

ROMAN SOWIŃSKI

ZAKRES REGULACJI STATUTU SAMORZĄDU ZAŁOGI PRZEDSIĘBIORSTWA

I. Statut samorządu załogi jest instytucją nową w dotychczasowym rozwoju systemu zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. Przed wydaniem ustaw z września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych¹ i o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego² ustawodawca przewidywał co prawda istnienie indywidualnych aktów organizacji³ uczestnictwa załóg w zarządzaniu, a nawet użył wobec jednego z nich nazwy „statutu” — nigdy jednak nie przybierały one postaci statutu samorządu działającego w przedsiębiorstwie.

W ustawie o radach robotniczych z 1956 r.⁴ przyznano załogom niektórych przedsiębiorstw⁵ prawo do nadawania statutów tylko wyłonionym w nich radom robotniczym. Zapis ustawowy w tym względzie sankcjonował stan faktyczny, legalizując powstałe jeszcze przed jego wydaniem różnego rodzaju „statuty” tworzone przez załogi przedsiębiorstw. Ujednolicając ich formę ustawodawca ograniczył zakres regulacji statutu do kwestii związanych z samą radą robotniczą, a więc organem przedstawicielskim załogi. Nie przewidywał możliwości działania poza nim i nie wypowiedział się na temat szerzej rozumianych praw „samorządowych” pracowników przedsiębiorstw⁶. Statuty rad robotniczych przetrwały niespełna dwa lata. Zlikwidowano je ustawą o samorządzie

¹ Dz.U. nr 24, poz. 122, ze zmianami — dalej jako ustawa o p.p.

² Dz.U. nr 24, poz. 123, ze zmianami — dalej jako ustawa o s.z.p.p.

³ Pojęcia tego używam w znaczeniu przyjętym przez T. Rabską, *Akty organizacji w gospodarce narodowej*, w: *Studia z zakresu prawa administracyjnego. Księga ku czci Prof. dra M. Zimmermana*, Warszawa—Poznań 1973.

⁴ Ustawa z 19 XI 1956 r. o radach robotniczych (Dz.U. nr 53, poz. 238) — dalej jako ustawa o radach robotniczych.

⁵ Chodziło o przedsiębiorstwa budowlane, przemysłowe i rolne.

⁶ Nie znano jeszcze wówczas pojęcia „samorządu” (samorządu robotniczego) odnoszącego się do praw pracowników. Zaczęło ono być w użyciu dopiero w okresie przygotowań do wydania ustawy o samorządzie robotniczym z 1958 r.; por. przemówienie W. Gomułki na IV Kongresie Związków Zawodowych w dniu 14 IV 1958 r.

robotniczym z 1958 r.⁷ W zamian niejako ustawa ta nakazywała tworzenie „regulaminów organów samorządu” (a ściślej — konferencji samorządu robotniczego i rad robotniczych przedsiębiorstw). Były one całkowicie zależne w swej treści od wytycznych i innych aktów instruktażowych CRZZ. Tworzone przez związki zawodowe „regulaminy wzorcowe” i „regulaminy przykładowe” spowodowały niemal całkowity zanik aktywności własnej załóg przedsiębiorstw w ustalaniu ich treści. Swym zakresem obejmowały one całą problematykę funkcjonowania samorządu robotniczego w przedsiębiorstwie, stanowiąc dokumenty o charakterze opisowym.

Powolne odchodzenie od założeń organizacyjnych samorządu ustalonych w ustawie z 1958 r., przejawiające się w powoływaniu do życia nie przewidzianych w ustawie organów samorządowych, spowodowało w drugiej połowie lat siedemdziesiątych wyraźny rozdźwięk między wymogami ustawowymi a praktyką⁸. Aby temu zaradzić, na podstawie *Wytycznych CRZZ* z lipca 1978 r. opracowane zostały „regulaminy samorządu robotniczego” obejmujące swą regulacją „całokszałość” organizacji i funkcjonowania samorządów, w tym także formy pozaustawowe⁹.

Uchwalenie ustaw z września 1981 r, poprzedziła, podobnie jak przed wydaniem ustawy o radach robotniczych, faza żywiołowego tworzenia przez załogi przedsiębiorstw aktów regulujących uczestnictwo pracowników w zarządzaniu. Praktyczne odrzucenie zasad funkcjonowania samorządów określonych ustawą z 1958 r., połączone z dążeniem do ustalenia jasnych, a zarazem dostosowanych do wymogów konkretnego przedsiębiorstwa reguł owego uczestnictwa, spowodowało pojawienie się różnego rodzaju „statutów”, „statutów tymczasowych”, „regulaminów” i „zasad działania” samorządów nowego typu. W szeregu przypadków uchwalane były przez załogi akty obejmujące całość problematyki organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstwa i samorządu. Część z nich zawierała wiele interesujących rozwiązań cechujących się wysokim poziomem demokratyzacji rozumianej jako maksimum uczestnictwa w decydowaniu o sprawach kolektywu pracowniczego i przedsiębiorstwa.

Ustawodawca dostrzegał fakt powszechnego działania kolektywów samorządowych powstających u progu lat osiemdziesiątych w oparciu o różnego rodzaju „statuty własne”. Usankcjonował nawet ich istnienie,

⁷ Ustawa z 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym (Dz.U. nr 77, poz. 397, za zmianami) — dalej jako ustawa z 1958 r.

⁸ Jednym z powodów była rosnąca koncentracja organizacyjna przedsiębiorstw i niedostosowanie przepisów ustawy z 1958 r. do struktury przedsiębiorstw wielozakładowych. Na ten temat por. R. Sowiński, *Samorząd robotniczy w zakładach produkcyjnych przedsiębiorstw wielozakładowych (ujęcie statystyczne)*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1980, z. 4, s. 34 i n.

