sekretarza W. Gomułkę na IV Kongresie Związków Zawodowych.

prezydium i oddziałowe (wydziałowe) rady robotnicze. Jaki jest skład tych organów i ich wzajemny do siebie stosunek?

W skład konferencji samorządu robotniczego wchodzi: członkowie rady robotniczej przedsiębiorstwa, rady zakładowej i zakładowego komitetu (egzekutywy) PZPR. Skład zatem konferencji nie podlega bezpośredniemu wyborowi załogi. Konferencja może nadto dokooptować do swego grona — na wniosek jednej z organizacji wchodzących w skład konferencji — przedstawiciele organizacji młodzieżowej i stowarzyszeń techniczno-naukowych. Dyrektor przedsiębiorstwa nie jest wprawdzie członkiem konferencji samorządu robotniczego, ale z urzędu uczestniczy w jej obradach.

Spośród trzech podstawowych członów konferencji samorządu robotniczego (rada robotnicza, rada zakładowa i egzekutywa PZPR), poza konferencją tylko rada robotnicza utrzymuje charakter organu samorządowego. Z (brzmienia przepisów ustawy wynika, że istnienie konferencji samorządu robotniczego w określonych przedsiębiorstwach²⁵ jest obowiązkowe. Odnośnie do rad robotniczych natomiast ustawa używa określenia „mogą działać”, nie podając zresztą, kto ma o tym decydować. Stwierdza tylko, że w przedsiębiorstwach, w których nie wybrano rady robotniczej albo w których nie ma warunków dla jej powołania, skład i tryb powoływania konferencji samorządu robotniczego i jej organów określi Centralna Rada Związków Zawodowych.

Tryb powoływania rady robotniczej zależy od tego, czy w przedsiębiorstwie działać będą obok rady robotniczej przedsiębiorstwa również oddziałowe (wydziałowe) rady robotnicze. Przy dwustopniowości radę robotniczą przedsiębiorstwa tworzą członkowie oddziałowych rad robotniczych, a w uzasadnionych przypadkach, określonych przez Centralną Radę Związków Zawodowych, tylko przedstawiciele oddziałowych rad robotniczych. Jeżeli nie ma w przedsiębiorstwie rad oddziałowych, radę robotniczą (przedsiębiorstwa wybiera załoga w drodze tajnego głosowania (wybory przeprowadzają właściwe związki zawodowe). Do rady robotniczej może być wybrany tylko pracownik przedsiębiorstwa. Rada powinna się składać co najmniej w 2/3 z robotników. Zarząd główny właściwego związku

²⁵ Ustawa określa, że organy samorządu robotniczego powołuje się w przedsiębiorstwach przemysłowych, budowlanych i rolnych. Nadto Rada Ministrów może w uzgodnieniu z Centralną Radą Związków Zawodowych rozciągnąć w drodze rozporządzenia przepisy ustawy w całości lub w części na inne przedsiębiorstwa.

zawodowego, na wniosek konferencji samorządu robotniczego, może wyrazić zgodę na odstępianie od tej zasady w odniesieniu do przedsiębiorstwa o znacznym udziale inteligencji technicznej w składzie załogi, wynikającym z profilu produkcji. Jednakże liczba robotników w składzie rady robotniczej nie może być mniejsza niż połowa składu rady.

Oddziałowe (wydziałowe) rady robotnicze powoływać można w podstawowych oddziałach (wydziałach) dużych przedsiębiorstw i w połączonych mniejszych oddziałach (wydziałach) tych przedsiębiorstw. Oddziałowe rady robotnicze wybierane są zawsze przez załogi oddziałów.

Oprócz osób pochodzących z wyboru, w skład rady robotniczej wchodzi: przewodniczący lub inny przedstawiciel rady zakładowej oraz sekretarz lub inny przedstawiciel zakładowego komitetu (egzekutywy) PZPR. W skład natomiast oddziałowych rad robotniczych — przewodniczący lub inny przedstawiciel rady oddziałowej oraz sekretarz lub inny przedstawiciel oddziałowej egzekutywy PZPR. Nadto w obradach rady robotniczej przedsiębiorstwa uczestniczy z urzędu (nie jest jednak jej członkiem) dyrektor przedsiębiorstwa, a w obradach oddziałowych rad robotniczych — kierownicy odpowiedzialnych oddziałów.

Rada robotnicza przedsiębiorstwa może powołać jako organ samorządu robotniczego prezydium. W skład prezydium wchodzi: przewodniczący i sekretarz rady robotniczej, wybrani członkowie, przewodniczący lub inny przedstawiciel rady zakładowej i sekretarz lub inny przedstawiciel zakładowego komitetu (egzekutywy) PZPR. W przedsiębiorstwach, w których działają rady oddziałowe do prezydium rady robotniczej wchodzi w miejsce wybieranych członków przewodniczący oddziałów rad robotniczych podstawowych oddziałów. Skład prezydium zatwierdza konferencja samorządu robotniczego.

