

ROMAN SOWIŃSKI

## WIELKIE PRZEDSIĘBIORSTWO PAŃSTWOWE (SPOJRZENIE NA LEGISLACJĘ)

Dynamiczne zmiany dokonujące się w ostatnich latach w strukturach i systemie zarządzania gospodarką narodową wymagają konstruowania nowych, dotąd nie używanych pojęć. Bywa, że pojęcia te przejmowane są ze słownika praktyki gospodarczej i przenikają do przepisów nabierając określonej rangi prawnej. Zdarza się, że ustawodawca posługuje się tymi nowymi pojęciami bez dokładnego wyjaśnienia znaczenia, jakie należy im przypisywać<sup>1</sup>. Może to powodować w płaszczyźnie prawnej wątpliwości interpretacyjne, tym większe im częściej w różnym kontekście pojawia się pojęcie o nie dość ostro ustalonym znaczeniu. Ranga problemu wzrasta zwłaszcza, gdy mamy do czynienia z przepisami przyznającymi kompetencje określonym podmiotom, których krąg wyznaczony jest za pomocą niedefiniowanego przez normodawcę pojęcia.

Bywa jednak i tak, że pewne pojęcie uzyskuje swoje bardziej lub mniej ścisłe znaczenie prawne, a mimo to dalej funkcjonuje w słowniku określonych nauk pozaprawnych (np. ekonomicznych), niejako niezależnie od ustalonego dlań w przepisach znaczenia. Tu konsekwencje, choć nie mają jak poprzednio charakteru prawnego, są równie znaczące. Mogą bowiem powodować niezrozumienie przedstawicieli różnych dyscyplin nauki zajmujących się problematyką zarządzania.

Jednym z takich pojęć jest pojęcie „wielkiego przedsiębiorstwa”, które nie należy do specjalnie nowych dla prawnika. Odnaleźć je można w ustawodawstwie ostatnich trzydziestu lat w aktach prawnych różnej rangi do ustawy włącznie. Abstrahując w tym miejscu od konkretnych znaczeń, jakie może w sobie zawierać, już sam fakt użycia go w przepisie zwraca uwagę na problem znacznie szerszy. Chodzi, o dokonywaną często w przepisach, klasyfikację przedsiębiorstw państwowych na podstawie kryterium wielkości.

<sup>1</sup> Przykładem takiego pojęcia może być chociażby pojęcie „jednostki inicjującej”, które użyte po raz pierwszy w Uchwale 329/72 Rady Ministrów z 22 grudnia 1972 r. w sprawie wprowadzenia kompleksowych zasad ekonomiczno-finansowych w niektórych jednostkach i organizacjach gospodarczych (nie publ.) nie doczekało się jak dotąd jedno/znacznego zdefiniowania w przepisach.

## KLASYFIKACJA WIELKOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW W PRZEPISACH

Potrzeba klasyfikowania przedsiębiorstw, między innymi z punktu widzenia ich szeroko rozumianych rozmiarów, ma swe źródło w ewolucji samego przedsiębiorstwa jako podstawowego podmiotu gospodarczego w warunkach wzrastającej koncentracji produkcji<sup>2</sup>.

Zdefiniowane w przepisach przełomu lat czterdziestych i pięćdziesiątych pojęcie przedsiębiorstwa państwowego, które w związku z wiodącymi wówczas koncepcjami kojarzyło się z organizmem jednozakładowym<sup>3</sup>, o niewielkich rozmiarach i jednorodnym z reguły profilu produkcji, skupionym przestrzennie w miejscowości siedziby zarządu, przestało wystarczać. Zwłaszcza jako synonim ekonomiczno-organizacyjny coraz bardziej różnicujących się podmiotów produkcyjnych i handlowych zawierających cechy prawne określone w Dekrecie o przedsiębiorstwach państwowych z 26 października 1950 r.<sup>4</sup> Akt ten, jak wiadomo, odnosi się do wszystkich przedsiębiorstw objętych jego zakresem, bez względu na ich wielkość i wewnętrzną złożoność i przewiduje identyczne dla wszystkich, tak najmniejszych jak i największych jednostek, te same zasady gospodarowania i system zarządzania.

Różnicujący się poziom koncentracji i specjalizacji produkcji przedsiębiorstw domagał się różnicowania sytuacji organizacyjno-prawnej poszczególnych ich grup. Musiało to znaleźć swe odzwierciedlenie w przepisach.

Bliższa analiza ustawodawstwa gospodarczego prowadzi do stwierdzenia, że wyróżnianie określonych typów przedsiębiorstw państwowych w zależności od ich rozmiarów było zjawiskiem niemal nagminnym w naszym prawie. Normodawca bowiem często posługiwał się nazwami kwantyfikującymi rozmiary przedsiębiorstw. Czynił to, dodając do wyrażenia „przedsiębiorstwo”, posiadającego swe ścisłe znaczenie prawne<sup>5</sup>,

<sup>2</sup> Na temat niektórych skutków organizacyjno-prawnych wywoływanych w strukturach przedsiębiorstw przez koncentrację produkcji por. R. Sowiński, *Prawna a ekonomiczna koncepcja koncentracji produkcji*, RPEiS 1978, nr 4.

<sup>3</sup> Wolę ustawodawcy co do tworzenia przedsiębiorstw jednozakładowych wyraziła jako pierwsza uchwała Rady Ministrów z 17 kwietnia 1950 r. w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych objętych budżetem centralnym (MP nr A-55, poz. 630). Koncepcja ta znalazła swoje rozwinięcie w Uchwale KERM z 12 maja 1950 r. w sprawie struktury organizacyjnej uspołecznionych przedsiębiorstw przemysłu kluczowego, centralnych zarządów przemysłu i zjednoczeń (Biul. PKPG nr 12, poz. 145). Analiza i znaczenie tych przepisów dla dalszego rozwoju przedsiębiorstw por. R. Sowiński, *Ewolucja koncepcji struktury zakładowej przedsiębiorstw w przepisach prawnych*, Problemy Organizacji 1979, nr 1.