⁹ Wytyczne CRZZ z lipca 1978 r. w sprawie regulaminu samorządu robotniczego, Biuletyn CRZZ 1978, nr 10.

czego dowodem treść art. 51 ust. 2 ustawy o s.z.p.p. Nie da się przecenić faktu, iż ustawodawca nie uchylił mocy obowiązującej „statutów tymczasowych”, nakazując jedynie dostosowanie ich treści do wymogów ustawy o s.z.p.p. Wyznaczono w tym celu termin upływający z końcem 1981 r. Wobec zawieszenia terminów wskazanych w tej ustawie, spowodowanego wprowadzeniem stanu wojennego, przyjąć należy, iż wspomniane wyżej „statuty tymczasowe” zachowywały formalnie swą moc obowiązującą do momentu uchwalenia nowych statutów.

II. Ustawy z września 1981 r. przewidują istnienie dwóch statutów: przedsiębiorstwa i samorządu załogi, różniących się przedmiotem regulacji. Nie jest to jedyna różnica występująca między tymi aktami. Dostrzec je można także w pewnych elementach procedury ustanawiania statutu, a przede wszystkim w ustawowo wyznaczonym zakresie regulacji statutowej. Zagadnienia te będziemy szczegółowo analizować w dalszej części pracy. W tym miejscu stwierdzić należy, iż rozwiązania ustawowe przyjęte dla obu typów statutów tworzą nową jakość regulacji wewnętrznej przedsiębiorstwa. Jej cechą podstawową jest spójność dwóch równorzędnych aktów organizacji (statutów).

Równorzędność ta wynika z: a) identycznego ustawowego umocowania prawa do tworzenia każdego ze statutów; b) równego znaczenia faktu istnienia statutu przedsiębiorstwa i statutu samorządu załogi dla wywoływania określonych skutków prawnych (np. w procedurze rejestracji przedsiębiorstwa); c) identycznego sformułowania obowiązku uchwalania obu statutów i obowiązku równoległego ich istnienia w przedsiębiorstwie; d) tożsamości podmiotu uprawnionego (i to wyłącznie) do uchwalania statutu przedsiębiorstwa i statutu samorządu; e) braku jakichkolwiek postanowień wskazujących na „wyższość” jednego aktu nad drugim.

Wszystko to razem powoduje stan „współistnienia” (formalnego i materialnego) statutu przedsiębiorstwa i statutu samorządu załogi. Współistnienie to jest w pewien sposób naturalne i konieczne. Naturalne, gdyż odnosi się funkcjonowania tego samego podmiotu gospodarczego. Konieczne, gdyż niemożliwym jest osiągnięcie stanu pełnego rozdzielenia materii regulowanych statutami odnoszącymi się do przedsiębiorstwa jako struktury gospodarczej i samorządu jako formy zarządzania tą strukturą. Przeplatanie się treści statutu przedsiębiorstwa i statutu samorządu jest nieuniknione. Przykładowo - nie można ustalić struktury organów samorządu załogi bez wcześniejszego ustalenia struktury wewnętrznej przedsiębiorstwa. Pierwsza z tych kwestii stanowi przedmiot regulacji statutu samorządu, druga — statutu przedsiębiorstwa. Z kolei decyzję o strukturze wewnętrznej przedsiębiorstwa podejmują organy samorządu wyłaniane i działające na podstawie statutu samorządu za-

łogi itd. Istnienie tego rodzaju współzależności obu statutów wykazać można w każdej niemal dziedzinie podlegającej ich regulacji. Z punktu widzenia metodologicznego powoduje to konieczność łącznego rozpatrywania statutu przedsiębiorstwa i statutu samorządu, co wcale nie ogranicza możliwości ustalenia odmiennego charakteru prawnego każdego z nich i znaczenia (roli), jakie mają one w procesie funkcjonowania przedsiębiorstwa.

III. Statut samorządu załogi wspólny ze statutem przedsiębiorstwa stanowić miał obok innych instytucji wprowadzonych ustawami z września 1981 r. (konkurs na stanowisko dyrektora, sprzeciw od decyzji organu założycielskiego, sądowe rozstrzyganie sporów z udziałem organów przedsiębiorstwa, dobrowolne zrzeszanie się przedsiębiorstw i tworzenie spółek z ich udziałem czy upadłość przedsiębiorstwa) podwaliny nowego systemu zarządzania. Jak dotąd zainteresowanie ze strony doktryny prawniczej problematyką statutów, a zwłaszcza statutu samorządu załogi jest nieproporcjonalne do rangi tego zagadnienia podkreślanego zresztą w literaturze. Rozważania nad statutami tworzonymi w przedsiębiorstwie prowadzi się jakby na marginesie innych problemów (np. samodzielności przedsiębiorstwa, rejestracji, organizacji samorządu, zagadnień proceduralnych itp.).

Przyczyn takiego stanu rzeczy jest kilka. Po pierwsze, nowość problematyki skłaniająca w pierwszym odruchu do zainteresowania się instytucją statutu samorządu skutkuje równocześnie brakiem jasnych i spójnych koncepcji na ten temat. Z uwagi na odrębność samorządu załogi od innych samorządów w niewielkim tylko zakresie odnoszone doń być mogą ustalenia dotyczące pozostałych samorządów. Częściowo tylko przenoszone mogą być na grunt samorządu oceny odnoszące się do statutów organizacji gospodarczych, spółdzielni, stowarzyszeń itd. W efekcie osoba podejmująca problematykę statutu samorządu załogi zmuszona jest do formułowania własnych, oryginalnych koncepcji.

Drugim powodem ograniczającym podejmowanie tej problematyki jest fakt, iż charakter statutów jako aktów indywidualnych dla pełnej prezentacji wiążących się z nimi kwestii wymaga przeprowadzenia stosunkowo szerokich badań empirycznych, niełatwych do zrealizowania w sferze gospodarczej.

Trzecim wreszcie (choć z pewnością nie ostatnim) powodem jest występujące niekiedy (a wyraźnie wyczuwalne w praktyce) przeświadczenie o niecelowości analizowania problematyki statutów samorządów załóg wobec nasilających się tendencji do pomniejszania znaczenia tych aktów. Nie bez wpływu na taką postawę jest dotychczasowa ewolucja koncepcji „statutów” i „regulaminów” samorządów, którą zarysowaliśmy na wstępie.

