

I. ARTYKUŁY

TERESA RABSKA

NOWE ASPEKTY PRAWNE SAMORZĄDU ZAŁOGI PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

I. ZNACZENIE USTAWY

Dyskusja nad koncepcją prawną samorządu w przedsiębiorstwach państwowych miała wyjątkowo ożywiony przebieg. W praktyce legislacyjnej niewiele chyba projektów aktów prawnych skupiło na sobie tak powszechne zainteresowanie i wywoływało tak ostre spory. Co więcej — uchwalenie przez Sejm ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego¹, mimo niezaprzeczalnej doniosłości tego faktu, nie zmniejszyło napięcia dyskusji i nie osłabiło zaangażowania wokół problematyki. Ten bogaty wkład ogólnospołeczny, jego podłoże polityczno-gospodarcze i nastrój jaki towarzyszył sprawie, należałoby traktować jako swoiste źródło ustawy², które — jak można sądzić — będzie również silnie oddziaływało na jej stosowanie. Zasadne więc chyba byłoby przypuszczenie, że i praktyka wprowadzania w życie ustawy wnosić będzie wciąż nowe elementy, wzbogacające jeszcze problemy samorządu. Tym samym ustawa sejmowa, stawiając podwaliny nowego systemu zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, nie wyczerpuje możliwości dalszego jego kształtowania. Jest to bardzo charakterystyczny aspekt nowej regulacji prawnej, który w aktualnie zaistniałych warunkach należy pozytywnie ocenić i liczyć się z permanentnym rozwijaniem treści norm prawnych³.

Zadaniem artykułu nie jest jednakże analizowanie przyczyn dokonujących się przemian, ani podejmowanie ich ocen z punktu widzenia sy-

¹ Ustawa z 25 IX 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz. U. nr 24, poz. 123). Artykuł uwzględnia stan prawny na dzień 1 X 1981 r., z uzupełnieniami wprowadzonymi przy korekcie (VI 1982 r.).

² Trudno byłoby ująć całość czynników politycznych i społeczno-gospodarczych, które przesądziły o treści ustawy. Tezy do projektu ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego poddane zostały pod ogólną dyskusję w marcu 1981 r. (Trybuna Ludu nr 60 z 12 III 1981 r. s. 4).

³ Pozostawienie ustawy o samorządzie robotniczym z 1958 r. w nie zmienionej wersji przez 23 lata nie przyczyniło się do rozwoju tej instytucji. Postanowienia ustawy już od dawna odbiegały od rzeczywistych potrzeb, a „poprawianie” ich w drodze wytycznych CRZZ przyspieszyło tylko kryzys.

stemu zarządzania gospodarką narodową. Wydaje się natomiast celowe, aby na ich tle podjąć analizę samej ustawy i niektórych kwestii związanych z jej realizacją. Wprowadzenie ustawy w życie wymaga bowiem rozważenia szeregu problemów szczegółowych, mimo że nie ma jeszcze warunków, aby zająć stanowisko w kwestiach ogólnych dotyczących pozycji prawnej samorządu załogi.

Sejm uchwalił jednocześnie dwa akty prawne: obok ustawy o samorządzie załogi również ustawę o przedsiębiorstwach państwowych⁴. Związek merytoryczny obydwu ustaw w ich obecnym brzmieniu jest tak ścisły, że w zasadzie nie można ich analizować oddzielnie. Jest to kolejny, charakterystyczny aspekt, który trzeba brać pod uwagę przy analizie wydanych aktów prawnych. Obowiązująca dotychczas ustawa o samorządzie robotniczym z 1958 r. miała obok innych i tę wadę, że była bardzo luźno związana z postanowieniami uchylonego dekretu o przedsiębiorstwach państwowych z 1950 r., jak i w konsekwencji z całym pozostałym ustawodawstwem gospodarczym. W aspektach formalnoprawnych można więc również upatrywać przyczyny słabości samorządu robotniczego i wyciągać z tego odpowiednie wnioski co do nowych rozwiązań⁵. Poprzednio obowiązujący tryb regulacji mógł bowiem m. in. przesądzić o traktowaniu samorządu jako instytucji stojącej na uboczu systemu zarządzania gospodarką, nie włączonej w jego nurt podstawowy. Praktyka gospodarcza w pełni wykorzystwała taki właśnie kierunek rozwiązań.

Obecnie układy w przedsiębiorstwie w świetle omawianych aktów prawnych zmieniły się tak dalece, że można nawet mówić o dominacji samorządu. Znalazło to dobitny wyraz w stosowanej terminologii. Pojawiło się bowiem nowe określenie, jakim jest przedsiębiorstwo samorządne, dotąd nie stosowane i konsekwencje formalnego wprowadzenia jego do ustawodawstwa trudno jeszcze przewidzieć⁶. Tekst ustawy o przedsiębiorstwach (nie ma takiego pojęcia w ustawie o samorządzie) jest jednoznaczny w swym brzmieniu: „Przedsiębiorstwo jest samodzielną, samorządną i samofinansującą się jednostką gospodarczą” (z artykułu 1 ust. 2). Szerszego uzasadnienia prawnego nowego określenia trzeba by szukać również w ustawie o samorządzie załóg. Nazwa ta szybko zdobyła

⁴ Ustawa z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach, państwowych (Dz. U. nr 24, poz. 122).

⁵ W toku dyskusji nad projektami ustaw wysunięto również propozycję przygotowania jednej ustawy o przedsiębiorstwie i samorządzie załogi, uzasadniając to ścisłym związkiem między samorządem a przedsiębiorstwem państwowym. Najdalej idącym w tym zakresie był projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym, opracowany przez „Sieć organizacji zakładowych NSZZ „Solidarność” wiodących zakładów pracy” z czerwca 1981 r. (Życie Warszawy nr 158 z 9 VII 1981 r.).

⁶ Rządowe projekty ustaw przekazane do łaski marszałkowskiej w dniu 22 VI 1981 r. nie zawierały takiego określenia. Było natomiast używane w projekcie „Kierunków reformy gospodarczej”, lipiec 1981, które można było odczytać jako założenie polityczne, nie zaś konstrukcję prawną.

sobie obywatelstwo w potocznym języku praktyki gospodarczej. Natomiast koncepcja teoretyczna przedsiębiorstwa samorządowego, jako instytucji nie znanej dotąd nauce prawa, wymaga dopiero odrębnej analizy; można by jednakże już dziś wnosić, że ta nowa konstrukcja teoretyczna zawierałaby również elementy nowego układu stosunków między przedsiębiorstwem a administracją państwową⁷.

Z innych kwestii terminologicznych, mających ogólniejsze znaczenie i wymagających (właściwych kwalifikacji prawnych, należałoby podnieść sprawę zakresu pojęcia samorządu. Omawiana ustawa odnosi się do „samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego” i tylko takim terminem się posługuje. Tymczasem potocznie mówi się o „samorządzie pracowniczym”, co nie jest równoznacznie z pojęciem ustawowym, ponieważ sugeruje rozciągnięcie instytucji samorządu na wszystkich pracowników (na pracowników wszystkich zakładów pracy), co byłoby niezgodne z postanowieniami ustawy. Należy przypuszczać, że taki właśnie może być kierunek rozwojowy i że w przyszłości instytucja samorządu obejmować będzie i inne grupy pracowników⁸. W takiej sytuacji samorząd załogi przedsiębiorstwa państwowego traktować by można co najwyżej jako jedną z form samorządu pracowniczego. Nie należałoby jednak w żadnym przypadku zagubić specyficznych cech tego rodzaju samorządu, który jest bezpośrednio związany z zarządzaniem społecznymi środkami produkcji i jednolicie traktować wszystkie jego formy, bardzo przecież bogate i zróżnicowane.