Spośród wymienionych organów ustawa określiła konferencję samorządu robotniczego jako **naczelny** organ samorządu. Jej kompetencje wyznaczyła najszerzej: może ona decydować we wszystkich sprawach objętych właściwością samorządu robotniczego. Kompetencje konferencji ustawa ujmuje w trzy grupy: 1. w zakresie sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością gospodarczą przedsiębiorstwa, 2. w zakresie ustalania zasadniczych kierunków rozwoju przedsiębiorstwa, i 3. w zakresie usprawniania działalności gospodarczej przedsiębiorstwa.

Każde z tych zadań konferencja może przedsięwziąć sama, ale może również przekazać jakimkolwiek organowi samorządowemu, z wyjątkiem zastrzeżonych przez ustawę do jej wyłącznych uprawnień²⁶.

Konferencja wpływa zatem na zakres kompetencji poszczególnych organów samorządu robotniczego przez to, że z jednej strony może sama podejmować decyzje w zakresie wszelkich spraw „samorządowych”, odbierając tym samym możliwość decydowania innym organom, z drugiej strony — gdy nie wykonuje sama swoich kompetencji, pozostawia je (z wyjątkiem uprawnień wyłącznych) do realizacji pozostałym organom samorządowym.

Kompetencje rady robotniczej określone zostały w ustawie negatywnie: rada robotnicza może podejmować uchwały we wszystkich sprawach „należących do samorządu robotniczego, o ile nie zostały rozpatrzone przez konferencję (nie dotyczy to oczywiście spraw zastrzeżonych do wyłącznych uprawnień konferencji). Ustawa wylicza przykładowo szereg kompetencji rady robotniczej²⁷. W pierwszym rzędzie rada obowiązana jest organizować wykonanie uchwał konferencji samorządu robotniczego w zakresie należącym do rady robotniczej oraz nadzorować wykonanie uchwał konferencji przez dyrekcję przedsiębiorstwa.

Podział kompetencji między radę robotniczą i rady oddziałowe jak i pomiędzy radami oddziałowymi opiera się na zasadzie, którą można by określić „terytorialną”. Rada oddziałowa ma obowiązek

²⁶ Art. 8 ustawy określa sprawy stanowiące wyłączne uprawnienia konferencji.

²⁷ 1. Organizowanie wykonania uchwał k. s. r. w zakresie należącym do rady robotniczej oraz nadzór nad wykonaniem uchwał konferencji przez dyrekcję przedsiębiorstwa; 2. rozwijanie wśród załogi działalności zmierzającej do zapewnienia wykonania planów produkcyjnych, podniesienia wydajności pracy, umocnienia dyscypliny pracy, poprawy jakości produkcji, obniżki kosztów własnych, wykorzystanie rezerw produkcyjnych przedsiębiorstwa oraz polepszanie stanu bezpieczeństwa i higieny pracy; 3. organizowanie wraz z radami zakładowymi przy współudziale dyrekcji narad wytwórczych; 4. sprawowanie kontroli nad działalnością gospodarczą i finansową przedsiębiorstwa. 5. uchwalanie kwartalnych i miesięcznych planów zgodnie z obowiązującym rocznym planem przedsiębiorstwa i wnioskami k. s. r.; 6. inicjowanie uruchamiania produkcji ubocznej i zatwierdzanie jej planów; 7. decydowanie zgodnie z obow. przepisami o zbywaniu zbędnych maszyn i urządzeń; 8. uchwalanie o uzgodnieniu z radą zakładową w ramach układu zbiorowego pracy i obowiązujących przepisów — wytycznych dot. stosowania układu zbiorowego, norm pracy, taryfikatorów płacowych i systemu płac (art. 17 ustawy).

organizowania wykonania w oddziale uchwał konferencji samorządu robotniczego, rady robotniczej i jej prezydium. Przedstawia wnioski dotyczące działalności oddziału przedsiębiorstwa wyższym organom samorządu robotniczego. Zadania zatem rad oddziałowych ograniczają się do zasięgu oddziału. Rada przedsiębiorstwa natomiast obejmuje działalność całego przedsiębiorstwa i skupia tym samym kompetencje o charakterze ogólnym.

O ile powołane jest w przedsiębiorstwie prezydium rady, wykonuje ono funkcje usługowe w stosunku do konferencji i rady i sprawuje funkcje kontrolne nad działalnością przedsiębiorstwa w ściśle określonym zakresie²⁸.