IV. Ustalenie charakteru prawnego statutu samorządu załogi wymaga dokonania analiz i rozwiązania szeregu problemów podstawowych. Należą do nich przede wszystkim: 1) tryb przygotowywania (opracowania) statutu, podmiot zobowiązany do przedłożenia projektu, charakter działań podejmowanych w fazie przygotowawczej); 2) procedura ustanawiania statutu (podmiot uprawniony, rodzaj aktu ustanawiającego statut, wejście w życie statutu, jego publikacja ewentualnie obowiązek zaświadczania, zmiany treści statutu); 3) „rejestracja” statutu (podmiot zobowiązany i charakter obowiązku składania statutu w rejestrze, zakres uprawnień rejestrowych sądu względem statutu, skutki prawne złożenia statutu w rejestrze); 4) zawartość statutu (konstrukcja wewnętrzna i treść); 5) stopień związania poszczególnych grup adresatów postanowieniami statutu, czy szerzej — podmioty objęte postanowieniami statutu. W oddzielną grupę skupiają się problemy bardziej teoretyczne wymagające ustalenia: 6) zakresu regulacji statutowej; 7) więzi statutu z ustawą i innymi aktami prawa powszechnego; 8) charakteru odpowiedzialności związanej z ustanowieniem i stosowaniem statutu; Wszystko to wpływa na charakter prawny i kwalifikacje norm statutowych wyznaczając im miejsce w systemie aktów normatywnych regulujących organizację i funkcjonowanie przedsiębiorstwa.

Pierwsze pięć z ww. zagadnień ma znaczenie zarówno teoretyczne, jak i bezpośrednio praktyczne. Ich analizę prezentuję w innym miejscu¹⁰. Pozostałe, wyraźnie bardziej teoretyczne, w swym rozwiązaniu prowadzić mają do udzielenia odpowiedzi na pytanie: na ile w aktualnym stanie rzeczy statut samorządu załogi uznawany może być za akt prawotwórczy, a na ile jest on jedynie aktem stosowania prawa, czy też aktem innego jeszcze rodzaju.

Rozważania nad zakresem regulacji statutowej i charakterem więzi statutu samorządu załogi z ustawą stanowią w pewien sposób wprowadzenie do analiz dalszych wymienionych przez nas problemów. Są także próbą zarysowania koncepcji swobody załogi do określania treści statutu samorządu.

V. Analiza normodawstwa powojennego pozwala na wykazanie całego szeregu modeli określania przez ustawodawcę zakresu regulacji statutowej. Wyczerpują one w zasadzie wszystkie możliwe teoretycznie sposoby wyznaczania granic tej regulacji. Wymieniając najważniejsze wskazać można na następujące przypadki:

1. Istnienie statutów o treści całkowicie „zamkniętej”. Chodzi tu o przypadki, gdy ustawodawca sam ustala w ustawie pełną treść statutu danego podmiotu. Z przypadkiem takim mamy np. do czynienia

¹⁰ R. Sowiński, *Statut samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego* Poznań 1987.

w ustawie o statucie Narodowego Banku Polskiego¹¹. W akcie podstawowym dla istnienia banków — ustawie z dnia 26 lutego 1982 r. Prawo bankowe¹² — sygnalizuje się jedynie fakt istnienia statutu banku (art. 2) oraz wskazuje, iż ustanowiony on będzie odrębną ustawą (art. 54). W samym Prawie bankowym nie sformułowano żadnych wskazań co do treści statutu NBP. Uchwalony on został przez Sejm jako akt szczegółowy, uwzględniający wszystkie istotne kwestie organizacji i funkcjonowania NBP. Interesującym dla ustalenia wzajemnego stosunku treści statutu NBP do innych ustaw jest fakt, iż zawiera on postanowienie wyraźnie sprzeczne z ustawą o p.p. (por. art. 6 ustawy o p.p. i art. 3 ust. 3 Statutu NBP), stosowane w całej rozciągłości w praktyce.

2. Odmiernym przypadkiem zamknięcia granic regulacji statutowej jest stan, gdy normodawca wskazuje podmiotowi ustanawiającemu statut w sposób wyczerpujący, i nie pozostawiający żadnej swobody wszystkie kwestie poddawane regulacji statutowej. Z sytuacją taką mieliśmy do czynienia w uchwale nr 193 Rady Ministrów z dnia 23 października 1969 r. w sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych¹³. W § 4 ust. 3 tej uchwały zamieszczono pełny katalog spraw, które winny zostać uregulowane w statucie kombinatu. Sposób sformułowania tego katalogu, a także załączone do uchwały Wytyczne nie dawały formalnie możliwości zmian z a k r e s u regulacji statutowej.

3. Przeciwwstawieniem statutów „zamkniętych” są statuty o treści całkowicie „otwartej”, to jest takie, których treść może być w sposób nieograniczony kształtowana przez podmiot ustanawiający. Z punktu widzenia swobody organu ustanawiającego do tej kategorii można by zaliczać także statuty wskazane w pkt. 1. W tym miejscu chodzi jednak o sytuacje, gdy ustawodawca sam nie ustala treści statutu pozostawiając pełną swobodę w tym względzie wskazanemu przez siebie innemu podmiotowi.

Przykładem zastosowania tego rodzaju rozwiązania jest statut rady pracowniczej urzędu, o którym mowa w art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁴. Ustawodawca nie określa tu żadnych granic regulacji i nie wskazuje żadnych spraw, które winny zostać uregulowane w statucie rady pracowniczej urzędu. Stanowisko ustawodawcy przyjęte wobec tych statutów¹⁵ przypomina stosunek ustawodawcy do regulaminu organów samorządu robotniczego wyrażony w ustawie z 1958 r. Jak pamiętamy, ustawa ta

¹¹ Ustawa z 26 II 1982 r. o statucie Narodowego Banku Polskiego (Dz.U. nr 7, poz. 57).

¹² Dz.U. nr 7, poz. 56.

¹³ MP nr 46, poz. 362, ze zmianami.