Dla określenia pozycji prawnej samorządu załogi zasadnicze znaczenie ma jego uregulowanie w akcie rangi ustawowej. Na podkreślenie zasługuje też fakt, że ustawa zawiera tylko jedną delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia wykonawczego (art. 49). Inaczej już przedstawia się ta kwestia w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych, zawierającej cały szereg tego typu delegacji, a przez związek tych ustaw dotyczy to będzie również samorządu załogi. W kilku sprawach ustawa

⁷ Ustrojowy problem stosunku przedsiębiorstwa państwowego do organów administracji państwowej był wielokrotnie w literaturze podnoszony, szczególnie z punktu widzenia konstrukcji administracyjno-prawnych. Na tej płaszczyźnie przedsiębiorstwo traktowane było jako forma decentralizacji (np. J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960 r.; T. Rabska, *Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej*, Poznań 1966), jako szczególna forma wyodrębnienia prawno-majątkowego nie będąca typem decentralizacji (T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, w szczególności s. 199 i nast.) oraz jako forma korporacji (zwłaszcza w literaturze zachodnioeuropejskiej, podstawowe w tym zakresie opracowanie: W.A. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership*, London 1962). Nigdy jednak dotąd nie była w literaturze formułowana koncepcja przedsiębiorstwa samorządowego.

⁸ W literaturze prawniczej z zakresu prawa pracy posługiwano się też pojęciem „pracownicze współzarządzanie”. Zob. *Pracownicze współzarządzanie*, praca zbiorowa, Wrocław 1980 r.

o samorządzie załogi nawiązuje do spraw rozstrzygniętych w ustawie o przedsiębiorstwach (art. 48 i 49) lub odsyła do [regulacji zawartych w tej ustawie (art. 24 ust. 2)].

Inną kwestią jest, że działalność samorządu będzie nadto prawnie uzależniona od ustaw, określających podstawowe zasady funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych, wskazanych w art. 51, a dotyczących w szczególności planowania, finansowania i opodatkowania, tworzenia i wykorzystywania funduszy, ustalania cen. Wyłączenie uregulowania tych zasad z ustawy o przedsiębiorstwach państwowych jest po części uzasadnione. Problemy gospodarki przedsiębiorstw są bowiem bardzo szerokie i zróżnicowane pod względem swej materii i nie wydaje się możliwe uregulowanie ich w jednym akcie prawnym. Brak jednakże równoczesnego uchwalenia przez Sejm również i tych ustaw może budzić w praktyce uzasadnione niepokoje co do stopnia możliwości wprowadzania w życie nowego systemu zarządzania. Zakres samodzielności przedsiębiorstwa będzie bowiem determinowany ostatecznie postanowieniami właśnie tych uzupełniających ustaw. Przesądza to tym samym możliwości działalności samorządowej. Zapowiedziane zaś wydanie aktu prawnego, mającego na celu ustanowienie reguł gospodarowania na okres przejściowy⁹, mogłoby faktycznie zahamować wprowadzanie w życie ustawy o samorządzie załogi.

Na tym też tle rysuje się szerszy problem obowiązywania nadal w gospodarce bardzo dużej liczby przepisów typu resortowego, wydawanych często bez wyraźnego upoważnienia ustawowego i niejednokrotnie niepublikowanych. Sprawa jest szczególnie skomplikowana w świetle postanowień ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i o samorządzie załogi, które jednoznacznie podporządkowują działalność przedsiębiorstw państwowych tylko ustawom, a ustawa o przedsiębiorstwach zawiera nadto postanowienie, że przepisy wykonawcze do uchylonego dekretu o przedsiębiorstwach państwowych z 1950 r. zachowują moc do czasu zastąpienia ich przepisami wydanymi na podstawie nowej ustawy tylko w tym przypadku, o ile nie są z nią sprzeczne. Jest to problem bardzo istotny, zwłaszcza dla praktyki gospodarczej, która dotąd była w swym działaniu krępowana licznymi przepisami typu instrukcji, wytycznych i okólników. System prawny w dalszym ciągu jest nieuporządkowany i ocena stanu prawa musi wypaść nadal negatywnie. Równoległe zatem ze zmianami struktur organizacyjnych powinno następować porządkowanie aktów

⁹ W roku 1981 takie przejściowe zasady zarządzania określała uchwała nr 118 Rady Ministrów, które to zasady określono jako „małą reformę” (uchwała z 17 XI 1980 r. w sprawie zmian w systemie kierowania przedsiębiorstwami państwowymi w roku 1981, MP nr 30, poz. 165) mimo uchwalenia już ustaw o przedsiębiorstwie i samorządzie praktyka wydawania przejściowych przepisów jest nadal kontynuowana (vide uchwała nr 243 z 30 XI 1981 r. w sprawie zasad działalności przedsiębiorstw w 1982 r., MP nr 32 poz. 287).

prawnych w gospodarce¹⁰, a sposób tworzenia prawa powinien być w sposób generalny zmieniony. Dopiero wówczas realne będzie postanowienie ustawy, że samorząd załogi oraz jego organy wykonują swoje zadania niezależnie od organów administracji państwowej (z ust. 3 art. I)¹¹. Ustawy o samorządzie załogi i przedsiębiorstw państwowych otwierają nowy etap legislacji gospodarczej, ale same, swoją tylko rangą, nie będą w stanie odnowić całego systemu prawnego gospodarki.

II. ZAKRES OBOWIĄZYWANIA USTAWY

Samorząd załogi można by uznać w świetle ustawy za instytucję powszechnie obowiązującą we wszystkich przedsiębiorstwach państwowych. To ogólne stwierdzenie wymaga komentarza i kilku wyjaśnień.

Po pierwsze — sytuację prawną niektórych nietypowych przedsiębiorstw państwowych określać będą odrębne ustawy i one dopiero powinny ustalić organizację i funkcjonowanie samorządu załogi dla każdego z tych przedsiębiorstw odrębnie — w dostosowaniu do jego specyficznych zadań. Dotyczy to: PKP, PPTiT, LOT, PZU, banków, przedsiębiorstw tworzonych na podstawie ustawy, o Państwowym Gospodarstwie Leśnym. Wymienione przedsiębiorstwa wyłączone zostały spod działania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (art. 6 tej ustawy), a w nawiązaniu do tego ustawa o samorządzie zawiera następujące postanowienie: „Organizację i funkcjonowanie samorządu załogi w przedsiębiorstwach, o których mowa w art. 6 "ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, regulują ustawy dotyczące tych przedsiębiorstw" (art. 48). Praktycznie wynikałoby z tego, że w chwili obecnej nie ma podstaw do powoływania samorządu załogi w wymienionych przedsiębiorstwach.