Ustawa przewiduje nadto wybór przez radę robotniczą spośród jej członków przewodniczącego i sekretarza. Zatwierdzenie wyboru należy do wyłącznych kompetencji konferencji samorządu robotniczego. Ustawa nie określa jednakże ani przewodniczącego, ani sekretarza organami samorządu robotniczego. Z tej też przyczyny nie przewiduje ich odrębnych kompetencji; działają oni w ramach upoważnień rady robotniczej i z punktu widzenia instytucji „samorządu robotniczego” stanowisko ich nie przedstawia większego znaczenia. Również oddziałowa rada robotnicza wybiera ze swego grona przewodniczącego. Wybór jednak jego nie podlega niczyjemu zatwierdzeniu.

Z powyższego wynika, że ustawa z 1958 r., w przeciwieństwie do poprzedniej, stworzyła w ramach przedsiębiorstwa wielostopniową organizację samorządu robotniczego. Powiązanie ze sobą poszczególnych organów samorządu następuje w pierwszym rzędzie po linii personalnej: rada oddziałowa wchodzi w skład rady robotniczej, rada robotnicza — w skład konferencji samorządu robotniczego. Prezydium tworzą członkowie rady robotniczej i rad oddziałowych. Drugą formę powiązania stanowi plan gospodarczy. Konferencja samorządu robotniczego uchwała roczne i wieloletnie plany przedsiębiorstwa, rada robotnicza uchwała plany kwartalne i miesięczne zgodnie z obowiązującym rocznym planem przedsiębiorstwa i wnio-

²⁸ 1. Kontrola umów o dostawach, robotach i usługach zawieranych z rzemieślnikami, chałupnikami, prywatnymi przedsiębiorstwami, rzemieślniczymi spółdzielniami zaopatrzenia i zbytu, spółdzielniami pracy oraz innymi osobami fizycznymi i prawnymi nie będącymi jednostkami państwowymi; 2. kontrola sprzedaży i zakupów dokonywanych na rynku prywatnym; 3. kontrola umów o prace zlecone; 4. kontrola funduszu płac, list płac oraz wypłacanych w przedsiębiorstwie nagród i premii (art. 18, pkt 3—6 ustawy).

skami konferencji samorządu robotniczego. Rady oddziałowe rozpatrują plany produkcyjne oddziału i podejmują środki zapewniające ich wykonanie. Następnie poszczególne organy samorządu robotniczego, organizują wykonanie uchwał pozostałych: rada oddziałowa organizuje w oddziale wykonanie uchwał konferencji samorządu robotniczego, rady robotniczej przedsiębiorstwa i jej prezydium, a rada robotnicza organizuje wykonanie uchwał konferencji samorządu robotniczego i nadzoruje ich wykonanie przez dyrekcję przedsiębiorstwa. Ponadto konferencja samorządu robotniczego (z racji swej „naczelności”) koordynuje działalność organów samorządu robotniczego w sprawach należących do ich właściwości oraz ustala wytyczne dla rady przedsiębiorstwa i rad oddziałowych w zakresie podstawowych kierunków i form kontroli nad działalnością przedsiębiorstwa, jego poszczególnych oddziałów i wydziałów. Oddziałowe rady robotnicze natomiast, z racji tego, że są „najniższą” komórką samorządu, bezpośrednio związaną z przedsiębiorstwem, przedstawiają „wyższym” organom samorządu robotniczego wnioski, dotyczące działalności oddziałów i przedsiębiorstwa,

Nie ma natomiast żaden z tych organów kompetencji uchylania czy zawieszania uchwał pozostałego i odwoływania składu osobowego. Konferencja samorządu robotniczego zatwierdza tylko wybory przewodniczącego i sekretarza rady robotniczej przedsiębiorstwa oraz prezydium. Nie ma również ustawowego obowiązku składania sprawozdania z działalności. Żaden z tych organów nie ma w stosunku do pozostałego charakteru wykonawczego. Nie można bowiem traktować jako funkcji czysto wykonawczej organizowania wykonania uchwał (rada robotnicza i oddziałowa w stosunku do konferencji) ani przygotowywania materiałów (prezydium w stosunku do konferencji samorządu robotniczego i rady robotniczej). Każdy z tych organów ma w określonym zakresie charakter stanowiący i kontrolujący i to przede wszystkim w stosunku do (przedsiębiorstwa.