¹⁴ Dz.U. nr 31, poz. 214.

¹⁵ Zwrócić należy uwagę na odmiennność tego rodzaju statutów od tak samo nazywanych statutów występujących np. w spółdzielniach czy stowarzyszeniach.

nie odsyłała żadnych kwestii do rozstrzygnięcia w regulaminie, o którym mowa. Ustalała jedynie, że ma on charakter obligatoryjny i że jest uchwalany przez organ, który będzie go stosował.

4. Pomiędzy tymi biegunami — statutu w pełni „zamkniętego” i statutu „otwartego” (o pełnej swobodzie regulacji) pojawiają się różnego rodzaju modele pośrednie. Jednym z nich jest statut, dla którego ustawodawca wskazuje ogólnie zakres (przedmiot) regulacji. Jako przykład wskazać można statut Państwowego Zakładu Ubezpieczeń. Przekazując Radzie Ministrów prawo do nadawania tej jednostce statutu art. 68 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych¹⁶ wymaga, aby określał on „organizację i szczegółowy zakres działania PZU”. Nie stawia się przy tym żadnych innych wymogów ani nie formułuje jakichkolwiek zaleceń w tym zakresie. Swoboda podmiotu ustanawiającego statut rozumiana jest w tym przypadku tak szeroko, iż Rada Ministrów uchwalając Statut PZU zamieściła w nim nawet delegację dla innego podmiotu (Prezesa PZU) do uregulowania kwestii wyraźnie w swym charakterze statutowych (organizacja i zasady działania Centrali PZU oraz funkcjonowanie wewnętrznych jednostek organizacyjnych Zakładu Ubezpieczeń)¹⁷.

Podobnie ogólnie określono zakres regulacji statutu jednostek badawczo-rozwojowych w art. 4 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych¹⁸. W tym przypadku statut ma regulować „przedmiot i zakres działania Jednostki badawczo-rozwojowej”. Zagadnienia struktury organizacyjnej przekazano do regulacji regulaminu organizacyjnego tworzego przez dyrektora tej jednostki.

5. Kolejną kategorię stanowią statuty, co do których ustawodawca (normodawca) po określeniu ogólnego przedmiotu regulacji wskazuje niektóre szczegółowe kwestie, które winny (moga) zostać uregulowane w statucie. Z tego typu metodą określania granic regulacji statutowej mamy do czynienia w przypadku statutów samorządu mieszkańców, uchwalanych na podstawie art. 158 ustawy z dnia 20 lipca 1983 r.¹⁹ o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Po stwierdzeniu, że w statucie regulowane mają być szczegółowe „zasady działania samorządu mieszkańców” (art. 158 ust. 1) w dalszej części tego przepisu wskazano, jakie kwestie w szczególności winny podlegać regulacji statutowej (art. 158 ust. 3). Sposób taki nazwać można umownie „częściowo-enumeratywnym” określeniem zakresu regulacji statutowej²⁰.

¹⁶ Dz.U. nr 45, poz. 242.

¹⁷ Por. § 14 i 16 uchwały nr 181 Rady Ministrów z 29 XII 1984 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Zakładowi Ubezpieczeń (MP nr 31, poz. 213).

¹⁸ Dz.U. nr 36, poz. 170.

¹⁹ Dz.U. nr 41, poz. 185, ze zmianami.

²⁰ Por. *Komentarz do ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego*, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1986, s. 395.

6. Odmianą metody, którą z kolei nazwać można „enumeratywnie-otwartą” jest ta, jaką zastosowano przy określaniu zakresu regulacji statutu zjednoczenia przedsiębiorstw państwowych działającego w oparciu o dekret o przedsiębiorstwach państwowych z 1950 r.²¹ i uchwałę nr 383 Rady Ministrów z 1966 r. Ustawodawca po wskazaniu konkretnych kwestii, jakie regulować ma statut zjednoczenia (nazwa, siedziba, przedsiębiorstwa zgrupowane, zakres i sposób działania zjednoczenia, zakres praw i obowiązków zgrupowanych przedsiębiorstw względem zjednoczenia), zezwalał na zawarcie w statucie zjednoczenia „innych niezbędnych danych dotyczących organizacji i działalności zjednoczenia”. Sugerował zarazem, jakie kwestie mogłyby podlegać dodatkowo uregulowaniu w statucie (zakres działania i uprawnienia kolegium oraz rady techniczno-ekonomicznej) (por. art. 20 ust. 3 dekretu o przedsiębiorstwach państwowych). Podobnie, a nawet z większą jeszcze „otwartością”, ustalono zakres regulacji statutowej przedsiębiorstw tzw. patronackich i prowadzących działających na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 388 z 1960 r.²³

Tę samą metodę zastosowano w aktualnie obowiązującym Prawie spółdzielczym²⁴ ustalając w art. 5 tej ustawy z jednej strony treść konieczną statutu, a zarazem dopuszczając do zawarcia w nim także i innych, bliżej nieokreślonych postanowień.

7. W sposób nieporównywalny z innymi dotąd przez nas prezentowanymi określono zakres regulacji statutu instytucji artystycznych. W art. 7 ustawy z dnia 28 grudnia 1984 r. o instytucjach artystycznych²⁵ po ogólnikowym stwierdzeniu, iż „działają one w oparciu o statut nadawany przez dyrektora, a zatwierdzany przez organ założycielski” wskazano, iż określa się w nim „w szczególności cele i zadania, strukturę organizacyjną oraz organy zarządzające instytucji artystycznej” (por. art. 7 ust. 2). Przyjąć można, iż ustawodawca dopuszcza w tym przypadku pełną swobodę ustalania zakresu regulacji statutowej przez podmiot ustanawiający zobowiązując go jedynie do zawarcia w nim wyraźnie wymienionych w ustawie kwestii.