Po drugie — zakres stosowania ustawy o samorządzie odnośnie do pewnej kategorii przedsiębiorstw państwowych określi w drodze rozporządzenia Rada Ministrów (art. 49, jedyna delegacja ustawowa). Dotyczy to przedsiębiorstw państwowych podległych ministrowi obrony narodowej, ministrowi finansów (!), ministrowi sprawiedliwości, a działających przy zakładach karnych oraz przedsiębiorstw wykonujących w całości lub w przeważającej części zadania dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa i wykonujących te zadania jednostek organizacyj-

¹⁰ Proces porządkowania resortowych aktów prawnych miało zapoczątkować zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie przygotowań do reformy gospodarczej w jednostkach gospodarczych i organach administracji państwowej, które weszło w życie z dniem 1 IX 1981 r. (niepubl.).

¹¹ Na marginesie, już tylko, należałoby podnieść jeden jeszcze problem wymagający odrębnego komentarza. Mianowicie, w inny sposób określone zostały zależności między organami przedsiębiorstwa a organami administracji państwowej w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych w art. 4, który dotyczy tylko wydawania decyzji. Otwarta natomiast jest sprawa wydawania przepisów ogólnych.

nych innych przedsiębiorstw, a także przedsiębiorstw, które w całości lub części pracują poza granicami kraju.

W porównaniu więc z dotychczas obowiązującym prawem, zakres przedsiębiorstw państwowych, w których mogą działać samorządy załogi formalnie, jest ograniczony biorąc pod uwagę stan prawny na dzień 1 października 1981 r.). Ustawa o samorządzie robotniczym z 1958 r. została bowiem w 1978 r. rozciągnięta na wszystkie przedsiębiorstwa państwowe z wyjątkiem przedsiębiorstw podległych ministrowi obrony narodowej, ministrowi spraw wewnętrznych i sprawiedliwości¹².

Problem więc zdaje się być palący i wymagający szybkiego rozwiązania, bo można oczekiwać, że zarówno niektóre z wyżej wymienionych przedsiębiorstw (np. LOT) albo poszczególne zakłady (np. w PKP) będą domagały się powołania w ich jednostkach organów samorządowych.

Po trzecie — mimo powszechności zasady samorządności (z wyjątkami przedstawionymi wyżej) należy liczyć się z tym, że zakres kompetencji organów samorządowych w poszczególnych rodzajach przedsiębiorstw państwowych może być zróżnicowany. Występują dwie zasadnicze kategorie przedsiębiorstw państwowych: 1) przedsiębiorstwa „działające na zasadach ogólnych” i 2) przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (art. 7 ustawy o przedsiębiorstwach (państwowych)). Wprawdzie ustawa o samorządnie nie nawiązuje do tego podziału, to jednak jego konsekwencje rysują się dość jasno. Przede wszystkim dopiero Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określi warunki i zasady działania przedsiębiorstw użyteczności publicznej (art. 8 ust. 4 ustawy o przedsiębiorstwach), które przecież z kolei wpływać będą na działania organów przedsiębiorstwa, w tym samorządowych. Nadto organ założycielski ma określić „w granicach obowiązujących przepisów” (bez podania w jakiej formie prawnej ma to być określone — nie wiadomo dlaczego nie przyjęto tutaj również formy rozporządzenia) zakres i warunki, na jakich przedsiębiorstwa użyteczności publicznej obowiązane są świadczyć usługi na rzecz ludności. Cel działalności tych przedsiębiorstw, określony w art. 8 ustawy i nałożenie na organ założycielski obowiązku dotowania działalności przedsiębiorstwa, jeżeli działalność ta jest nierentowna, ale konieczna ze względu na zaspokojenie potrzeb ludności (art. 8 ust. 3), wyraźnie wskazują na odrębność tej kategorii przedsiębiorstw. Poddanie działalności tych właśnie przedsiębiorstw innym zasadom zarządzania jest społecznie uzasadnione. Co więcej, przyjęcie tych odrębności na zasadzie wyjątku umacnia jeszcze ogólną regułę, że celem przedsiębiorstwa jest „osiąganie efektywnych ekonomicznie wyników” (art. 1 ust. 1). Niemniej w zakresie i sposobie realizacji uprawnień samorządowych występować będą róż-

¹² Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 31 VII 1978 r. (Dz. U. nr 19, poz. 84). W wykonaniu ustaw z 1981 r. Rada Ministrów wydała w tym zakresie cztery rozporządzenia (Dz. U. 1981 nr 31, poz. 172, Dz. U. 1982 nr 1, poz. 3, 5, 6).

nice, i to wynikające częściowo z przepisów wykonawczych. Ustawa o przedsiębiorstwach natomiast przesądza z góry tryb powoływania dyrektora powołanie należy do kompetencji organu założycielskiego, art. 34 ust. 3) oraz ustanawia wymóg zatwierdzenia statutu przedsiębiorstwa przez organ założycielski (art. 18).

Po czwarte — poza tymi dwiema zasadniczymi kategoriami przedsiębiorstw państwowych, ustawa o przedsiębiorstwach państwowych przewiduje nadto ustalenie listy „przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki”. Zaliczenie przedsiębiorstwa do tej grupy wpływa na zakres kompetencja organów samorządu załogi, konkretnie w sprawach powoływania dyrektora. Dotyczy to formalnie tylko jednej sprawy, ale jasne jest, że tryb powoływania dyrektora kształtuje układ stosunków między organatmi zarządzania i wpływa zasadniczo na pozycję przedsiębiorstwa wobec organów administracji państwowej. Odpowiedni artykuł 34 ust. 2 brzmi: „Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, w porozumienia ze związkami zawodowymi, ustali listę przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki, w których dyrektora powołuje i odwołuje organ założycielski w trybie przewidzianym w ust. 1”.

Po piąte — już poza analizowanym ustawami wyodrębniona została jeszcze jedna kategoria przedsiębiorstw, tzw. „jednostki drobnej wytwórczości”, przewidziane w uchwale nr 112 Rady Ministrów z 8. 6. 81 r.¹³ Do jednostek tych uchwała zalicza m. in. przedsiębiorstwa państwowego przemysłu terenowego (które w zasadzie, poza nielicznymi wyjątkami, obecnie nie istnieją) oraz „jednostki przemysłu kluczowego”, w których dyrektor i samorząd załogi w porozumieniu z jednostką nadrzędną uznają, że prowadzą one działalność, o której mowa w § 2 ust. 1”. Działalność tych przedsiębiorstw przemysłowych (terenowych i wyodrębnionych jednostek przemysłu kluczowego) podlegać będzie odmiennym zasadom. Generalnie można stwierdzić, że zgodnie z cytowaną Uchwałą te właśnie przedsiębiorstwa powinny korzystać z szerszej samodzielności.