Wszystkie organy samorządu robotniczego mają charakter kolegialny (jak wyżej zaznaczyłam, przewodniczący i sekretarz według nomenklatury ustawy nie są organami samorządu robotniczego)²⁹. Ustawa nie rezygnuje jednak z zasady jednoosobowego kierownictwa, realizowanej przez dyrektora przedsiębiorstwa. Stosunek jednak samorządu robotniczego do kierownictwa zakładu jest nieco inaczej uregulowany niż w przepisach z 1956 r.

Vide art. 9, ust. 2, w połączeniu z art. 15.

W zakresie mianowania i odwołania dyrektora ustawa upoważnia prezydium rady robotniczej do „opiniowania” (w przypadku niepowołania prezydium kompetencje te — należy przyjąć — będą należały do rady robotniczej). Nie wynika z tego jasno, czy prezydium może z własnej inicjatywy (jak poprzednio rada, według ustawy z 1956 r.) wystąpić z wnioskiem o odwołanie, czy tylko może się ustosunkowywać do decyzji organów nadrzędnych. W każdym razie nie ma w tym zakresie żadnych kompetencji w stosunku do zastępców dyrektora.

Konferencja samorządu robotniczego rozpatruje składane przez dyrekcję kwartalne, półroczne i roczne sprawozdania z działalności przedsiębiorstwa. Nie jest to zastrzeżone do wyłącznej właściwości konferencji samorządu robotniczego, wobec tego w przypadku jej niezrealizowania przechodzi na radę robotniczą. Dyrektor ma obowiązek przygotowania i przedkładania materiałów i sprawozdań niezbędnych do pracy organów samorządu robotniczego. Nie jest jednak nigdzie sprecyzowana jego odpowiedzialność przed organami samorządowymi. Wyraźnie natomiast zostało w ustawie podkreślone, że w sprawach należących do właściwości samorządu robotniczego dyrektor jest wykonawcą uchwał samorządu; nie ma tylko określonych form kontroli ich wykonania. Jednocześnie ustawa nakłada na dyrektora obowiązek wstrzymania wykonania uchwały konferencji samorządu robotniczego lub rady robotniczej, jeżeli jest ona sprzeczna z przepisami prawa lub obowiązującym planem, zawiadamiając o tym radę robotniczą. W przypadku wstrzymania wykonania uchwały przez dyrektora rada ma prawo odwołać się do konferencji samorządu robotniczego. W przypadku wstrzymania wykonania uchwały konferencji samorządu robotniczego konferencja albo rada lub jej prezydium może przedstawić sprawę nadrzędnej jednostce gospodarczej, która podejmie decyzję wspólnie z upoważnionym przedstawicielem zarządu głównego właściwego związku zawodowego w terminie uzgodnionym z tymże związkiem.

Ustawa z 1958 r. w zestawieniu z ustawą z 1956 r. określa dość szeroko kompetencje organów samorządowych, nie zajmuje się natomiast w ogóle sferą działalności dyrektora. Ustawa z 1956 r. dzieliła kompetencje na „zarządzanie” i „kierowanie”. Rada robotnicza zarządzała przedsiębiorstwem, dyrektor — kierował jego działalnością. Obecnie podział wydaje się przebiegać według innych kryteriów: zadania samorządu i inne. Stąd płynie odmiennosc sformu-

łowania. W miejsce „zarządzania”, przyjętego w ustawie z 1956 r., pojawia się pojęcie „współdziału w zarządzaniu”³⁰, przez co ustawa rozumie: prawo kontroli i nadzoru nad całokształtem działalności przedsiębiorstwa oraz prawo stanowienia w zasadniczych sprawach, ściśle określonych w ustawie, dotyczących działalności i rozwoju przedsiębiorstwa.

Ustawa z 1958 r. nie narusza postanowień dekretu o przedsiębiorstwach państwowych z 1950 r.: nie uchyla, jak to czyniła ustawa z 1956 r., przepisu o samodzielności dyrektora.

Z powyższego wydaje się wynikać, że nie można mówić o „zarządzaniu” przez organy samorządowe i „kierowaniu” przez dyrekcje przedsiębiorstw. Nie ma problemu współistnienia kolegialnego zarządu i jednoosobowego kierownictwa. Obecnie zachodzą elementy *w s p ó ł z a r z ą d z a n i a* obu typów organów: organów określonych przez ustawę samorządowymi i dyrektora, w oparciu o zasadę podziału kompetencji. Podziału tego nie wyznacza rodzaj sprawy, ale sama ustawa, przy czym zachodzi ściśle rozgraniczenie kompetencji: dyrektor nie może podejmować w nagłych nawet wypadkach decyzji w zakresie podległym organom samorządowym. To dość oczywiste rozgraniczenie znajduje również swój wyraz w zerwaniu z unią personalną — dyrektor nie jest z urzędu członkiem żadnego organu samorządowego, a tylko ma obowiązek uczestniczenia w ich posiedzeniach.