Metoda ta przypomina (z zachowaniem wszelkich proporcji) tę, którą zastosowano przy ustalaniu zakresu regulacji statutu rady robotniczej w ustawie o radach robotniczych z 1956 r. Wówczas wymagano, aby znalazły się w statucie postanowienia określające: czy rada robotnicza wyłączać będzie prezydium i czy nastąpi przekazanie mu części upraw-

²¹ Tekst jednolity — Dz.U. 1960, nr 18, poz. 111.

²² MP nr 69, poz. 327, ze zmianami.

²³ Uchwała nr 388 Rady Ministrów z 17 XI 1960 r. o przedsiębiorstwach prowadzących (MP nr 94, poz. 417, ze zmianami).

²⁴ Ustawa z 16 IX 1982 r. — Prawo spółdzielcze (Dz.U. nr 30, poz. 210, ze zmianami).

²⁵ Dz.U. nr 60, poz. 304.

nień rady; w jakich terminach i w jakim trybie odbywać się będą zebrania sprawozdawcze, oraz jak postępować będzie rada robotnicza w przypadku braku porozumienia z ogniwami związkowymi w sprawach, w których ustawa porozumienia takiego wymagała²⁶. Wymieniając te zagadnienia i traktując je jako „treść konieczną” statutu ustawodawca nie ustalał przy tym żadnego ogólnego zakresu regulacji statutowej.

VI. W ustawie o s.z.p.p. ustawodawca powstrzymuje się od wyraźnego określenia zakresu regulacji statutu samorządu.

Mamy tu do czynienia z sytuacją odmienną niż w przypadku statutu przedsiębiorstwa, gdzie ustawodawca określa wyraźnie podstawowy obszar spraw regulowanych tym statutem. Podobne podejście obserwowaliśmy w przypadku statutów przedsiębiorstw i innych podmiotów gospodarczych istniejących przed wejściem w życie ustawy o p.p., co sygnalizowaliśmy w poprzednim punkcie. Gdyby z tego tylko porównania wysnuwać jakieś wnioski, należałoby powiedzieć, iż ogólne zebranie pracowników (zebranie delegatów) przedsiębiorstwa uchwalając statut samorządu załogi korzystać może z większej swobody w ustalaniu jego treści niż w przypadku statutu przedsiębiorstwa.

W obu przypadkach — tak statutu samorządu, jak statutu przedsiębiorstwa — ustalono już w ustawie konkretne kwestie wymagające regulacji. Część z nich ma charakter regulacji „obligatoryjnych” część traktowana jest jako „fakultatywne”. Suma odesłań obligatoryjnych i fakultatywnych stanowi zakres całkowity odesłań do regulacji statutowej. Nie można jej jednak traktować jako wyznaczenie zakresu tej regulacji.

Lista odesłań ustawowych do statutu samorządu załogi jest jakby większa od listy ustalonej dla statutu przedsiębiorstwa. Trudno stąd wszakże wyciągać jakieś konstruktywne wnioski z uwagi na różną „jakość” spraw, które zdaniem ustawodawcy mają (mogą) znaleźć się w każdym z tych statutów.

Do zagadnień, które ustawa o s.z.p.p. przekazuje do regulacji w statucie samorządu należą: 1) liczba delegatów na zebranie delegatów (art. 8 ust. 1); 2) sposób zwoływania ogólnego zebrania pracowników (delegatów) (art. 8 ust. 3); 3) quorum niezbędne dla ważności uchwał ogólnego

²⁶ Dla uniknięcia wątpliwości wyjaśnić należy, że za kwestie „obligatoryjnie” przekazane przez ustawodawcę do regulacji statutowej uznane być mogą tylko te, które w przepisie ustawowym poprzedzone są wyrażeniem „statut określa”. Tak wyrażone zobowiązanie może mieć przy tym charakter bezwzględny np. art. 8 ust. 1; art. 16 ust. 2 ustawy o s.z.p.p.), jak i warunkowy — zależny od wcześniejszego rozstrzygnięcia zagadnienia pierwotnego w statucie (np. art. 33 ust. 4 w związku z art. 33 ust. 1 ustawy o s.z.p.p.).

zebrania (art. 7 ust. 2); 4) ustalenie wewnętrznych jednostek organizacyjnych przedsiębiorstwa, w których będą powoływane rady pracownicze (art. 33 ust. 1 i 2); 5) liczba członków rady pracowniczej — w przypadku odstępstwa od wzorca ustawowego (art. 13 ust. 1); 6) zasady powoływania komisji wyborczej (art. 16 ust. 2); 7) zasady zwoływania i odbywania posiedzeń rady pracowniczej (art. 32 ust. 1); 8) ustalenie wykazu spraw przekazywanych przez radę pracowniczą przedsiębiorstwa radom tworzonym w wewnętrznych jednostkach organizacyjnych przedsiębiorstwa (art. 33 ust. 4); 9) sprawa powoływania do prac komisji i zespołów rady pracowniczej osób nie będących pracownikami przedsiębiorstwa; 10) nazwa rady pracowniczej/robotniczej (art. 2 ust. 1 pkt 2).

Z powyższego zestawu tylko kwestie wskazane w pkt. 1, 2, 6 i 7 winny być obligatoryjnie uregulowane w statucie samorządu. Charakter obligatoryjnej ma także regulacja wykazu spraw przekazywanych przez radę pracowniczą przedsiębiorstwa radom zakładowym, ale tylko wtedy, gdy statut przewiduje ich powoływanie — co jest fakultatywne.

Wydzielenie wyżej wymienionych elementów „obligatoryjnych” jest w ustawie o s.z.p.p. wyczerpujące. Żadne inne kwestie, „niż te, które sam ustawodawca uznał za niezbędną treść statutu, nie mogą być za takowe formalnie uznawane. Choć niewątpliwie trudno sobie wyobrazić statut samorządu zawierający jedynie owo „minimum koniecznej regulacji”.