Wreszcie należałoby podnieść problem tzw. przedsiębiorstw mieszanych. Ich utworzenie przewidziane zostało w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych (art. 13-16). Ze względu na formę własności nie można tych przedsiębiorstw traktować wyłącznie w kategorii państwowych przedsiębiorstw. Mogą to bowiem być: 1) przedsiębiorstwa międzynarodowe — w przypadku gdy organ administracji państwowej tworzy przedsiębiorstwo wspólnie z innymi państwami, 2) przedsiębiorstwa tworzone przez przedsiębiorstwo państwowe z podmiotem zagranicznym, 3) przedsiębiorstwa państwowo-spółdzielcze — tworzone przez przedsiębiorstwo państwowe z organizacją spółdzielczą, 4) przedsiębiorstwa państwowo-społeczne — tworzone przez przedsiębiorstwo państwowe z organizacją społeczną ludu pracującego. Chociaż przepisy o tym wprost

¹³ Zob. uchwała w sprawie rozwoju drobnej wytwórczości, MP nr 15, poz. 120.

nie mówią, to biorąc pod uwagę całokształt postanowień ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstw państwowych, trzeba przyjąć interpretację, że do przedsiębiorstw mieszanych, jako przedsiębiorstw nie opartych wyłącznie na własności państwowej, postanowienia ustawy o samorządzie nie odnoszą się. Ponieważ ich status prawny (z wyjątkiem przedsiębiorstw międzynarodowych, opartych na porozumieniach i umowach) mają regulować „odrębne przepisy ustawowe” należałoby oczekiwać w tych aktach rozstrzygnięcia też kwestii udziału załogi w zarządzaniu.

Ustawa dopuszcza nadto organizowanie uczestniczenia załóg w zarządzaniu „na zasadach przewidzianych w ustawie” w „państwowych organizacjach gospodarczych, które nie są przedsiębiorstwami”, do czasu podjęcia odrębnej ustawy (art. 50 ustawy o samorządzie). Ustawodawca wprowadził zatem szerokie i prawnie niesprecyzowane określenie „organizacje gospodarcze”, stwarzając możliwość rozciągnięcia ustawy na inne niż przedsiębiorstwa jednostki, ale jednocześnie dalej ograniczył je do instytutów naukowo-badawczych i zakładów budżetowych (wyraźne ograniczenie podmiotowe) i tylko tych, które pracują „bezpośrednio na rzecz gospodarki narodowej” (art. 50 ust. 2). Otwiera to możliwość (przejściową) szerszego stosowania ustawy, z drugiej jednak strony — z uwagi na brak precyzyjnych określeń, wywołującą różne wątpliwości interpretacyjne.

To szczegółowe wyliczenie i wskazanie na poszczególne rodzaje przedsiębiorstw¹⁴ miało na celu podniesienie dość istotnego problemu, że konstytucyjna zasada uczestniczenia załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwami może być realizowana w stosunku do załóg poszczególnych grup przedsiębiorstw w różnym zakresie. Co więcej — ustawa o samorządzie załogi nie wyczerpuje jeszcze wszystkich kwestii, a na wydanie pozostałych przepisów trzeba będzie poczekać. Ustalenie zakresu podstaw prawnych stanowi również niezmiernie ważny aspekt prawny dla praktyki, a zwłaszcza obecnie przy powoływaniu organów samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego i uchwalaniu statutów organów samorządowych.

III. FAKULTATYWNOŚĆ CZY OBLIGATORYJNOŚĆ SAMORZĄDU ZAŁOGI W PRZEDSIĘBIORSTWIE PAŃSTWOWYM

Rozstrzygnięcie tego problemu nie jest proste, w szczególności na tle porównawczym. W dotychczas bowiem, obowiązujących ustawach dotyczących samorządu oraz w stosunku do poszczególnych organów samorządowych problem ten był rozwiązywany w różny sposób. Ustawa z 1956 r.

¹⁴ Pozostaje jeszcze sprawa przedsiębiorstw spółdzielczych i uprawnień do zarządzania ich pracownikami. W pierwszej fazie przygotowań projekt nowej ustawy o spółdzielniach szedł w kierunku powołania samorządu pracowniczego obok spółdzielczego. Obecnie jednak odchodzi się od tej koncepcji.

o radach roboczych¹⁵ decyzję co do powołania rad przekazała załodze, gdy za tym wypowie się większość pracowników zatrudnionych w danym przedsiębiorstwie. Ustawa z 1958 r. o samorządzie robotniczym¹⁶ mówiła o prawie załogi (załogom przysługuje prawo kontroli i nadzoru). Nie nakładała też obowiązku powoływania rady robotniczej, podstawowego przecież organu reprezentującego załogę, ale i nie ustaliła, kto i w jakim trybie podejmuje decyzję o jej powołaniu. Jako obligatoryjny organ samorządowy w przedsiębiorstwie zwykło się traktować konferencję samorządu robotniczego¹⁷.

Wątpliwości co do obligatoryjności czy fakultatywności samorządu załogi w zasadzie rozstrzyga ustawa o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego z 1981 r. W świetle jej postanowień można przyjąć, że samorząd w przedsiębiorstwach jest instytucją obligatoryjną. Wynika to zarówno z arbitralnego sposobu formułowania postanowień, jak choćby z art. 1, który postanawia, że „załogi uczestniczą w zarządzaniu (w ten też sposób postanawia Konstytucja w art. 13), jak i z konkretnych nakazów zawartych w ustawie. Tak bowiem należałoby z prawnego punktu widzenia interpretować art. 51: „Do dnia 31 grudnia 1981 r. w przedsiębiorstwach państwowych objętych zakresem niniejszej ustawy załogi zorganizują uczestniczenie w zarządzaniu przedsiębiorstwem”. Wskazywałoby na to również czasowe tylko powierzenie kompetencji organów samorządowych — do czasu ich ukonstytuowania się — dyrektorowi przedsiębiorstwa (art. 51 ust. 4).

Powyższa interpretacja ustawy odpowiadałaby teoretycznoprawnej koncepcji samorządu w ogóle, który traktowany jest jako instytucja obligatoryjna. W przypadku samorządu załogi rozumienie takie wydaje się znajdować szczególne uzasadnienie z uwagi na to, że samorząd ma stanowić nieodłączny element zreformowanego systemu zarządzania. Jednakże w ustawie problem nie został do końca rozwiązany w wielu jego aspektach. Potraktowany został jednostronnie, wyłącznie z punktu widzenia strukturalnego. Tymczasem w zbyt małym stopniu uwzględniono sytuację prawną załogi i konsekwencje wynikające ze zwiększania się jej obowiązków oraz kwestie odpowiedzialności¹⁸.

¹⁵ Zob. ustawa z 19 XI 1956 r. o radach robotniczych (Dz. U. nr 53, poz. 238), w szczególności art. 1.

¹⁶ Zob. ustawa z 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym (Dz. U. nr 77, poz. 397), w szczególności art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 10.

¹⁷ Wynikało to z brzmienia cytowanej ustawy, zwłaszcza zaś art. 5. Taki też pogląd wyrażono w literaturze (np. T. Rabska, *Samorząd robotniczy w PRL*, Poznań 1962, s. 85 i in.).

¹⁸ Ograniczam się tu tylko do zasygnalizowania problemu, który wymaga głębszej analizy, **zarówno z punktu** widzenia prawa ustrojowego, **jak i prawa** pracy.