<sup>4</sup> Tekst pierwotny Dz.U. z 1950 r. nr 49, poz. 439, tekst jednolity po zmianach Dz.U. z 1960 r. nr 18, poz. 111 — dalej jako Dekret.

<sup>5</sup> Odwołuję się tu do podstawowych znamion prawnych pojęcia „przedsiębiorstwo” zawartych w Dekrecie o przedsiębiorstwach państwowych. O przekształ-

przymiotniki odnoszące się do jego wielkości, które odpowiednio stopniowane mają wyróżniać poszczególne typy przedsiębiorstw. Powstały stąd pojęcia o bliżej nie precyzowanej treści, powodujące spore zamieszanie w teorii i niepewność co do odkodowywania intencji ustawodawcy. Przykładowo: pojawiały się w przepisach przedsiębiorstwa „małe”<sup>6</sup>, „bardzo małe”<sup>7</sup>, „mniejsze”<sup>8</sup>, „średnie”<sup>9</sup>, „większe”<sup>10</sup>, „duże”<sup>11</sup>, „bardzo duże”<sup>12</sup> czy wreszcie „wielkie przedsiębiorstwa”. Niektóre przepisy resortowe przewidują dodatkowo, ściśle związane z wielkością przedsiębiorstw, podziały na przedsiębiorstwa kategorii „S” oraz kategorii I, II itd.<sup>13</sup>

Wszystkie te klasyfikacje nie zwracałyby na siebie specjalnej uwagi prawnika gdyby były ze strony normodawcy wyłącznie prostym stwierdzeniem niejednolitego poziomu koncentracji produkcji i występowania w strukturze gospodarki narodowej przedsiębiorstw różniących się między sobą w tym względzie. Zaszeregowanie przedsiębiorstwa do jednej z ustalonych w przepisach grup powodowało jednak równocześnie określone konsekwencje organizacyjno-prawne. Odnosiły się one w szczególności do: 1) organizacji wewnętrznej przedsiębiorstwa i wyodrębnionych w nim komórek organizacyjnych (zakładów, wydziałów, służb), 2) powoływania i budowy wewnętrznej organów przedsiębiorstwa, 3) zasad podporządkowania administracyjnego i 4) uprawnień i obowiązków przedsiębiorstwa.

Jednak nieustalenie zmian w statusie przedsiębiorstwa wywołanych wielkością interesuje nas obecnie najbardziej. W tym miejscu ograniczymy się jedynie do stwierdzenia, że w przypadku wielkich przedsiębiorstw

eniach w pojmowaniu przedsiębiorstwa na gruncie nauk ekonomicznych por. B. Gliński, *Przedsiębiorstwo socjalistyczne i jego ewolucja*, Nowe Drogi 1977, nr 6.

<sup>6</sup> Por. przykładowo § 2 ust. 1 cyt. Uchwały KERM z 12 maja 1950 r.

<sup>7</sup> Por. np. pkt 3 ust. 1 Wytycznych stanowiących załącznik do Zarządzenia nr 18/0/71 Ministra Przemysłu Lekkiego z 28 kwietnia 1971 r. w sprawie usprawnienia struktury organizacyjnej przedsiębiorstw przemysłu lekkiego (nie publ.).

<sup>8</sup> Por. np. § 2 Uchwały Rady Ministrów z 20 stycznia 1950 r. w sprawie praw i obowiązków głównych (starszych) księgowych przedsiębiorstw i zakładów uspołecznionych (MP nr A-26, poz. 280).

<sup>9</sup> Por. np. § 16 Uchwały KERM z 12 maja 1950 r.

<sup>10</sup> Np. § 3 ust. 4 Uchwały 383 Rady Ministrów.

<sup>11</sup> Np. § 6 ust. 1 pkt 1 Zarządzenia Przewodniczącego PKPG z 12 grudnia 1951 r. w sprawie zasad zaszeregowania osobistego robotników w zakładach produkcyjnych.

<sup>12</sup> Np. pkt 3 ust. 1 wytycznych do cyt. Zarządzenia nr 18/0/71 Ministra Przemysłu Lekkiego z 28 kwietnia 1971 r. (nie publ.).

<sup>13</sup> Por. np. § 9 i § 10 ust. 1 resortowych wytycznych w sprawie organizacji służb ekonomicznych w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych, stanowiących Załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 154 MBiPMB z 21 kwietnia 1965 r. (Dz.Urz. MBiPMB nr 7, poz. 32).

odmienności w stosunku do innych typów przedsiębiorstw występują w wymienionych wyżej płaszczyznach ze szczególnym nasileniem.

Czym zatem jest wielkie przedsiębiorstwo, które to pojęcie pojawia się w przepisach, albo inaczej — jakie cechy kwalifikują przedsiębiorstwo państwowe do rzędu wielkich? Aby udzielić odpowiedzi na tego typu pytanie należy ustalić:

— płaszczyznę, w jakiej dokonywana będzie ocena wielkości przedsiębiorstwa,

— mierniki, za pomocą których pomiar zostanie przeprowadzony; oraz

— wyraźne granice oddzielające grupę przedsiębiorstw wielkich od wszystkich pozostałych.