Odnosząc nasze dotychczasowe ustalenia do charakteru przepisów ustawy wypowiedających się w kwestiach statutu stwierdzić można, iż z punktu widzenia wynikających zeń praw i obowiązków „statutotwórczych” ustawodawca wprowadza podział zawartych w nich norm na zobowiązujące do uregulowania określonych kwestii, zezwalające na regulację w pewnych sprawach w ustawie wskazanych bądź dopuszczające do dokonania regulacji w określonych sprawach. W przypadku statutu przedsiębiorstwa zobowiązanie to dotyczyć może zarówno regulacji kompleksowych (np. ustalenia struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, czy stosunków prawnych między jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład przedsiębiorstwa), jak i rozstrzygnięć bardziej szczegółowych (tworzenie wewnętrznych jednostek organizacyjnych). Wyraźnie przy tym przeważają zobowiązania pierwszego rodzaju. W przypadku statutu samorządu zobowiązanie płynące z ustawy zda się dotyczyć zagadnień jakby mniej złożonych, choć wszelkie oceny w tym względzie mogą być chybione. Łatwiej jakby wskazać istotne kwestie związane z funkcjonowaniem samorządu, których regulacji ustawodawca nie wymaga (np. współpraca samorządu z innymi organizacjami) niż pominięte przez ustawodawcę „potencjalnie statutowe” materie związane z działalnością przedsiębiorstwa jako jednostki gospodarczej. Wnioski płynące z takiej konstatacji mogą pośrednio służyć przy uzasadnianiu koncepcji swobody samorządu przy ustalaniu treści własnego

statutu²⁷. Zestawienie spraw, w których ustawodawca obliuguje autorów statutów do zawarcia w nich określonych regulacji prowadzi do odmiennych wniosków w przypadku statutu przedsiębiorstwa i statutu samorządu załogi. O ile bowiem statut przedsiębiorstwa zawierający jedynie rozstrzygnięcia materii ustawowo obligatoryjnie przekazanych do statutu służyć może jako wystarczająca podstawa jego działalności, o tyle twierdzenie takie odnoszone do statutu samorządu załogi świadczyłoby o nieznanym warunków funkcjonowania przedsiębiorstwa i jego samorządu.

Kwalifikując statut przedsiębiorstwa w ramach wcześniej przez nas dokonanych klasyfikacji (patrz pkt V) uznać można, iż wykazuje on cechy statutu „częściowo-enumeratywnego” i „enumeratywno-otwartego”. Ustawodawca określa bowiem wstępnie ogólny przedmiot regulacji statutowej (struktura organizacyjna przedsiębiorstwa), następnie zaś wskazuje konkretne kwestie wymagające uregulowania w statucie. Wykaz spraw należących do regulacji statutu przedsiębiorstwa pozostawiono w ustawie o p.p. wyraźnie „otwarty”. Poza ogólnie określonym w art. 17 ust. 1 ustawy przedmiotem regulacji statut obejmować ma też „inne sprawy przewidziane w ustawie o p.p.”.

W literaturze podkreślano już niejasne znaczenie tego przepisu i możliwość alternatywnego jego rozumienia²⁸. Pierwsza możliwość to przyjęcie, że treść statutu ściśle związana jest z dyspozycjami ustawy przekazującymi mu do regulacji określone kwestie. W takim przypadku zawartość statutu byłaby wyraźnie ustalona ustawą, a zakres regulacji wyznaczałyby przepisy odsyłające do statutu. Mielibyśmy zatem do czynienia ze statutem w pełni „enumeratywnym”. U podstaw takiej interpretacji leży założenie, że wyrażenie zawarte w omawianym przepisie („sprawy przewidziane w niniejszej ustawie”) oznacza sprawy „przewidziane w ustawie do regulacji statutowej”. Alternatywą tego stanowiska jest uznanie możliwości szerszej regulacji statutowej niż tylko w przypadkach odesłań ustawowych. Gdyby ją przyjąć, za czym się opowiadam, część przepisów statutu przedsiębiorstwa związana byłaby z ustawą przedmiotem regulacji, nie zaś odesłaniem ustawowym²⁹. Stojąc na tym stanowisku, za zgodny z wymogami ustawy należałoby uznać statut przedsiębiorstwa regulujący każdą z kwestii objętych regulacją ustawową.

Spotkać można także poglądy w sposób zdecydowany przyznające załogom prawo do regulacji w statucie wszystkich spraw niezbędnych

²⁷ Por. art. 18, art. 8 ust. 3, art. 5 ust. 2. art. 4 ust. 2 ustawy o radach narodowych.

²³ Por. np. K. Sobczak, *Podstawy prawne organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych*, w: *Prawo przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1982, s. 20.

²⁸ Ibidem, s. 21.

jej zdaniem dla sprawnego funkcjonowania przedsiębiorstwa i to nawet „niezależnie” od ustawy o p.p.³⁰

O ile pierwszy z podanych przez nas wyżej wariantów rozumienia art. 17 ustawy o p.p. wydaje się zbyt restrykcyjny (zawężający), o tyle ostatni nie mieści się już moim zdaniem w zaleceniu ustawowym zawartym w tym przepisie. Może on być za to z powodzeniem stosowany w odniesieniu do statutu samorządu załogi, który należy uznać za zdecydowanie bardziej „otwarty” od statutu przedsiębiorstwa. Już choćby z tego powodu, iż ustawodawca nie formułuje względem niego takich ograniczeń przedmiotowych, jakie zawarte są w art. 17 ustawy o p.p. Wymieniając kwestie obligatoryjnie i fakultatywnie regulowane w statucie samorządu ustawodawca nie zamyka na nich listy zagadnień, jakie mają być poddane regulacji statutowej. Odrzucenie tego stanowiska prowadziłoby do uznania, iż statut samorządu załogi jest aktem w swej treści w zupełności „zamkniętym”, a zakres regulacji statutowej został całkowicie „enumeratywnie” ustalony. Pogląd taki stoi w jaskrawej sprzeczności z rzeczywistym i wyrażanym w toku przygotowywania ustawy o s.z.p.p. stosunkiem autorów tego aktu do instytucji statutu. Nie da się też pogodzić z faktem nieuregulowania w ustawie szeregu istotnych kwestii dotyczących funkcjonowania samorządu w przedsiębiorstwie. Przyjmując należy, iż ustawodawca w licznych tego rodzaju przypadkach powstrzymywał się od szczegółowej regulacji danego zagadnienia zakładając, iż zostanie ono uregulowane w statucie. Stan taki skłania niektórych autorów do wypowiedziania poglądów o ramowym charakterze ustawy o s.z.p.p.³¹ i wskazywania statutu jako aktu. wypełniającego „luki” w ustawie³².