W takim więc układzie „współzarządzania” nie można mówić o prymacie czy podległości poszczególnego organu, można tylko określać wzajemne kompetencje i stosunki.

W świetle nowych postanowień dość złożona jest sytuacja załogi. Ustawa przyznaje załogom prawo kontroli i nadzoru nad całokształtem działalności przedsiębiorstwa oraz prawo stanowienia w zasadniczych sprawach dotyczących działalności i rozwoju przedsiębiorstw określonych w ustawie. Te prawa, które ustawa określiła ogólnie prawem współdziału w zarządzaniu przedsiębiorstwem, załogi realizują poprzez organa samorządu robotniczego. Jednakże w świetle postanowień ustawy stosunek załogi do poszczególnych organów samorządu robotniczego nie jest równy. Wynika to z wielostopniowości organów samorządu i wieloczłonowości naczelnego organu. Aby załoga mogła rzeczywiście realizować swoje uprawnienia,

³⁰ Vide wstęp do ustawy oraz art. 1, ust. -2.

konieczny jest jej wpływ na skład mającego ją reprezentować organu poprzez wybór, odwołanie i współdziałanie z nim.

Istnienie podstawowej reprezentacji załogi — rady robotniczej i rad oddziałowych — w określonych kategoriach przedsiębiorstw ustawa określa w sposób fakultatywny. Nie precyzuje jednak, kto o tym decyduje. Według ustawy z 1956 r. w tym względzie wypowiedziała się załoga. Ustawa z 1958 r. upoważnia tylko CRZZ do określenia składu i trybu powoływania konferencji samorządu robotniczego i jej organów w zakładach pracy, w których nie wybrano rady robotniczej albo w których nie ma warunków dla jej powołania.

Wybór członków rady robotniczej należy do uprawnień załogi, jednakże załoga nie decyduje bezpośrednio o całym składzie. Jak już wspomniałem wyżej, w skład rady wchodzi jeszcze z urzędu: przedstawiciel rady zakładowej i zakładowego komitetu partii. Niezupełnie jasno sprecyzowana jest kwestia odwoływania rady robotniczej. Ustawa mówi, że rada robotnicza może być rozwiązana na żądanie większości załogi lub gdy jej działalność jest wyraźnie sprzeczna z interesami przedsiębiorstwa i gospodarki narodowej. Kto ocenia z tego punktu widzenia działalność rady i kto ostatecznie decyduje o rozwiązaniu — ustawa nie mówi, pozostawiając to uregulowaniu CRZZ. Postanowienie takie wydaje się o tyle niesłuszne, że są to jedne z zasadniczych praw załogi i jako takie powinny być określone ustawą i rozporządzeniami, a nie uchwałami CRZZ.

Przedstawione wyżej uprawnienia załogi do wyboru i ewentualne możliwości odwoływania mają miejsce wtedy, gdy w przedsiębiorstwach nie działają oddziałowe rady robotnicze. W przypadku powołania rad oddziałowych wybory są dwustopniowe i bezpośrednie uprawnienia załogi ograniczają się do rad oddziałowych. Zaznaczyć jednak trzeba, że w skład rad oddziałowych — podobnie jak w skład rad robotniczych — wchodzi członkowie z urzędu: przedstawiciel rady zakładowej i przedstawiciel oddziałowej egzekutywy partii. Ustawa nie przewiduje możliwości odwołania rady oddziałowej, chyba żeby pojęcie „rady robotniczej”, użyte w ustawie, interpretować szeroko, jako obejmujące zarówno rady przedsiębiorstw, jak i oddziałowe.

Z uwagi na wieloczłonowość konferencji samorządu robotniczego załoga jako całość decyduje tylko o części jej składu — o radzie robotniczej. Jak wiadomo, powoływanie rady robotniczej jest

fakultatywne, a zwoływanie konferencji obowiązkowe. Może zatem istnieć konferencja bez rady robotniczej. Załoga ma prawo żądać rozwiązania rady robotniczej, nie ma jednakże tego uprawnienia w stosunku do konferencji samorządu robotniczego jako całości.

Wszystkie organy samorządu są odpowiedzialne przed załogą i są zobowiązane do składania co najmniej dwa razy w roku sprawozdań z swej działalności na oddziałowych lub ogólnooddziałowych zebraniach załogi. Brak jednakże sankcji odpowiedzialności w stosunku do niektórych z nich.