Ocena wielkości przedsiębiorstwa nie może ograniczać się jedynie do jego wymiarów w płaszczyźnie techniczno-ekonomicznej choć te są najważniejsze. Jeśli przedsiębiorstwo ma być uznane za wielkie, to przemawiać za tym muszą także i względy organizacyjne, wyrażające się między innymi szczególną złożonością i występowaniem w jego strukturze licznych wyodrębnionych jednostek organizacyjnych (zakładów). Nie ma to oczywiście prowadzić do wniosku, że za wielkie przedsiębiorstwa mogą zostać uznane jedynie przedsiębiorstwa wielozakładowe. Liczba zakładów jako miernik wielkości przedsiębiorstw przestał spełniać swą rolę w momencie gdy podstawowym czynnikiem ich rozwoju stał się postęp techniczny. Ponadto ogólnie znane trudności z ustaleniem ścisłej i powszechnie akceptowanej definicji zakładu produkcyjnego prowadzić mogą do wypowiedania niewłaściwych ocen. Tym niemniej stopień rozwinięcia struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, teorytorialne rozproszenie jego części składowych i ich dyslokacja w stosunku do siedziby zarządu przedsiębiorstwa, winny być uwzględnione przy dokonywaniu ocen wielkości przedsiębiorstw, a potem ich klasyfikacji.

W momencie klasyfikacji muszą być brane pod uwagę także efekty działalności produkcyjnej, czy handlowo-usługowej przedsiębiorstwa, jego udział w pomnażaniu dochodu narodowego, stopień zaspokajania potrzeb społecznych zgodnie z ustaloną dlań w akcie o utworzeniu specjalizacją.

Analiza ustawodawstwa pozwala na stwierdzenie, że wszystkie te aspekty znalazły (choć w nie zawsze równych proporcjach) swe odbicie w przepisach.

## 2. PRAWNIE SANKCJONOWANE KRYTERIA OCENY WIELKOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW

Do najczęściej stosowanych mierników wielkości przedsiębiorstw należą mierniki ilościowe, takie jak liczba zatrudnionych, wielkość i wartość produkcji, wartość środków trwałych pozostających w dyspozycji przedsiębiorstwa czy liczba prowadzonych zakładów. Panuje jednak

zgodny raczej pogląd o nieistnieniu uniwersalnego miernika wielkości przedsiębiorstw. Każdy z wyżej wymienionych, jak i wszystkie inne stosowane w oderwaniu od pozostałych, powodują zniekształcenie obrazu faktycznych rozmiarów przedsiębiorstwa<sup>14</sup>.

Do problemów związanych ze skonstruowaniem najbardziej przydatnych w danych warunkach mierników, które to zagadnienie winno zostać rozwiązane na gruncie nauk ekonomicznych i organizacyjnych, powstaje dla prawnika dodatkowa trudność ze wskazaniem, które z nich sankcjonuje normodawca. Ten ostatni bowiem, mimo klasyfikowania przedsiębiorstw w różne kategorie, z rzadka tylko podejmował próby określenia w przepisach podstaw klasyfikacji i kryteriów, jakimi się posługiwał. Z tego też powodu rozdzielanie przedsiębiorstw małych od średnich lub dużych, czy też wydzielenie przedsiębiorstw wielkich dokonywane jest w praktyce na ogół intuicyjnie. Wywoływać to musi niepewność co do woli ustawodawcy i pragnienie ustalenia jasnych, zrozumiałych kryteriów klasyfikacji, konsekwentnie przestrzeganych w całym ustawodawstwie, a co ważniejsze — w praktyce gospodarczej.

Mimo fragmentarycznych jedynie wypowiedzi w tej kwestii (i to zawartych w przepisach regulujących specyficzne sytuacje organizacyjno-prawne), spróbujemy zestawzić kryteria, jakimi posługiwano się dotąd w ustawodawstwie do oceny rozmiarów przedsiębiorstw. Zastosowanie w wypowiedziach normatywnych konkretnych kryteriów określających poszczególne kategorie przedsiębiorstw pozwala na przyjęcie, że są to instrumenty dopuszczane (a nawet w pewnym sensie preferowane) przez normodawcę w ocenie wielkości i rangi jednostek gospodarczych i mogą służyć jako podstawy klasyfikacji prawnych.

Chodzi tu w tym miejscu o same kryteria oceny a nie konkretnie ustalane na ich bazie wielkości graniczne, które w zależności od sytuacji i potrzeb mogą być różne. Kryteria, zaznaczmy to wyraźnie, konstruowane do różnych celów, w różnych okresach rozwoju systemu organizacyjnego gospodarki, tym niemniej mogące służyć jako wskazówka co do sposobu ujmowania przez normodawcę zagadnienia.

Pierwszym aktem prawnym w naszym powojennym ustawodawstwie, zawierającym wyliczenie mierników oceny wielkości przedsiębiorstwa było Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 października 1946 r. w przedmiocie określenia wielkich i średnich przedsiębiorstw przemysłu włókienni-

<sup>14</sup> Na temat mierników wielkości przedsiębiorstw i ich przydatności w gospodarce socjalistycznej por. np. Z. Szeloch, *Procesy integracyjne w przemyśle*, Problemy Organizacji 1974, nr 4, s. 5 i nast.; A. Skowroński, *Problemy organizacyjne wzrastającego przedsiębiorstwa*, Przegląd Organizacji 1967, nr 3; J. Zieleniewski, *Kryteria wyodrębniania jednostek organizacyjnych*, Przegląd Organizacji 1973, nr 1, s. 18-19, czy tegoż autora, *Organizacja zespołów ludzkich*, Warszawa 1976, s. 149 i nast. Por. też F. Warchoń, *Problem optymalnej wielkości państwowych przedsiębiorstw handlu detalicznego*, Handel Wewnętrzny 1963, nr 1.

czego<sup>15</sup>. W celu ustalenia, jakie przedsiębiorstwa należy zaliczyć do większych (wielkich) rozporządzenie wskazało kilka kryteriów. Było to przede wszystkim: 1) kryterium rodzaju działalności gospodarczej (rodzaju produkcji — § 1 ust. 1-4), 2) kryterium liczby zatrudnionych (§ 1 ust. 12); oraz 3) kryterium wielkości i rodzaju majątku produkcyjnego (§ 1 ust. 9- 11 i ust. 13- 14). Zwłaszcza to ostatnie zostało w szczególny sposób rozwinięte. Ustawodawca przedstawił bowiem szczegółowy sposób wyliczania, w jakim przypadku przedsiębiorstwo ma zostać uznane za wielkie<sup>16</sup>. Poszczególne wielkości wskaźników w ramach każdego z kryteriów, użyte w cytowanym wyżej akcie, nie mają dla rozważań nad współczesnymi wielkimi przedsiębiorstwami specjalnego znaczenia z uwagi na fakt, że były one ustalone dla specyficznych celów nacjonalizacji, a także z racji dużego, jak na warunki gospodarcze, upływu czasu od tego momentu.