IV. ODRĘBNOŚĆ INSTYTUCJONALNA SAMORZĄDU ZAŁOGI

Podmiotem samorządu w przedsiębiorstwie państwowym jest załoga stanowiąca określoną grupę społeczną¹⁹. Podmiotem tym nie jest żadna z organizacji społecznych czy politycznych, działających w przedsiębiorstwie, chociaż reprezentuje pewną część pracowników przedsiębiorstwa. Konsekwentna realizacja tej podstawowej zasady stanowi warunek autentyczności samorządu. Nastąpiła więc tutaj zasadnicza zmiana w porównaniu z dotychczas obowiązującymi przepisami, które z samorządu robotniczego uczyniły instytucję wielocłonową. Dość znamienny jest przy tym fakt, że w dyskusjach nad uspołecznieniem zarządzania nie wysuwano w zasadzie innych propozycji dotyczących form partycypacji załóg²⁰. Teoretycznie rzecz biorąc, uspołecznianie zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi może być realizowane w różny sposób i zarówno nasze własne doświadczenia, jak i doświadczenia innych krajów dostarczają na to liczne przykłady²¹. Jedną z możliwości jest powierzenie funkcji współzarządzania organizacjom związków zawodowych, działającym w przedsiębiorstwie, poprzez rozszerzenie zakresu ich kompetencji, bez potrzeby powoływania innych organów. Aktualnie koncepcja taka nie była zupełnie brana pod uwagę i w dyskusjach wskazywano wyraźnie na różnice występujące między związkami zawodowymi, a instytucją samorządu.

Stanowisko takie wyrażone zostało jednoznacznie także w założeniach ustawy o związkach zawodowych, a warto w tym miejscu przypomnieć, że prace nad tą ustawą wyprzedziły znacznie w czasie wszystkie inne projekty legislacyjne (komisja do opracowania projektu ustawy o związkach zawodowych powołana została 23 września 1980 r.). W założeniach tych nastąpiło rozgraniczenie sfery współzarządzania przedsiębiorstwem od sfery socjalno-bytowej. Postanowiono, że zakładowe organizacje związkowa koncentrują swą działalność „na obronie praw i interesów pracow-

¹⁹ Pojęcie „załoga” nie jest bliżej określone prawnie i w konkretnych przypadkach mogą powstać wątpliwości co do jego granic, np. czy do „załogi” zaliczyć można chałupników, agentów, uczniów itp. Ustawa używa bowiem pojęcia „załoga”, gdy chodzi o określenie zbiorowego podmiotu, samorządu i „pracownicy przedsiębiorstwa” w przypadku ustalania praw wyborczych. Nie wydawałoby się prawidłowe utożsamianie tych dwóch pojęć.

²⁰ Inaczej J. Jończyk, W. Sanetra, *Podstawowe założenia nowej ustawy o udziale pracowników w zarządzaniu*, PiP 1980, nr 12. Aktualną koncepcję samorządu przedstawił L. Bar, *Założenia ustawy o samorządzie załogi*, PiP 1980, nr 12.

²¹ Zob. *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, red. J. Starosciak, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1973, s. 566 i nast.; T. Rabska, *Rozwój prawnych form zarządzania robotniczego w przedsiębiorstwach państwowych*, RPiE 1959, nr 3, s. 17 i nast.

ników", a samorząd „na współzarządzaniu przedsiębiorstwem (z rozdziału IV Założeń). Rozdział ról jest zatem dość jednoznaczny²².

Istotny zatem wpływ na instytucjonalne wyodrębnienie poszczególnych organizacja w przedsiębiorstwie ma zróżnicowanie celów i zadań tych organizacji. Potrzeba wyraźnego podziału wiąże się też, jak można sądzić, z nową koncepcją przedsiębiorstwa i jego celami, które zostały odmiennie niż dotąd sformułowane w ustawie o przedsiębiorstwach. Opowiedzenie się — po raz pierwszy w sposób tak zdecydowany — za maksymalizacją efektów ekonomicznych powinno wpływać na motywację działań w przedsiębiorstwie. Cele przedsiębiorstwa mogą nie pokrywać się z indywidualnymi interesami jego pracowników. Organy samorządowe, jako organy (przedsiębiorstwa, powinny realizować cele przedsiębiorstwa. Interesy pracowników reprezentować zaś będą organizacje związkowe.

Odrębność zadań uzasadnia odrębność organizacyjną samorządu i wyłączenie z jego ram innych organizacji społecznych. Zasada wydzielenia jest konsekwentnie przeprowadzona w całej ustawie, poczynając od zasad wyborczych do organów samorządowych, które nie dają uprzywilejowań dla żadnej organizacji, działającej w przedsiębiorstwie. Organizacji związkowych, jak i innych organizacji społecznych i politycznych śnie traktuje się jako samorządowych w rozumieniu ustawy i przedstawiciele tych organizacji nie wchodzą „z urzędu” w skład organów samorządu. Natomiast wszyscy pracownicy posiadają równe prawa wyborcze, bierne i czynne, bez względu na przynależność organizacyjną. Jedynie osoby pełniące funkcje kierownicze w organizacji politycznej czy związkowej, działającej w przedsiębiorstwie, nie mogą być członkami prezydium rady pracowniczej przedsiębiorstwa (art. 21 ust. 2).

Innym zupełnie zagadnieniem jest sprawa form (wzajemnego oddziaływania, i współpracy między różnymi organizacjami, w teku wykonywania ich funkcji w przedsiębiorstwie. Bez określenia odpowiednich stosunków między nimi i zasad współdziałania niemożliwy byłby proces zarządzania. Sprawność zarządzania wymaga określenia tych kwestii, a od sposobu ich realizacji zależeć będzie efektywność demokratycznego sposobu zarządzania. Nie można już dziś przewidzieć wszystkich konsekwencji, jakie niesie za sobą ta kompletnie inna od dotychczasowej struktura wewnętrzna przedsiębiorstwa. Wielość organów w jednej jednostce organizacyjnej nie ułatwia procesów zarządzania, a nie można wykluczyć występowania konfliktów sikoro poszczególne organy reprezentować mogą

²² Potwierdzają to również postanowienia projektu ustawy o związkach zawodowych. Brak jednakże równoległego opracowywania ustawy o związkach zawodowych i ustawy o samorządzie sprawił, że kompetencje w kwestiach granicznych nie zostały precyzyjnie określone.

różnie interesy. Sprawy te nie zostały uregulowane w ustawie o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, a brak ustawy o związkach zawodowych uniemożliwia danie jednoznacznej odpowiedzi. Nie rozwiązuje bowiem kwestii bardzo ogólnie sformułowany artykuł ustawy o samorządzie, który brzmi „Jeżeli uchwały organów samorządu załogi lub decyzje dyrektora przedsiębiorstwa dotyczą spraw wchodzących w zakres działania związków zawodowych, przed ich podjęciem organy przedsiębiorstwa obowiązane są umożliwić związkom zawodowym zajęcie w tych sprawach stanowiska zgodnie z ustawą o związkach zawodowych oraz kodeksem pracy” (art. 36). W tych warunkach jedyną formą ustalania współpracy pozostaje porozumienie, które rada pracownicza przedsiębiorstwa może zawierać ze związkami zawodowymi i innymi organizacjami działającymi w przedsiębiorstwie (art. 34).