Załoga w pewnym zakresie może być włączona do współpracy z organami samorządu w toku ich działalności, czy to poprzez organizowanie narad wytwórczych, czy też omawianie uchwał konferencji samorządu robotniczego, omawianie spraw wiążących się z pracą oddziału i działalnością oddziałowych rad robotniczych oraz z rozwojem współzawodnictwa pracy. Organizowanie narad przy współudziale kierownictwa przedsiębiorstwa (lub oddziału) i rady zakładowej (lub oddziałowej) przewidziane jest jako kompetencja zarówno rady robotniczej przedsiębiorstwa jak i oddziałów. Mogą zatem istnieć dwa typy narad: w skali całego przedsiębiorstwa i oddziałowe.

Szczególną rolę w organizacji samorządu robotniczego odgrywają w świetle obecnej ustawy instancje związkowe. Poza udziałem rad zakładowych w organach samorządu robotniczego w ramach przedsiębiorstwa, instancje związkowe posiadają szereg uprawnień natury ogólnej. Przede wszystkim CRZZ i właściwe związki zawodowe czuwają nad prawidłowym funkcjonowaniem samorządu robotniczego oraz koordynują jego działalność w skali całego kraju i poszczególnych gałęzi gospodarki narodowej. Koordynacja odbywa się w pierwszym rzędzie poprzez stanowienie jednolitych przepisów wykonawczych do ustawy. I tak, ustawa upoważnia CRZZ do określenia sposobu przeprowadzenia wyborów rady robotniczej, składu ilościowego rad i ich prezydiów, kadencji, trybu odwoływania członków oraz warunków rozwiązania rady. CRZZ ustala wytyczne odnośnie do regulaminu konferencji samorządu robotniczego i rady robotniczej oraz zakładowych regulaminów pracy. Określa również skład i tryb powoływania konferencji samorządu robotniczego i jej organów w zakładach pracy, w których nie wybrano rady robotniczej albo w których nie ma warunków dla jej powołania. Także CRZZ ma określić przypadki, w których rady robotnicze przedsiębiorstw tworzyć mogą tylko przedstawiciele rad robotniczych (a nie całe rady oddziałowe).

Nieco inną formę uprawnień CRZZ stanowi nałożony przez ustawę

na Radę Ministrów obowiązek porozumiewania się z CRZZ przy określaniu w drodze rozporządzenia uprawnień, składu i trybu postępowania komisji rozjemczych.

Niektóre z uprawnień nadanych przez ustawę w tym zakresie budzą wątpliwości o tyle, że bliższe określenie podstawowych praw robotników do zarządzenia nie nastąpi w formie dotychczas obowiązującej — poprzez rozporządzenia. Decyzji bowiem w tym względzie nie można traktować jako aktów wykonawczych „wewnętrznych”. Powinny one zatem mieć szczegółową podstawę ustawową i być ogłoszone w ten sam sposób co ustawy, a więc w Dzienniku Ustaw.

Jak już poprzednio wspomniałam, rada zakładowa nie jest organem samorządu robotniczego, stanowi tylko łącznie z radą robotniczą i egzekutywą PZPR organ naczelny — konferencję samorządu robotniczego. Poza jednak obradami konferencji sama nie jest organem samorządowym, stąd nie ma samorządowych uprawnień. Ustawa przewiduje tylko jedną prawną formę współpracy rady robotniczej z radą zakładową — a mianowicie rada robotnicza uchwała w uzgodnieniu z radą zakładową, w ramach układu zbiorowego pracy i obowiązujących przepisów, wytyczne dotyczące stosowania układu zbiorowego, norm pracy, taryfikatorów płac i systemu płac.

Stosunek samorządu robotniczego do państwowych organów nadrzędnych nie uległ według nowych przepisów zmianie z uwagi na to, że ogólna organizacja gospodarki utrzymała się w dotychczasowych formach. Pozycja samorządu na zewnątrz opiera się nadal na zasadach wyznaczonych przez ustawę z roku 1956. Zmiana struktury samego samorządu nie miała wpływu na te kwestie. Z upoważnienia ustawowego zostaną tylko wydane przez Radę Ministrów nowe przepisy dotyczące uprawnień, składu i trybu postępowania komisji rozjemczej.

IV

Omawiając organizację zarządzania robotniczego, należy wskazać na kwestię stosunku organów samorządu robotniczego w przedsiębiorstwie i rad narodowych. Zagadnienie to można rozpatrywać tylko w świetle ustawodawstwa o radach narodowych, a w szczególności w świetle ustawy z 1958 r.³¹. Przepisy dotyczące samorządu robotniczego sprawą tą się właściwie nie zajmują.