Nieco inne kryteria określania wielkości przedsiębiorstwa zawierało rozporządzenie ministrów: Przemysłu, Apropowizacji i Handlu oraz Żeglugi i Handlu Zagranicznego z 11 lipca 1946 r. wydane w porozumieniu z ministrami Sprawiedliwości, Skarbu oraz Rolnictwa i Reform Rolnych w sprawie przedsiębiorstw prowadzonych w większym rozmiarze<sup>17</sup>. Pomijając kryterium własności, które w przypadku przedsiębiorstw państwowych traci na znaczeniu, za najważniejsze kryteria określania wielkości przedsiębiorstw rozporządzenie uznawało:

- 1) kryterium rodzaju działalności (§ 1 lit. b),
- 2) kryterium wielkości produkcji i sprzedaży (§ 1 lit. c),
- 3) kryterium znaczenia dla gospodarki (§ 1 lit. d).

W tym przypadku, jak widzimy, obok dwóch wymiennych i dających się dość jasno precyzować kryteriów normodawca posłużył się dodatkowo trzecim może wymiennym, ale pozwalającym na większą indywidualizację i swobodną ocenę ze strony podmiotów uprawnionych do dokonywania klasyfikacji. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że tylko jeden z wyżej wymienionych mierników (wielkość produkcji i sprzedaży) ma charakter zbliżony do bezwzględnych mierników stopnia osiągniętej koncentracji produkcji. Natomiast „znaczenie dla gospodarki” rozpatrywane być musi każdorazowo na tle całokształtu działalności gospodarczej określonego rodzaju w kraju i w odniesieniu do innych działających w tej samej branży przedsiębiorstw.

Nigdy już później w ustawodawstwie nie pokuszono się o sformułowanie tak złożonego zestawu kryteriów oceny wielkości przedsiębiorstw jak w dwóch wyżej cytowanych aktach prawnych. Jeśli już normodawca podejmował się wskazania kryteriów oceny rozmiarów jednostek gospo-

<sup>15</sup> Dz.U. nr 62, poz. 343.

<sup>16</sup> Por. § 3 cytowanego Rozporządzenia Rady Ministrów z 24 X 1946 r.

<sup>17</sup> Dz.U. nr 36, poz. 223.

darujących to ograniczał się do eksponowania jednego z nich jako wiodącego. Na czoło przy tym wysuwa się kryterium wielkości zatrudnienia. Mimo wielu wad, kryterium to jest, z racji swej prostoty w stosowaniu, najczęściej w przepisach powoływane przez normodawcę. Jego zastosowanie odnajdujemy w aktach prawnych z początku lat pięćdziesiątych, przykładowo w Uchwale Rady Ministrów z 20 stycznia 1950 r. w sprawie praw i obowiązków głównych<sup>18</sup> (starszych) księgowych przedsiębiorstw i zakładów uspołecznionych, czy Zarządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z 7 marca 1951 r. w sprawie ustanowienia stanowisk głównych i starszych księgowych w przedsiębiorstwach działających na zasadzie rozrachunku gospodarczego<sup>19</sup>. Najpełniej jednak zostało ono rozwinięte w dwóch aktach prawnych o charakterze instrukcyjnym: — w Wytocznych Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z 28 maja 1967 r. w sprawie usprawnienia struktury organizacyjnej i metod pracy w zakresie spraw osobowych<sup>20</sup> i w Zarządzeniu Ministra Przemysłu Lekkiego z 28 kwietnia 1971 r. w sprawie usprawnienia struktury organizacyjnej przedsiębiorstw przemysłu lekkiego<sup>21</sup>.

Wskazane w aktach prawnych granice, oddzielające poszczególne typy przedsiębiorstw i ustalające sztywno liczbę zatrudnionych, decydujące o zaliczeniu określonej jednostki do którejś z grup wielkości, traktować należy z wielką ostrożnością i nie można ich w żaden sposób generalizować. Ustalane są one zazwyczaj indywidualnie dla ściśle ustalonych potrzeb (np. powoływania określonych służb) i mogą być stosowane w zasadzie tylko w przewidywanym przez normodawcę zakresie. Podlegają także zmianie w czasie tym szybciej, im z bardziej dynamicznie rozwijającą się gałęzią gospodarki narodowej mamy do czynienia.

Nie chodziło nam zresztą w tym miejscu o wskazanie możliwości ponownego zastosowania któregośkolwiek z ustalonych przed laty limitów wielkości i odnoszenia ich do sytuacji obecnej. Prowadziło by to do wypaczenia sensu używanych w przepisach pojęć. Przykładowo cytowane Rozporządzenie Rady Ministrów z 1946 r., będące aktem wykonawczym do ustawy nacjonalizacyjnej, nakazywało uznawanie za przedsiębiorstwa wielkie w przemyśle włókienniczym jednostki zatrudniające często poniżej 50 pracowników na jedną zmianę. Obecnie „wielkie przedsiębiorstwa” z ustawy nacjonalizacyjnej i wspomnianego rozporządzenia są z reguły najmniejszymi zakładami w ramach nowoczesnych państwowych przedsiębiorstw włókienniczych<sup>22</sup>. Zamiarem naszym było wskazanie płaszczyzn, w których normodawca dokonywał oceny przedsiębiorstw

<sup>18</sup> MP nr A-26, poz. 280.