V. BEZPOŚREDNI I POŚREDNI UDZIAŁ ZAŁOGI W ZARZĄDZANIU PRZEDSIĘBIORSTWEM PAŃSTWOWYM

Załoga uczestniczy w zarządzaniu przedsiębiorstwem bezpośrednio oraz poprzez wybrany przez siebie organ — radę pracowniczą. Formą bezpośredniego udziału jest ogólne zebranie pracowników przedsiębiorstwa oraz ogólne zebranie pracowników zakładu w przedsiębiorstwie wielozakładowym i ogólne zebranie pracowników innych jednostek organizacyjnych wchodzących w skład przedsiębiorstwa (art. 2 i art. 7-12)²³. Z formalnego punktu widzenia nie wydaje się właściwe zaliczenie przez ustawę ogólnych zebrań pracowników do organów samorządu, właśnie z uwagi na bezpośrednie uczestnictwo załogi w tej formie (poprawniej pod tym względem ujęty został art. 7 ust. 1).

Ogólne zebranie pracowników ma prawo wyrażania opinii we wszystkich sprawach dotyczących przedsiębiorstwa (art. 11). Jest to uprawnienie (ujęte bardzo ogólnie, charakterystyczne dla tego typu form uczestnictwa. Obok tego ustawa przyznaje szereg konkretnych kompetencji dla ogólnego zebrania pracowników przedsiębiorstwa, które stanowią jego wyłączną właściwość. Są to: uchwalanie statutu przedsiębiorstwa (na wniosek dyrektora), statutu samorządu załogi przedsiębiorstwa (na wniosek rady pracowniczej), wieloletnich planów przedsiębiorstwa, dokonywanie podziału zysku przeznaczonego dla załogi oraz dokonywanie rocznej oceny działalności rady pracowniczej przedsiębiorstwa oraz dyrektora przedsiębiorstwa.

²³ Postanowienia ustawy nie są w tym zakresie zupełnie jasne i w przedsiębiorstwach wielozakładowych mogą powstać wątpliwości interpretacyjne co do wzajemnego stosunku poszczególnych ogólnych zebrań do siebie. Nie jest też jasne, czy w przypadku powołania zebrań w poszczególnych zakładach będzie się również powoływało ogólne zebranie pracowników przedsiębiorstwa lub kto będzie realizował jego kompetencje.

Zasada bezpośredniego udziału, która w wielu przypadkach może być trudna (czy nawet niewykonalna) do wprowadzenia w życie, może być zastąpiona przez zabranie delegatów. Mianowicie, w przedsiębiorstwach jednozakładowych oraz w zakładach przedsiębiorstwa wielozakładowego, w którym liczba zatrudnionych przekracza trzystu pracowników, funkcje ogólnego zebrania pracowników pełni zebranie delegatów wybranych na okres dwóch lat przez pracowników przedsiębiorstwa lub zakładu w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych (art. 8). Cel przyjęcia zasady bezpośredniości jest oczywisty — chodzi o włączenie załogi do procesów zarządzania i zbliżenie jej do organów przedsiębiorstwa. Stąd też ogólne zebranie traktować można jako platformę współpracy z radą pracowniczą przedsiębiorstwa. Współpraca ta ma również zapobiegać wyobcowaniu się rady pracowniczej z załogi. Ustawa nakłada na radę pracowniczą obowiązek składania na ogólnym zebraniu sprawozdania ze swej działalności oraz — na żądanie 1/5 członków ogólnego zebrania — sprawozdania w sprawach wymienionych w żądaniu (art. 12).

Inną formą bezpośredniego udziału pracowników, niemniej ważną, jest przewidziane w ustawie referendum. Załogą może się w tej formie wypowiedzieć „w istotnych sprawach przedsiębiorstwa” (art. 2 ust. 2), ustawa jednakże spraw tych bliżej nie określa.

Załoga uczestniczy w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym przede wszystkim poprzez swój organ, jakim jest rada pracownicza przedsiębiorstwa, której ustawa powierza reprezentowanie samorządu załogi (art. 2 ust. 3). Rada pracownicza pochodzi z wyborów powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych, dokonywanych przez załogę. Kadencja rady pracowniczej trwa dwa lata, co wydaje się zbyt krótkim okresem, biorąc zwłaszcza pod uwagę niezbędny czas dla bliższego zapoznania się ze skomplikowanym mechanizmem zarządzania. Czynne prawo wyborcze posiada każdy pracownik przedsiębiorstwa. W stosunku do prawa biernego ustawa wprowadziła pewne ograniczenia. Służy ono tylko tym pracownikom, którzy pracują, w przedsiębiorstwie co najmniej dwa lata. Dalsze ograniczenie wynikające już z charakteru tego organu polega na tym, że nie może być wybrany na członka rady pracowniczej dyrektor przedsiębiorstwa, jego zastępcy, główny księgowy, radca prawny kierownicy zakładów i ich zastępcy oraz pracownicy oddelegowani do pracy poza przedsiębiorstwem na okres dłuższy niż pół roku. Ustawa o samorządzie załogi nie postanawia, czy poszczególne przedsiębiorstwa opracowują w ramach ogólnych postanowień ustawowych własne ordynacje wyborcze, a wydaje się, że byłoby to celowe. Zawarte jest jedynie postanowienie, że statut samorządu załogi przedsiębiorstwa określa zasady powoływania komisji wyborczej oraz tryb jej działania. Nie wydaje się to jednak wystarczające.

Rada pracownicza wybiera ze swego grona prezydium, które — co trzeba mocno podkreślić — nie jest traktowane jako odrębny organ sa-

morządowy, a jedynie jako wewnętrzny organ rady pracowniczej przedsiębiorstwa i realizuje zadania przez nią określone (art. 22). Taka koncepcja prezydium podyktowana jest tym, aby w praktyce prezydium (lub jego przewodniczący) nie zdominowało całej instytucji samorządu. Stworzenie odpowiednich gwarancji jest tu chyba słuszne, bo chodzi o to, aby społecznego systemu zarządzania przedsiębiorstwem nie sprowadzić do zarządzania przez prezydium (a tym bardziej jego przewodniczącego). Oznaczałoby to bowiem powrót do dawnej, złej tradycji „prezydium samorządu robotniczego” z przewodniczącym „z urzędu”, którym w myśl wytycznych GRZZ z 1978 r. był pierwszy sekretarz podstawowej organizacji partyjnej. Przyjęcie zasady kolegialnego zarządzania jest niewątpliwie bardzo trudne do przeprowadzenia w praktyce, niemniej daje szanse pełniejszego urzeczywistnienia społecznego współuczestnictwa, a tym samym wypełnienia konkretną treścią jednego z założeń samorządu.

Jako odrębny organ samorządu, obok rady pracowniczej przedsiębiorstwa, traktowana jest również rada pracownicza zakładu w przedsiębiorstwie wielozakładowym. O powołaniu tego rodzaju rady pracowniczej decyduje statut samorządu załogi, określając jednocześnie w jakich innych jeszcze wewnętrznych jednostkach organizacyjnych przedsiębiorstwa ma być powoływana rada pracownicza zakładu. Statut też ustala; jakie sprawy dotyczące zakładu rada pracownicza (przedsiębiorstwa może przekazać radzie pracowniczej zakładu (art. 33).