VII. Traktując statut samorządu załogi jako akt wykonujący ustawę o s.z.p.p. i kontynuujący w postaci indywidualnych (skonkretyzowanych) rozstrzygnięć normowanie istotnych kwestii związanych z organizacją i funkcjonowaniem samorządu w przedsiębiorstwie, uznać należy, iż więzi obu tych aktów opierają się nie tylko na ustawowych obowiązkach i przyzwoleniach regulacji, lecz mają także inny jeszcze charakter.

Więzi łączące statut samorządu z ustawą określić by można z dużym uproszczeniem jako: a) stan przeniesienia, b) stan dopełnienia, c) stan rozwinięcia, a wreszcie d) stan „regulacji nie związanej”.

³⁰ M. Tarka, w: *Metodyka usprawniania organizacji przedsiębiorstwa (zarys problematyki)*, Poznań 1987, s. 67.

³¹ Por. W. Góralczyk, *Samorząd załogi przedsiębiorstwa państwowego*, w: *Praczo przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1983, s. 55; autor ten uznaje nawet, iż ramowy charakter mają ustawy wraz (podkr. R. S.) z przepisami wykonawczymi.

³² Krytycznie co do takiej możliwości wypowiedział się W. Sanetra, *Organa samorządu załogi*, Rzeczpospolita 1983, nr 270 (596), s. 6 (patrz też zamieszczona na tej stronie polemika).

a) Stan przeniesienia ma miejsce w sytuacji, gdy do tekstu statutu recypuje się *in extenso* postanowienia zawarte w ustawie. Jest to praktyka stosowana nagminnie tak w przypadku statutów przedsiębiorstw, jak i samorządów. Powszechnie także spotyka się z krytyką. Naszym zdaniem stwierdzenie, iż statut nie powinien zastępować ustawy, formułowane w takich właśnie krytycznych ocenach stanu przenoszenia przepisów³³, zastąpić należałoby postulatem niewypełniania treści statutów przepisami z b ę d n i e przenoszonymi. Dostrzegając negatywne skutki zbędnego przenoszenia postanowień ustaw (lub innych aktów prawnych) do statutu³⁴ dostrzegać należy zarazem sytuacje, w których stan ten jest uzasadniony, a po części nawet konieczny. Skrótowo rzecz ujmując chodzi o przypadki, w których zamieszczenie w statucie konkretnych przepisów ustawy (bądź ich fragmentów) jest konsekwencją spełniania postulatu jasności prawa i komunikatywności statutu³⁵.

b) Stan dopełnienia występować będzie w odniesieniu do przepisów ustawy zredagowanych w sposób niewystarczający, których stosowanie jest niemożliwe bez uzupełnienia ich postanowieniami statutowymi (np. art. 16 i 19 ustawy o s.z.p.p.). W przykładowo podanych przez nas przypadkach ustawodawca zajmuje dwojakie, wyraźnie różniące się postawy. W pierwszym, dostrzegając konieczność dopełnienia przekazuje sprawę wprost do regulacji statutowej czyniąc zeń materię „obligatoryjną” statutu. W drugim jakby nie dostrzega niepełności przepisu powodując stan niepewności co do sposobu rozstrzygnięcia i konieczność odpowiedniego zapisu statutowego. Wątpliwości co do swobody dopełniania w statucie treści art. 19 ustawy o s.z.p.p. rozstrzygnął Sąd Najwyższy. W uchwale z dnia 8 sierpnia 1984 r. (III PZP 27/84) dopuszczono możliwość ustalenia w statucie samorządu, że skład rady pracowniczej przedsiębiorstwa uzupełniany będzie „na bieżąco”, a więc także w przypadku, gdy rada zmniejszy swą liczebność o mniej niż połowę członków³⁶.

Dopełnienie może następować przez statutowe wyjaśnienie pojęcia użytego w ustawie o niezbyt jasnym dla adresatów statutu znaczeniu (np. „zwykłej większości głosów” — art. 7 ust. 3 ustawy o s.z.p.p., „funkcji kierowniczej w organizacji związkowej i politycznej” — art. 21 ust. 2 ustawy o s.z.p.p. itd.).

Stan dopełnienia realizowany będzie też w przypadku wskazania w statucie (odesłania do) przepisów, jakie stosować się będzie ewentual-

³³ Por. np. T. Rabska, *Bariery funkcjonowania samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego*, Materiały na konferencję naukową TNOiK, Bydgoszcz 1931.

³⁴ Na ten temat piszę w pracy *Samorząd załogi przedsiębiorstwa państwowego*, Poznań 1983, s. 20 - 21.

³⁵ Zagadnienia te prezentuję szeroko w pracy *Zasady kształtowania regulacji wewnętrznej podmiotów gospodarczych*, Organizacja. Metody. Technika 1988 (w druku).