<sup>19</sup> MP nr A-27, poz. 339.

<sup>20</sup> Dz.Urz. Komitetu Pracy i Płac nr 2, poz. 4.

<sup>21</sup> Nie publ.

<sup>22</sup> Spostrzeżenie to zawdzięczam dr. Z. Rzepce.

przed zaliczeniem ich do określonej kategorii wielkości. Godne odnotowania jest przy tym ciekawe zjawisko przykładania dużej wagi do klasyfikacji przedsiębiorstw pod względem wielkości w okresie, gdy z racji osiągniętego poziomu rozwoju gospodarki i stopnia jej koncentracji jednostki te były raczej z reguły niewielkie, a przepisy uznawały za wiodącą formę gospodarki przedsiębiorstwa jednozakładowe.

Do nielicznych należą przepisy odwołujące się do wspomnianych klasyfikacji, które nadal obowiązywałyby. Na dobrą sprawę, współcześnie, jedynie pojęcie wielkiego przedsiębiorstwa nawiązuje do tak niegdyś rozbudowanych klasyfikacji przedsiębiorstw.

### 3. WSPÓŁCZESNE PRAWNE POJĘCIE WIELKIEGO PRZEDSIĘBIORSTWA

Pojęcie wielkiego przedsiębiorstwa użyte po raz pierwszy w toku kampanii nacjonalizacyjnej zniknęło po jej zakończeniu na długo z przepisów. Pojawiło się w nich na nowo w znaczący sposób dopiero w Uchwale nr 296/71 Rady Ministrów<sup>23</sup>. Tym razem jednak normodawca nie posłużył się żadnymi z wcześniej stosowanych kryteriów oceny wielkości przedsiębiorstw. „Wielkie przedsiębiorstwa” scharakteryzowano tu jedynie bardzo ogólnie jako „jednostki organizacyjne o dużym potencjale gospodarczym dysponujące wysokokwalifikowaną kadrą oraz zapleczem naukowo-technicznym”. Wydaje się, że właśnie te elementy można by dziś znać za kryteria zaliczania przedsiębiorstw do grupy wielkich.

Fakt użycia w akcie prawnym tej rangi pojęcia „wielkie przedsiębiorstwo” i wskazanie dla niego określonego statusu prawnego nie pozwala na dalsze swobodne posługiwanie się nim. Zwłaszcza, że do Uchwały załączono wykaz 164 przedsiębiorstw uznawanych za wielkie, przesądzając tym samym, że jeśli już nie wyłącznie one, to przynajmniej jedynie podmioty zbliżone doń swymi parametrami mogą być traktowane jako „wielkie przedsiębiorstwa” i tylko im nazwa taka może być przypisywana. To ostatnie stwierdzenie odnosi się do przedsiębiorstw utworzonych już po wydaniu Uchwały 296/71 Rady Ministrów. Rzecz jasna, taka rozszerzająca interpretacja nie może mieć miejsca w stosunku do jednostek wcześniej powołanych. Wykaz z Uchwały 296/71 ma bowiem charakter zamknięty.

Analiza cech jednostek z Uchwały 296/71 Rady Ministrów dokonana na podstawie badań empirycznych, pod kątem poszukiwania wspólnych kryteriów doboru, przeprowadzona nawet po upływie kilku lat od nadania im statusu wielkich nasuwa wiele ciekawych spostrzeżeń.

<sup>23</sup> Uchwała nr 296/71 Rady Ministrów z 24 października 1971 r. w sprawie analizy sytuacji gospodarczej i warunków socjalno-bytowych wielkich przedsiębiorstw oraz opracowania programów zapewniających tym przedsiębiorstwom poprawę warunków ich funkcjonowania i rozwoju (nie publ.).

Przede wszystkim należy stwierdzić, że pojęcie „wielkiego przedsiębiorstwa” zostało odniesione w Uchwale 296/71 Rady Ministrów do przedsiębiorstw przemysłowych, ewentualnie budowlano-przemysłowych. Znalazły się na liście Uchwały 296/71 jednostki należące przede wszystkim do resortów przemysłowych, a jedynie wyjątkowo do innych (resort obrony narodowej, komunikacji oraz handlu zagranicznego i gospodarki morskiej).

Co do struktury organizacyjnej i składu jakościowego jednostek organizacji wewnętrznej to, jak wykazała przeprowadzona ankieta, przedsiębiorstwa uznawane za wielkie w omawianej uchwale niemal na równi są przedsiębiorstwami wielozakładowymi i jednozakładowymi. Mamy więc do czynienia z odrzucaniem przez normodawcę wskaźnika liczby zakładów jako podstawowego kryterium oceny. Byłoby to w części zgodne z naszymi wcześniejszymi ustaleniami. Tym niemniej fakt uznania za przedsiębiorstwa wielkie tak zwanej liczby organizmów jednozakładowych budzić musi kontrowersje, a przynajmniej wywołuje refleksje nad stanem zorganizowania i poziomem koncentracji organizacyjnej największych (bo tak tylko można rozumieć wykaz zamieszczony w Uchwale 296/71) przedsiębiorstw przemysłowych w naszym kraju z początku lat siedemdziesiątych.