Stosunek rad robotniczych do rad narodowych wyznacza w pierw-

³¹ Ustawa o radach narodowych z 25 stycznia 1958 r. — Dz. U. nr 5, poz. 16.

szym rzędzie podział przedsiębiorstw na zarządzane terenowo i centralnie (przedsiębiorstwa przemysłu terenowego i kluczowego). Do roku 1958 można było mówić o kompetencjach rad narodowych wyłącznie w stosunku do przedsiębiorstw terenowych. Kompetencje te odpowiadały kompetencjom organów centralnych w stosunku do przedsiębiorstw zarządzanych centralnie. Po raz pierwszy ustawa o radach narodowych z roku 1958 mówi o współdziałaniu rad narodowych z radą robotniczą. Traktuje je jednak na równi z współpracą z kierownictwem przedsiębiorstw nie podporządkowanych radom narodowym. Również sposób sformułowania tego artykułu wskazuje na to, że ustawodawcy chodziło przede wszystkim o podkreślenie obecnej pozycji rad narodowych i o rozszerzenie ich uprawnień w dziedzinie gospodarki, a nie o określenie stosunku dwóch szczególnych typów organów, jakie wytworzył socjalistyczny system zarządzania. Wprawdzie rady narodowe i rady robotnicze działają z zupełnie odmiennych płaszczyzn i na odmiennych, choć nieraz zbliżonych zasadach organizacyjnych i strukturalnych, to jednak jedno i drugie wyrastają z wspólnej podstawy polityczno-społecznej. Istota powołania jest ta sama — stworzenie organów przedstawicielskich, ścisłe powiązanie ich z wyborcami i powierzenie im w pewnych granicach samodzielności działania. Tymczasem problem ten nie przybrał w zasadzie form prawnych, bowiem kompetencje rad, jakie ustawa określa w stosunku do jednostek gospodarczych nie podporządkowanym radom³², mogłyby mieć miejsce zarówno w przypadku istnienia rad robotniczych, jak i w przypadku ich (braku). Wynikają one w pierwszym rzędzie — jak już zaznaczyłam — ze zwiększonych uprawnień „gospodarzy terenu”, a nie wskutek powołania nowych „gospodarzy przedsiębiorstw” działających na tym terenie. Jedynie ordynacja wyborcza do rad narodowych zapewnia szczególnie wpływ załóg większych zakładów przemysłowych, budowlanych i komunikacyjnych na wybory radnych, tworząc tzw. okręgi przemysłowe³³.

V

Ewolucja form organizacyjnych w przedsiębiorstwach państwowych prowadzi do demokratyzacji systemu zarządzania gospodarką narodową. Proces demokratyzacji wyznaczył podstawowy kierunek

³² Bliżej vide artykuł S. Kalickiej, *Kontrola i nadzór rad narodowych nad przedsiębiorstwami*, Zeszyty Naukowe UAM, Prawo, z. 6, s. 163—174.

³³ Ustawa z 31 października 1957 r. — Dz. U. nr 55, poz. 270, art. 15.

reorganizacji przedsiębiorstw. Demokracja realizowana jest w ścisłym powiązaniu z zasadą centralizmu. Właściwe łączenie tych zasad ma zapewnić z jednej strony jednolite kierownictwo i planowość gospodarki, z drugiej zaś pozwolić na rozwinięcie inicjatywy jednostek gospodarczych. Urzeczywistnienie zasady centralizmu demokratycznego mogło nastąpić z jednej strony przez zmianę form organizacyjnych, z drugiej — poprzez zapewnienie im odpowiedniej sfery działalności.

Ustawy z 1956 i 1958 r. stworzyły podstawy nowej struktury przedsiębiorstw. Jednakże powołując nowe organy, obie zabezpieczają istnienie zasady jednoosobowego kierownictwa i jednoosobowej odpowiedzialności, ale we właściwym z nimi współdziałaniu. Każda z nich realizuje to w odmienny sposób. Ustawa z 1956 r. oddaje niewątpliwie prymat organowi społecznemu — radzie robotniczej, jako bezpośredniej reprezentacji załogi. Rozwój form organizacyjnych w świetle ustawy z 1958 r. idzie w nieco odmiennym kierunku — oddanie zarządu przedsiębiorstw w ręce wszystkich czynników w nim działających. Ustawa z 1958 r. rozszerza podstawę samorządu, zapewniając w nim udział komórkom już w przedsiębiorstwie istniejącym, a stojącym uprzednio poza samorządem — tzn. organizacji partyjnej i związkowej. Ustawa wyszła ze stanowiska, że stanowią one również reprezentację załogi, chociaż w innym zakresie i mają charakter organizacji robotniczych. Władysław Gomułka na IV Kongresie Związków Zawodowych powiedział: „Wyłączenie rad zakładowych z samorządu robotniczego zrodziło fałszywą koncepcję sprowadzenia zadań rad zakładowych wyłącznie do spraw bytowych załogi do tzw. obrony interesów klasy robotniczej, zaś sprawy produkcji i zarządzania zakładem pracy miały pozostać wyłączną kompetencją rad robotniczych. Próba takiego podziału ról pociąga za sobą przeciwdziałania jednej rady drugiej radzie, ustawianie obydwu rad na pozycjach stron. Ograniczenie samorządu robotniczego do rad robotniczych utrudnia również komitetom zakładowym realizację kierowniczej roli partii w zakładzie pracy”.