VI. NOWA SYTUACJA PRAWNA ORGANÓW SAMORZĄDOWYCH

Zasadniczą nowością, która nie może pozostać bez wpływu na koncepcję organów przedsiębiorstwa, jak i na zarządzanie oraz wewnętrzne stosunki w przedsiębiorstwie, jest uznanie organów samorządowych za organy przedsiębiorstwa państwowego. Nie wynika to z ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego a z jednoznacznego postanowienia ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Artykuł 31 tej ustawy brzmi: „Organami przedsiębiorstwa państwowego są: ogólne ze----- pracowników (delegatów), rada pracownicza i dyrektor przedsiębiorstwa”. Wyliczenie to, jak i przyjęta kolejność organów, może stanowić przyczynek do kształtowania koncepcji teoretycznych, ale równocześnie ma znaczenie dla praktyki zarządzania. To nowe rozwiązanie rzutuje na sytuację prawną organów samorządowych, zwłaszcza na ich stosunek do dyrektora przedsiębiorstwa. Zmiany następują jednakże nie tylko w układach wewnętrznych. O pozycji na zewnątrz decyduje przede wszystkim postanowienie ustawy, że „Samorząd załogi oraz jego organy realizują zadania [...] (niezależnie od organów administracji państwowej, organizacji społecznych, związkowych i poetycznych” (art. 1 ust. 3). Wprowadzie niezależność wobec innych organów wynika z istoty samo-

rzędu, to jednakże jej podkreślenie w ustawie ma szczególny wyraz i praktycznie znaczenie w tym sensie, że pozwala na zerwanie z dotychczasową praktyką dyrygowania samorządem. Dodać nadto należy, że powołany samorząd jest organizacją jednoszczeblową, tzn. organy samorządowe działają tylko w przedsiębiorstwie i ustawa nie przewiduje tworzenia nad nimi pionowej struktury organizacyjnej.

Zupełnie nowym, bez precedensu, rozwiązaniem jest poddanie samorządu „pieczy” Sejmu (art. 47). Podkreśla to pozycję samorządu w całym systemie zarządzania gospodarką. Dla realizacji zadań Sejmu powołania została specjalna komisja sejmowa do spraw samorządu (załogi)²⁴.

Dalszą konsekwencją powyższych zmian jest ustanowienie nowego trybu rozstrzygania sporów. Rozstrzyganie spraw spornych powstałych na tle funkcjonowania samorządu powierzono sądowi. Chodzi zarówno o spory między radą pracowniczą przedsiębiorstwa a dyrektorem, jak i spory organów przedsiębiorstwa z organem założycielskim. Spory pierwszego typu mogą powstawać przede wszystkim na tle wstrzymania przez dyrektora uchwał ogólnego zebrania i rady pracowniczej, gdy są one niezgodne z przepisami prawa (art. 41 i 42) lub wstrzymania wykonania decyzji dyrektora przez radę pracowniczą w przypadkach określonych w ustawie (art. 40). O ile spór nie zostanie rozstrzygnięty przez specjalnie powołaną w przedsiębiorstwie komisję rozjemczą (art. 45), zarówno rada pracownicza jak i dyrektor mogą wnieść sprawę do sądu (art. 46). Inną podstawą prawa zaskarżenia do sądu decyzji dyrektora lub uchwały rady pracowniczej jest istotne naruszenie przez te organy interesu ogólnospołecznego (art. 44). Spory drugiego typu, tzn. między organami przedsiębiorstwa a organem założycielskim, podlegające zaskarżeniu do sądu, mogą dotyczyć po pierwsze spraw powoływania (odwoływania) i zawieszania dyrektora (art. 34 ust. 4 i art. 56 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych). Prawo zwrócenia się do sądu o rozstrzygnięcie przysługuje zarówno radzie pracowniczej, jak i organowi założycielskiemu, a w przypadku zawieszenia — także dyrektorowi. Po drugie — spory tego typu dotyczyć mogą wszelkich decyzji podjętych przez „organ sprawujący nad przedsiębiorstwem nadzór”, o ile organ ten podtrzyma swoją decyzję mimo wniesienia sprzeciwu przez organ przedsiębiorstwa. Prawo wniesienia sprawy do sądu służy radzie pracowniczej i dyrektorowi (art. 57 ustawy o przedsiębiorstwach).

Intencją przekazania sporów do sądu była niewątpliwie chęć wzmocnienia pozycji samorządu w przedsiębiorstwie i samodzielności przedsiębiorstwa wobec organów administracyjnych. Stanowiło to reakcję na do-

²⁴ Na podstawie uchwały Rady Państwa z 17 IX 1981 r. również rady narodowe stopnia wojewódzkiego mogą powoływać stałe komisje do spraw samorządu pracowniczego (MP nr 24, poz. 213).

tychczasowa, niewłaściwą praktykę w tym zakresie. Tym więc tłumaczy się dążenie do przekazania orzekania organowi niezawisłemu²⁵ i tendencje te należy ocenić pozytywnie. Jednakże, rozpatrując przyjęty tryb z punktu widzenia dotychczasowych podziałów właściwości, funkcji sądu oraz rodzaju spraw, które będą przedmiotem rozstrzygnięcia, nie wydaje się om w pełni uzasadniony. Sprawy, które miałyby być przedmiotem rozstrzygnięcia, są różnego typu. Część z nich ma charakter spraw wewnętrznych przedsiębiorstwa. Sąd dotąd nie był powołany do rozstrzygnięcia sporów wynikłych w ramach tego samego podmiotu prawa, w ramach jednej jednostki organizacyjnej. Ponadto spory wynikłe na tle podejmowania uchwał i decyzji są przeważnie sporami o charakterze kompetencyjnym i z istoty swej kwalifikują się do sądów typu administracyjnego. Sprawy zaś o naruszenie interesu ogólnospołecznego mają znów inne podłoże i nie są oparte na kryteriach prawnych. Podobnie sprawy o powołanie (odwołanie) i zawieszanie dyrektora przedsiębiorstwa (w sprawach o zawieszenie chodzić może m. in. o ocenę „zagrożenia podstawowych interesów gospodarki”).

Nałożenie zatem tych nowych zadań na sądownictwo wymagać będzie daleko idących przekształceń w jego zakresie. Można przypuszczać, że dotyczyć to będzie zarówno kwestii strukturalnych, zmian w zakresach właściwości, jak i problemów proceduralnych. Nie można jednak wykluczyć, że przekazanie sądom tej grupy spraw może pociągać za sobą głębsze jeszcze konsekwencje, dotyczące podstawowych już kwestii wzajemnego układu stosunków między administracją a sądownictwem. Są to już jednak kwestie ustrojowe, które wymagają odrębnych analiz.

Podsumowując zasygnalizowane tu kwestie, wskazują one na daleko idące zmiany w sytuacji prawnej organów samorządowych, odbiegającej zasadniczo od tej, jaką ustanawiała ustawa o samorządzie robotniczym z 1958 r. Ta mowa sytuacja, związana ze zmieniającą się rolą przedsiębiorstwa państwowego, jest jednocześnie czynnikiem współkształtującym nową pozycję prawną przedsiębiorstwa w organizacji zarządzania.