Podobnie jak w przypadku złożoności organizacyjnej także analiza rozproszenia terytorialnego i typ rozrachunku gospodarczego zakładów przedsiębiorstw zaliczanych do wielkich nie pozwalają na wskazanie modelu wiodącego dla tego typu przedsiębiorstwa. Są wśród nich organizacje skupione przestrzennie i przestrzennie rozproszone, w ich skład wchodziły zakłady prowadzone na zasadach pełnego wewnętrznego rozrachunku gospodarczego i ograniczonego wewnętrznego rozrachunku. Równie różnorodne są rozwiązania organizacyjno-prawne wielkich przedsiębiorstw z Uchwały 296/71. W grupie tej występują przedsiębiorstwa z Dekretu, kombinaty przemysłowe i budowlane, zrzeczenia przemysłu, a nawet, choć są to wyjątki, zarządy portów i dyrekcje. Niektóre z nich pełnią funkcje przedsiębiorstw prowadzących i patronackich czy jednostek wiodących w ramach układów koordynacyjnych.

W zasadzie jedyne cechy wspólne przedsiębiorstw uznawanych przez omawianą uchwałę za wielkie pozwala wskazać (tak jak się można było tego spodziewać) wskaźnik liczby zatrudnionych. Wysoki stan zatrudnienia stanowi bowiem podstawowy element charakterystyczny dla przedsiębiorstw z Uchwały. Odnaleźć można wśród nich co prawda jednostki zatrudniające poniżej 1500 pracowników, ale co najmniej<sup>24</sup> 56,7% wykazuje zatrudnienie powyżej 5000 osób, a już co najmniej 79%

<sup>24</sup> Autor przeprowadził specjalną ankietę w celu ustalenia kryterium wydzielania wielkich przedsiębiorstw, którą objęto wszystkie 164 jednostki wymienione w Uchwale. W związku z uzyskaniem odpowiedzi od 141 respondentów nie można przedstawić pełnych danych.

powyżej 3000. Nie należą przy tym do rzadkości kolosy przemysłowe zatrudniające powyżej 25 000 pracowników.

Niewątpliwie też cechą wspólną przedsiębiorstw, nazywanych w Uchwale 296/71 wielkimi, jest ich znaczenie dla regionu gospodarczego, w którym działają i w szerokim kontekście dla gospodarki całego kraju. A to z racji z reguły bardzo wysokiej (choć mocno zróżnicowanej) wartości produkcji i środków trwałych pozostających w ich dyspozycji.

Brak jednak wyraźnie określonych limitów i ogólność kryteriów zaliczania do tej grupy budzić może wątpliwości co do celu sporządzenia listy tzw. wielkich przedsiębiorstw. Może więc lista ta stanowiła wykaz jednostek przygotowywanych do przejścia na nowy system ekonomiczno-finansowy, a sama Uchwała była wstępnym etapem wprowadzenia zmian funkcjonowania gospodarki? Etapem przygotowawczym na drodze do tworzenia wielkich organizacji gospodarczych<sup>25</sup>. Czy można zatem utożsamiać „wielkie przedsiębiorstwa” z Uchwały 296/71 Rady Ministrów z „jednostkami inicjującymi” z Uchwały 329/72, czy też „wielkimi organizacjami gospodarczymi”? Jest to pytanie intrygujące i ważne, bowiem w literaturze (ekonomicznej zwłaszcza) pojawiają się wypowiedzi wskazujące na możliwość utożsamiania tych pojęć<sup>26</sup>.

#### 4. PRZEDSIĘBIORSTWO — WIELKIE PRZEDSIĘBIORSTWO — WIELKA ORGANIZACJA GOSPODARCZA

Analiza ustawodawstwa i generalnych założeń nowego systemu ekonomiczno-finansowego nie pozwala nam na zamienne traktowanie pojęcia wielkiego przedsiębiorstwa z Uchwały 296/71 z pojęciem WOG i jednostki inicjującej. Składa się na to kilka powodów:

— Po pierwsze, jak dotychczas pojęcie wielkiego przedsiębiorstwa państwowego odnoszone było generalnie do przedsiębiorstw przemysłowych (budowlano-przemysłowych). Znajduje to także

<sup>25</sup> Znamienna jest w tym względzie także zbieżność dat wydania Uchwały 296/71 i opracowania pierwszych wyników prac Partyjno-Rządowej Komisji do Unowocześnienia Systemu Funkcjonowania Gospodarki i Państwa, które to prace, jak wiadomo, wdrożyły właśnie system gospodarczy oparty na Wielkich Organizacjach Gospodarczych.

<sup>26</sup> Por. np. J. Pajestka, *Kierunki zmian*, w: *Zarys systemu funkcjonowania przemysłowych jednostek inicjujących*, Warszawa 1975, s. 16; B. Gliński, *Przedsiębiorstwo socjalistyczne i jego ewolucja*, op. cit., s. 92; B. Haus, *Organizacja i funkcjonowanie przedsiębiorstw wielozakładowych*, Warszawa 1975, s. 60. Wypowiedzi takie odnaleźć można także w pracach rozpatrujących zagadnienie z punktu widzenia prawnego. Por. np. R. Dolczewski, *Przedsiębiorstwo w wielkiej organizacji gospodarczej (funkcje i koncepcja legislacyjna)*, w: *System ekonomiczno-finansowy w wielkich organizacjach gospodarczych*, Warszawa 1977, s. 10. Również w przepisach brak jednolitości w tym względzie. Por. na ten temat R. Sowiński, *Pojęcie wielkiego przedsiębiorstwa państwowego w ustawie o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym*, 1979, nr 3.

swoje potwierdzenie w Uchwale 296/71, gdzie na 164 przedsiębiorstwach 160 to jednostki podejmujące działalność o charakterze przemysłowym i budowlanym. Jak wiadomo, pojęcie wielkiej organizacji gospodarczej ma szerszy zasięg i odnosić się może do jednostek działających także i w innych gałęziach gospodarki narodowej (np. w handlu).