³⁶ OSNCAP 1985, nr 6.

nie w sprawach proceduralnych bliżej nieokreślonych w ustawie, a mogących mieć zastosowanie w konkretnym przypadku (np. przez analogię). Przykładowo statut może odsyłać do rozumienia pojęcia „uzasadnienia prawnego i faktycznego” (użytego w art. 41 ust. 3 ustawy o s.z.p.p.), jakie przyjmuje się w odniesieniu do tych samych określeń na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego.

c) Stan rozwinięcia ma swe źródło w tych samych przesłankach co stan dopełnienia, a więc w niedostatecznej regulacji. W tym jednak przypadku nie chodzi o rozbudowanie konkretnego przepisu ustawowego, tak aby stał on się wystarczająco przejrzysty i „stosowalny”, lecz o swoiste „przeniesienie konkretnej instytucji” (rozwiązania prawnego) określonego w ustawie na inne dziedziny (obszary) wyraźnie w ustawie nie wskazane. Przykładowo — ustawa przewiduje prawo do wynagrodzenia za czas niewykonywania pracy z powodu pełnienia funkcji członka rady pracowniczej (art. 5 ustawy o s.z.p.p.). Brak natomiast takiej regulacji w odniesieniu do członków innych organów samorządowych, komisji wyborczych itd. Objęcie także i tych osób prawem do wynagrodzenia, o którym mowa w art. 5 ustawy i sformułowanie odpowiedniego zapisu w tym względzie w statucie jest w pełni dopuszczalne³⁷. Podobnie ma się rzecz z instytucją sprzeciwu rady pracowniczej wobec decyzji dyrektora wstrzymującej wykonanie uchwały ogólnego zebrania pracowników, którą można powołać do życia w statucie przez „rozwięcie” instytucji sprzeciwu, o którym mowa w art. 42 ustawy o s.z.p.p.³⁸ Istnieje zresztą wiele przypadków, które mogą być uregulowane w statucie samorządu poprzez rozwinięcie określonej instytucji powołanej do życia w ustawie. Przykładowo — wskazanie dyrektora przedsiębiorstwa jako wykonawcy uchwał ogólnego zebrania pracowników, wskazanie kierownika zakładu jako wykonawcy uchwał ogólnego zebrania pracowników zakładów i innych wewnętrznych jednostek organizacyjnych.

Stan rozwinięcia występować będzie także wtedy, gdy wobec braku określonych zapisów ustawowych celem jest dokonanie regulacji statutowej danego zagadnienia. Będziemy z nim mieli do czynienia np. wówczas, gdy w statucie pojawi się zapis określający uprawnienia ogólnego zebrania pracowników zakładów (innych wewnętrznych jednostek organizacyjnych przedsiębiorstwa), trybu odbywania tych zebrań, obowiązki „prezydium” ogólnego zebrania (zebrania delegatów) czy wreszcie tryb rozstrzygania przez radę pracowniczą przedsiębiorstwa sporów między radą pracowniczą zakładu a kierownikiem zakładu przedsiębiorstwa. We wszystkich tych przypadkach rozwijana będzie określona wyraźnie w ustawie instytucja czy rozwiązanie prawno-organizacyjne.

³⁷ Por. uchwała SN z 28 I 1985 r. (III PZP 1/85), OSNCAP 1985, nr 10.

³⁸ Por. uchwała SN z 20 II 1986 r. (III PZP 59/85), Służba Pracownicza 1986, nr 11, s. 25 -26.

Regulacja statutowa będzie tu zawsze związana z daną ustawową instytucją czy rozwiązaniem.

d) W stanie regulacji „nie związanej” dokonywane będą w statucie zapisy nie mające bezpośredniego związku z jakimś konkretnym przepisem ustawowym. Innymi słowy — może to być regulacja statutowa wykraczająca poza problemy, o których mowa w ustawie, choć oczywiście ściśle łącząca się z organizacją i funkcjonowaniem samorządu w przedsiębiorstwie. Nie ma np. moim zdaniem przeszkód, aby w statucie samorządu dokonać wyliczenia „praw i obowiązków członka samorządu”, mimo iż katalog takich praw w ustawie nie przewidziano.

VIII. Statutu samorządu załogi nie można traktować jako aktu wykonawczego do jednej tylko ustawy — ustawy o s.z.p.p. Samo pojęcie „akt wykonawczy do ustawy” odnoszone do statutu samorządu i rozumiane tak, jak rozumie się funkcję rozporządzenia względem ustawy, budzi sprzeciw zarówno z racji sposobu określenia obowiązku uchwalania statutu, jak i wyrażenia przez ustawodawcę obowiązków poddania regulacji statutowej określonych kwestii. Ustanowienie statutów w przedsiębiorstwie jest oczywiście wykonaniem ustawy. One same jednak nie są aktami wykonawczymi, a przynajmniej są nie tylko aktami wykonawczymi. W literaturze traktuje się często statuty (a zwłaszcza statut przedsiębiorstwa) jako swoiste „konstytucje” regulujące wszystkie istotne kwestie organizacji i funkcjonowania samorządu i przedsiębiorstwa. Treść statutu samorządu odnosić się może także do kwestii regulowanych nie w ustawie o s.z.p.p. lecz w innych ustawach ustalających prawa i obowiązki organów samorządu (np. w ustawie o upadłości przedsiębiorstwa³⁹ czy w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego). Każda regulacja ustawowa stanowić może podstawę regulacji statutu samorządu i poszerzenia zakresu tej regulacji. Równocześnie chronione musi być szeroko rozumiane prawo załóg przedsiębiorstw państwowych do „samookreślania” istotnych ich zdaniem kwestii samorządowych w statucie samorządu.

THE REGULATION RANGE OF A STATUTE OF AN ENTERPRISE CREW SELF-GOVERNMENT

Summary

The author, having presented and characterized the most important problems which should be analysed while determining legal character of a statute of a self-government of an enterprise crew focuses his attention on the range of statutory regulation and on ties linking the self-government statute with the Act of the Diet (Sejm).

³⁹ Tekst jednolity — Dz.U. 1986, nr 8, poz. 46.

According to the author the said ties may be described as a) the relation of transferring, b) the relation of complementing c) the relation of developing, and d) the relation of free regulation.

A self-government statute cannot be treated as an executory act to only one Act of the Diet. It may contain provisions referring to different Acts, all of them forming sui-generis „self-government law”.

The author classifies statutes from the point of view of methods of determining the range of statutory regulation. He distinguishes between several separate types of statutes, from „closed” ones — the contents of which is established exclusively by a legislator, to „open” statutes — with the contents shaped freely by the subject laying down the statute.

The article presents the conception of treating an enterprise statute and a statute of a self-government of an enterprise crew as a „union of two equivalent organizational acts”. The author offers arguments for the above standpoint. In his opinion the Acts of September 1981 form a „new quality” in the field of internal regulation of enterprises.