VII. KOMPETENCJE RADY PRACOWNICZEJ PRZEDSIĘBIORSTWA. KONSEKWENCJE NIEUPORZĄDKOWANIA PRZEPISÓW PRAWA MATERIALNEGO

O ile z punktu widzenia strukturalnego pozycja samorządu załogi ry-
suje się względnie jasno, o tyle sprawa zakresu działania nie jest jeszcze
do końca rozwiązana. Składa się na to wiele problemów, których wyczer-

²⁵ Dotychczasowy tryb rozstrzygnięcia sporów przez komisje rozjemcze zupełnie się nie powiódł. Komisje faktycznie działały przez bardzo krótki okres (rozporządzenie Rady Ministrów z 25 II 1960 r. w sprawie komisji rozjemczych do rozpatrywania sporów między konferencjami samorządu robotniczego a jednostkami nadrzędnymi nad przedsiębiorstwami państwowymi, Dz. U. nr 12, poz. 73).

parnie nie jest możliwe w ramach krótkiego artykułu i ograniczyć się trzeba do odnotowania tylko niektórych z nich, dotyczących przede wszystkim prawnych podstaw działania rady pracowniczej przedsiębiorstwa.

Z punktu widzenia postanowień zawartych w ustawie o samorządzie należałoby wyciągnąć wniosek, że pozycja rady pracowniczej w przedsiębiorstwie jest dość silna. Kompetencje przyznane przede wszystkim w art. 24 ustawy o samorządzie załogi zapewniają w zasadzie szerokie uprawnienia do decydowania o podstawowych problemach przedsiębiorstwa. Jednakże analizując kompetencje w poszczególnych dziedzinach, nie można ustalić ich zakresu. W zarządzaniu gospodarką podstawowe znaczenie ma kwestia samodzielności w sferze planowania, gospodarki finansowej, podziału dochodu i dysponowania funduszami. Ustawa o samorządzie załogi przyznaje radzie pracowniczej przedsiębiorstwa kompetencje do: uchwalania oraz zmian planu rocznego, podejmowania uchwał w sprawach inwestycji oraz w sprawie zakładowego budownictwa mieszkaniowego i socjalnego, w sprawie podziału na fundusze wygospodarowanego dochodu pozostającego w dyspozycji przedsiębiorstwa oraz zasad wykorzystania tych funduszy. Sprawa jednakże polega na tym, że zakres tych kompetencji i możliwość faktycznej ich realizacji zależy nie tylko od ustawy o samorządzie, lecz od uregulowania w innych aktach prawnych. Nie rozwiązuje tych kwestii również ustawa o przedsiębiorstwach państwowych, pozostawiając ich uregulowanie odrębnym ustawom (o czym była wyżej mowa). Ze względów legislacyjnych może być uzasadniony rozdział poszczególnych materii ustawowych. Jednakże narastanie odstępów czasowych w wydawaniu powiązanych ze sobą merytorycznie ustaw może zahamować realizację ustawy wydanej wcześniej. Sytuacja taka występuje obecnie. Dotychczas jedną z poważniejszych bolączek prawnego systemu gospodarki i przyczyn występujących nieprawidłowości na gruncie prawnym był 'brak przepisów prawa materialnego, stanowiącego podstawą działań i określającego zakres i skutki tych działań'²⁶. Skoro aktualnie jednym z założeń reformy gospodarczej jest m. in. przywrócenie stosunkom gospodarczym właściwych cech prawnych, konieczne staje się uzupełnienie w tym zakresie porządku prawnego. Istotne więc jest, aby zapowiedziane ustawy spełniały wszystkie Wymogi, jakie stawia się przepisom tego typu i aby były w możliwie krótkim okresie wprowadzone w pełni w życie. Wydawanie przepisów przejściowych niższej rangi nie tylko opóźnia wprowadzenie reformy, ale uniemożliwia także porządkowanie procesów zarządzania i osłabia znaczenie ustaw już wydanych.

²⁶ Problem znaczenia prawa materialnego w prawie administracyjnym podniósł A. Chełmoński, *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, Przegląd Prawa i Administracji, Wrocław 1972, s. 71 i nast.

VIII. ZAGADNIENIE PERMANENTNEGO KSZTAŁTOWANIA SAMORZĄDU ZAŁOGI

Miano wielu nowych aspektów prawnych całościowe przedstawienie sytuacji samorządu i ostateczne określenie jego charakteru, prawnego nie wydaje się możliwe. Można było jedynie podjąć próbę zasygnalizowania niektórych nowych problemów i ogólnego nakreślenia ich konsekwencji prawnych. Przyczyna takiej niekompletnej analizy wynika z niewielkiego jeszcze stopnia zaawansowania reformy gospodarczej i zmieniającej się stale sytuacji gospodarczej²⁷. Brak stabilizacji w organizacji i funkcjonowaniu gospodarki uniemożliwia podejmowanie ogólnych ocen. W szczególności zaś pozycja samorządu pozostaje w ścisłej zależności od struktury organizacyjnej całej gospodarki i systemu zarządzania. Tymczasem właśnie ustawa o samorządzie załogi przedsiębiorstwa i ustawa o przedsiębiorstwach państwowych wyprzedziły określenie innych elementów gospodarki i otwierają dopiero drogę do przebudowy mechanizmów zarządzania i systemu prawnego gospodarki. Zatem treść ustawy o samorządzie powinna być stale konfrontowana z dalszym rozwojem społeczno-gospodarczym. Zadanie czuwania nad samorządem powierzono Sejmowi. Do Sejmu więc powinno należeć stałe badanie możliwości rozwoju samorządu w przedsiębiorstwie. Tak chyba należałoby interpretować poddanie samorządu pieczy Sejmu, aby wzmocnić pozycję organów przedsiębiorstwa, zgodnie z odczuciem załóg i potrzebami gospodarki. Będzie to nietypowa forma działalności Sejmu, ale sprawa jest wyjątkowej wagi, a warunki w jakich powstawała są także (nietypowe).

NEW LEGAL ASPECTS OF WORKER'S SELF MANAGEMENT IN A STATE-RUN ENTERPRISE

Summary

A new shape of self-management in State-run enterprises came up for a heated discussion what can indicate the key importance of this question in the shifting policies of management of the national economy. Two bills: the Act of Workers' Self Management in the State Enterprises and the State Enterprises Act were passed in the Sejm at the same time. In spite of their formal distinction, these statutes are closely interrelated and in principle they can be neither interpreted nor applied separately.

Although of a wide scope, the Self Management Act does not govern all the enterprises and in some instances the provisions of the Act are applied to a various extent. It is mostly a case of the right to appoint a manager of the enter-

²⁷ Na skutek wprowadzenia stanu wojennego Rada Ministrów w drodze rozporządzenia z dnia 30 XII 1981 r. zawiesiła działalność samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego na czas obowiązywania stanu wojennego (Dz. U. nr 32, poz. 185).

prise. The self management is to be treated as a compulsory institution within a meaning of the law, the obligation to constitute the self management is consequent upon the legal regulation. It has to be a separate organization within a structure of the enterprise, not linked with trade unions and with other social or political organizations. A personnel of the enterprise is the subject of self management exercising its power (competence) directly on the staff meetings or indirectly via the worker's council, the body elected by the personnel.

The bodies of self-management are recognized as organs of the enterprise along with a director, the one-man professional organ, and they act independently of administrative bodies of the State.

The new legislation grants a vast competence to the bodies of the self management to decide of the essential problems of the enterprise (including a resolution of plans). The definite scope of the competence will however remain to become a subject of further regulation of the main spheres of economic activity (planning, financing, taxation and pricing).

Operation of the self-management is committed to the care of the Sejm. Disputes under functioning of the self-management will in the last resort be resolved in court.

Thumaczył Jarosław Myjak