— Po drugie, wszystkie wielkie przedsiębiorstwa z Uchwały 296/71 są jednostkami planu centralnego, co zrozumią, jeśli przypomnimy sobie zasady podziału na gospodarkę kluczową i terenową. Co do wielkich organizacji gospodarczych, to teoretycznie mogą nimi być przedsiębiorstwa kluczowe i terenowe. Teoretycznie, bo po reorganizacji terenowego aparatu gospodarczego trudno byłoby w terenie odnaleźć przedsiębiorstwa spełniające wymogi stawiane przez WOG. Mogą nimi być jednak na przykład Kombinaty Budownictwa Komunalnego działające w większości województw<sup>27</sup>.

— Po trzecie, niemal wszystkie przedsiębiorstwa z Uchwały 296/71 zaliczone do wielkich były (i są nadal) zgrupowane w zjednoczeniach. Natomiast jak dotychczas pojęcie wielkiej organizacji gospodarczej odnozione jest w praktyce z reguły do jednostek o charakterze zjednoczenia.

— Po czwarte, wśród wielkich przedsiębiorstw wymienionych w Uchwale 296/71 znajdują się i takie, które do chwili obecnej nie przeszły na indywidualne zasady ekonomiczno-finansowe, co przecież było warunkiem sine qua non zaliczenia do kategorii jednostek inicjujących (WOG).

— Po piąte, w skład wielkich przedsiębiorstw, jeśli są wielozakładowe, wchodzi bez wyjątku jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej (zakłady) działające na zasadach wewnętrznego rozrachunku gospodarczego. Taki model w odniesieniu do Wielkiej Organizacji Gospodarczej będzie możliwy tylko w wyjątkowych wypadkach.

Już to krótkie zestawienie różnic dotyczących jedynie kwestii organizacyjno-strukturalnych (odmienności w uprawnieniach i zasadach funkcjonowania wynikają z oparcia działalności każdego z typów jednostek na odmiennym systemie norm prawnych) wyraźnie wskazuje nam, że mamy do czynienia z dwoma różnymi kategoriami zjawisk. Co prawda nic nie stoi na przeszkodzie, aby wielkie przedsiębiorstwa były objęte systemem wielkich organizacji gospodarczych (i z reguły tak jest), czy w wyjątkowych przypadkach same stanowiły WOG. Tym niemniej utożsamianie pojęć „wielkie przedsiębiorstwo” — „WOG” nie wydaje się być z punktu widzenia prawnego, oceniając sytuację zwłaszcza przez pryzmat Uchwały 296/71, możliwe. Jeżeli już, to w pewnych wypadkach pojęcia te będą się krzyżowały.

Wielkie przedsiębiorstwa stanowią grupę przedsiębiorstw,

<sup>27</sup> Na ich temat por. R. Sowiński, *Aspekty prawne organizacji kombinatów budownictwa komunalnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1978, nr 1.

a więc podstawowych podmiotów administracji gospodarczej legitymujących się cechami wymienionymi w Dekrecie (art. 1-3; 8 i 14), wyróżniających się swoimi rozmiarami i znaczeniem społeczno-gospodarczym. To, co odróżnia wielkie przedsiębiorstwa od pozostałych, to ich wielkość, oceniana w płaszczyźnie techniczno-organizacyjnej. Ale nie tylko. Wydzielanie grupy wielkich przedsiębiorstw z racji przyznania im w przepisach określonych uprawnień ma także charakter formalno-prawny. W przypadku WOG wielkość tych jednostek, mierzona jak wyżej, nie jest celem samym w sobie, ani też wyłącznie celem ich wyodrębniania w aparacie gospodarczym. Ideą przewodnią jest tutaj stworzenie innych możliwości zarządzania<sup>28</sup>. Jak dotychczas możliwości te upatruje się w nadawaniu indywidualnych zasad ekonomiczno-finansowych jednostkom gospodarczym o charakterze zjednoczenia, skupiającym przedsiębiorstwa (w tym także i wielkie), a więc podmioty wyposażone w osobowość prawną. Zasady funkcjonowania WOG opierają się na kryteriach ekonomicznych i wychodzą poza sferę formalno-prawną<sup>29</sup>. Znacznie też wykraczają poza zagadnienia techniczno-organizacyjne, które były kwestią zasadniczą w przypadku wielkich przedsiębiorstw.

Problematyka przedsiębiorstw, nawet tych wielkich, dla których Uchwała 296/71 przewidywała długofalowe działania zmierzające do ich stałego rozwoju, została przesłonięta w ostatnim czasie problematyką Wielkich Organizacji Gospodarczych. Nie bez racji, stwierdza B. Gliński, jest to teza o koncentracji uwagi pracowników nauki na wielkich organizacjach jako całości, a nawet swego rodzaju fascynacji w tym względzie. Podejście takie nie sprzyja wnikaniu w szczegóły organizacji wewnętrznej przedsiębiorstw i zakładów wchodzących w skład wielkich organizacji<sup>30</sup>. Dodajmy szczegóły ważne i często decydujące o sprawnym funkcjonowaniu całego zgrupowania.

Przypominając fakt wprowadzenia do słownika pojęć prawnych pojęcia „wielkiego przedsiębiorstwa” o ustalonych, w generalnych zarysach, granicach znaczeniowych, przypomnieć zarazem należy, że w ramach Wielkich Organizacji Gospodarczych funkcjonują niejednokrotnie jednostki z punktu widzenia techniczno-organizacyjnego wielkie, których struktura przypomina wielopoziomą piramidę wydziałów, zakładów, zespołów zakładów itd.<sup>31</sup> W ich ramach powstają złożone problemy or-

<sup>28</sup> Por. T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1977, s. 250.

<sup>29</sup> Por. T. Rabska, op. cit., s. 251.

<sup>30</sup> Por. B. Gliński, *Usprawnienie organizacji i zarządzania w przedsiębiorstwach*, Przegląd Organizacji 1978, nr 3, s. 102.