Szczególną rolę w samorządzie mają odegrać związki zawodowe. Przez ich włączenie chodzi niewątpliwie z jednej strony o wykorzystanie ich wieloletnich doświadczeń, popartych tradycją, oraz form organizacji i działalności, z drugiej strony — o zapewnienie prawidłowości i jednolitości funkcjonowania samorządu w skali całego kraju i to od strony samych robotników. Chodziło również o zespolenie w samorządzie 'robotniczym funkcji dotychczas rozdzielonych

między radę robotniczą i radę zakładową. „Praktyka wykazała — stwierdził Władysław Gomułka — że organizacyjny rozdział tych dwu funkcji samorządu robotniczego, to jest złożenie na rady robotnicze zadań organizacyjno-technicznych, a ma rady zakładowe zadań społeczno-wychowawczych — jest nieżyciowe”³⁴.

Zapewnienie natomiast jednolitego kierownictwa państwowego ze strony partii klasy robotniczej ma być realizowane poprzez włączenie do samorządu komitetów partyjnych. Statut PZPR czyni zakładowe organizacje partyjne w przedsiębiorstwach odpowiedzialne przed partią za stan gospodarczy i sprawną (pracę przedsiębiorstw. Jednocześnie dodaje, że tę swoją rolę organizacje zakładowe spełniają przede wszystkim przez aktywny udział w pracach samorządu robotniczego, zabezpieczając słuszne kojarzenie interesów załogi z interesami ogólnonarodowymi³⁵. Uchwała III Zjazdu PZPR o węzłowych zadaniach polityki partii nałożyła na organizacje partyjne obowiązek nadawania kierunku pracy samorządu robotniczego i jego organów oraz zapewnienia właściwego podziału kompetencji między samorządem robotniczym a administracją zakładów.

W obowiązującej ustawie podkreślona została wyraźnie zasada jednoosobowego kierownictwa zakładem i rola dyrektora, jako organu państwowego.

Wreszcie należy podkreślić, że nowa ustawa o radach narodowych stwarza dalsze możliwości powiązania samorządu robotniczego z radami narodowymi.

Te wszystkie elementy organizacyjne i funkcjonalne umożliwić mają wykonanie podstawowego zadania nałożonego na samorząd robotniczy — zapewnienie rozwoju przedsiębiorstwa w interesie zarówno ogólnospołecznym, jak i w interesie samej załogi.

Oceniając na III Zjeździe Partii działalność samorządu robotniczego Władysław Gomułka powiedział, że „w procesie socjalistycznej demokratyzacji pierwszoplanową rolę ma powołanie samorządu robotniczego, a następnie podniesienie znaczenia związków zawodowych . . . Wprawdzie dobrze pracujący samorząd robotniczy nie jest jeszcze zjawiskiem powszechnym, tym niemniej przejawia on coraz więcej gospodarczej troski o wzrost produkcji i uzyskiwania lepszych efektów ekonomicznych”. Szczególną uwagę poświęcono na Zjeździe umocnieniu działalności samorządu w dziedzinie kontroli admi-

³⁴ Przemówienie W. Gomułki na IV Kongresie Związków Zawodowych.

³⁵ Statut PZPR, uchwalony przez III Zjazd PZPR, 1959, s. 114, pkt 50.

nistracji. Władysław Gomułka podkreślił, że „kontrola robotnicza — to jeden z (podstawowych atrybutów samorządu, wymagający szerszego zastosowania, niż to ma miejsce w dotychczasowej praktyce”.

Reasumując, stwierdzić należy, że udział załóg w przedsiębiorstwach państwowych realizowany był poprzez różne formy przedstawicielstw, o różnym charakterze. Da się tu stwierdzić tendencję zwiększania uprawnień robotników, przechodzenia stopniowo od funkcji socjalnych i doradczo-gospodarczych do funkcji zarządzania i kontroli. Obecny etap, należy przypuszczać, cechować będzie pewna stabilizacja form organizacyjnych i utwierdzenie w praktyce przyznanych prawnie kompetencji.