<sup>31</sup> Przykładem takiego przedsiębiorstwa mogą być Zjednoczone Huty Szkła Gospodarczego i Technicznego VITROPOL z siedzibą w Sosnowcu, prowadzące 40 zakładów produkcyjnych, zatrudniające ogółem 29 800 pracowników (dane na 31 października 1978), a nie będące samoistnie WOG, nie figurujące też, nota bene,

ganizacyjne, prawne, społeczne, czy socjalno-bytowe, które muszą być rozwiązywane niezależnie od kompleksowej problematyki funkcjonowania WOG.

Do rozwiązania właśnie tych problemów została swego czasu wydana Uchwała 296/71 Rady Ministrów. Działania zainicjowane jej postanowieniami (jak również lista przedsiębiorstw uznawanych przez normodawcę za wielkie) winny być kontynuowane<sup>32</sup>. Równocześnie przy kolejnych opracowaniach nowej ustawy o przedsiębiorstwach państwowych winny zostać szczególnie starannie rozważone wszystkie sygnalizowane wyżej kwestie terminologiczne; tak, aby na bazie tego aktu nie powstawały wątpliwości co do znaczenia przypisywanego poszczególnym określeniom odnoszącym się do różnych typów przedsiębiorstw i aby zachowana została czystość i jednolitość terminologii w prawie.

## LA GRANDE ENTREPRISE D'ETAT (UN APERÇU DE LA LEGISLATION)

### Résumé

Dans de différentes dispositions, de même que dans l'arrêté 296/71 du Conseil des Ministres, on emploie la notion de "grande entreprise". Malgré les ressemblances elle ne peut pas être identifiée à celle de "grande unité économique" (en polonais WOG). Cette différenciation résulte de plusieurs éléments: 1) Le concept d'une grande entreprise, d'après l'arrêté 296/71 envisage les entreprises industrielles et de construction. La notion de WOG possède l'étendue plus large, embrasse aussi les établissements qui font partie des autres branches de l'économie nationale, p.ex. du commerce. 2) Toutes les grandes entreprises dont on parle dans l'arrêté 296/71 sont énumérées dans le plan central. Par contre, WOG c'est aussi bien une organisation locale que centrale. 3) Presque toutes les entreprises que l'arrêté cité classe dans la catégorie des grandes étaient (et sont toujours) groupées dans les unions des entreprises d'état. S'il s'agit des WOG, elles ont en général le caractère d'union-même. 4) Parmi les grande entreprises de l'arrêté 296/71 il y en a qui jusqu'à maintenant ne possèdent pas leurs propres règles d'économie et des finances ce qui était la condition *sine qua non* de la mise au nombre de la catégorie des unités d'initiation (WOG). 5) L'arrêté 296/71 unit absolument toutes les unités d'organisation qui ne possèdent pas de personnalité juridique, dont le fonctionnement est basé sur la comptabilité économique intérieure. Ce modèle ne peut pas être attribué à WOG que dans les conditions exceptionnelles. Après avoir pris en considération les éléments cités il faut admettre que les deux notions: „grande entreprise" et „grande unité économique" (WOG) appartiennent aux catégories d'organisation et juridiques distinctes. Il faut pourtant remarquer que dans la pratique ces deux catégories s'entrecroisent de temps en temps.

Dans son analyse de la législation économique l'auteur aboutit à une conclusion.

z uwagi na niedawno wydany akt o powołaniu, na liście wielkich przedsiębiorstw Uchwały 296/71.

<sup>32</sup> Podkreślają to dobitnie ustalenia odbytej 29 stycznia 1979 r. II Krajowej Narady Przedstawicieli Samorządu Robotniczego. Por. wystąpienie E. Gierka z tej Narady.

D'après lui notre législation divisait souvent les différents types d'entreprises d'état selon leur grandeur. De la part de l'organe créatif de normes une telle classification n'était pas la simple constatation du niveau inégal de la concentration de la production. Le classement dans une catégorie concrète des entreprises, mis en vigueur par les dispositions, a entraîné les conséquences concrètes de nature juridique et d'organisation. Ces conséquences concernaient surtout: 1) l'organisation intérieure de l'entreprise et des cellules qui le formaient, 2) la création des organes de l'entreprise, leur structure intérieure, 3) les règles de la subordination administrative, 5) les droits et les obligations de l'entreprise.

Pour pouvoir grouper les traits nécessaires que doit posséder l'entreprise pour entrer dans la catégorie des grandes, il faut relever: 1) la sphère de l'appréciation de la grandeur de l'entreprise, 2) les unités de mesure dont on se servira durant la classification, 3) la limite distincte entre les grandes entreprises et les autres. Les dispositions juridiques comprennent le description partielle de chaque élément. Pour le juriste les plus intéressants sont les critères de l'estimation de la grandeur, préférés par l'organe créatif de normes qui esquissent les sphères d'appréciation. Une analyse détaillée mène l'auteur à la conclusion que le nombre d'employés soit le critère le plus souvent respecté par l'organe créatif de normes juridiques. Il souligne en même temps le manque d'un critère universel qui permettrait de classer les entreprises d'après leur grandeur. Il n'y a pas non plus, ce qui est encore plus gênant, des règles constantes servant à classer des entreprises en petites, moyennes et grandes.

A l'avis de l'auteur il est nécessaire de continuer l'activité initiée par les modalités de l'arrêté 296/71 et de mettre constamment à jour la liste des entreprises reconnues par l'organe créatif de normes comme grandes. Malgré une certaine fascination des problèmes de WOG que l'on peut remarquer dernièrement, il ne faut pas négliger les problèmes d'organisation des entreprises qui n'ont pas été classées comme WOG. On peut nommer ici les grandes entreprises dont justement la grandeur est la cause des problèmes compliqués dans la matière d'organisation, des problèmes sociaux et juridiques.