

ZDZISŁAW NIEDBAŁA

## Z PROBLEMATYKI NADZORU NAD PRZEDSIĘBIORSTWEM PAŃSTWOWYM

W świetle aktualnie obowiązujących rozwiązań prawnych nie może budzić wątpliwości zasadnicza odmiennność usytuowania prawnego przedsiębiorstwa państwowego, w porównaniu z jego położeniem prawnym przed wprowadzeniem reformy gospodarczej. Odmienności tej upatruje się przede wszystkim w ograniczeniu prawnie dopuszczalnej ingerencji zewnętrznej w sprawy przedsiębiorstwa, a tym samym wydatnym wzroście kompetencji organów przedsiębiorstwa. Dostrzeganie tego zjawiska nie wyjaśnia jednak w sposób dostatecznie precyzyjny stosunku organów administracji gospodarczej do przedsiębiorstw państwowych. W aktach ustawodawczych, służących wprowadzeniu i realizacji reformy gospodarczej, zrezygnowano z posługiwania się pojęciem jednostki nadrzędnej nad przedsiębiorstwem państwowym. Miejsce jednostki nadrzędnej zajął organ założycielski, ale bez sukcesji przysługujących jej uprzednio szeregu zadań, a szczególnie kompetencji. Organowi założycielskiemu powierzono, w ograniczonym wprawdzie zakresie, prawo władczego wkroczenia w sprawy przedsiębiorstwa. Czy sfera tego rodzaju uprawnień organu założycielskiego wyznacza granicę dopuszczalnego prawnie oddziaływania nadzorczego? Wątpliwości tej nie wyjaśniają wprost obowiązujące przepisy prawne, a propozycje doktryny dość dalekie są od jedności<sup>1</sup>. Niekiedy podkreśla się, że „nie ma w instytucji nadzoru jakiejś stałej treści, wynikającej jakby z istoty tej instytucji”<sup>2</sup>, Można zgodzić się z tym poglądem przyjmując, że przepisy prawne wyposażają organy nadzorujące w różne zestawy środków oddziaływania na podmioty nadzorowane. Wydaje się jednak, iż w każdym przypadku działanie nadzorcze wykracza poza stwierdzenie czy ustalenie zgodności zachowania nadzorowanego z normą prawną, czy też nie regulowanymi prawem zasadami postępowania lub wzorcami. Stąd też trafnie wskazuje

<sup>1</sup> Zwraca na to uwagę J. Łętowski, *Kontrola administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. III, Warszawa 1978, s. 352 podkreślając że „nie ma pełnej zgody co do konkretnej treści tego pojęcia”.

<sup>2</sup> Ł. Bar, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968, s. 123.

J. Starościk, że „organ nadzorujący nie tylko spostrzega i ocenia, on również w pewnym sensie współadministruje, odpowiada za wyniki działalności organizatorskiej organów podległych nadzorowi”<sup>3</sup>. Można zatem chyba utożsamiać nadzór organu założycielskiego z takim jego prawnie dopuszczalnym oddziaływaniem wobec przedsiębiorstwa państwowego, które polega na wyłączeniu organu przedsiębiorstwa w podjęciu decyzji, jej zmianie lub uchyleniu albo też uzależnieniu jej skuteczności od zatwierdzenia. Nie jest to oczywiście zamknięty katalog środków nadzorczych, lecz ich wyszczególnienie, najczęściej unormowanych w przepisach i stosowanych w praktyce<sup>4</sup>. Obok kompetencji typu nadzorczego organowi założycielskiemu przyznano wobec przedsiębiorstwa państwowego również prawo kontroli i oceny pracy przedsiębiorstwa i jego kierownictwa. Czy korzystanie z uprawnień kontrolnych stwarza dla przedsiębiorstwa i jego organów sytuację określonego uzależnienia od organu założycielskiego? Nawet przyjmując dość powszechnie akceptowane pojęcie kontroli, jako czynności sprawdzania faktycznego stanu rzeczy<sup>5</sup>, trudno *a priori* wykluczyć możliwość ukształtowania się trwalszych więzów zależności kontrolowanego przedsiębiorstwa od organu założycielskiego.

Korzystanie z szerokich uprawnień nadzorczych, jak również z prawa kontroli i oceny działania przedsiębiorstwa, było niekwestionowanym przejawem działalności jednostek nadrzędnych. Możliwości sięgania do podobnego arsenału środków prawnych wobec przedsiębiorstwa posiada obecnie organ założycielski. Ustalenie zasadniczych różnic w prawnym usytuowaniu obu wspomnianych podmiotów, a więc ewolucja od jednostki nadrzędnej do organu założycielskiego, pozostaje w ścisłym związku z koncepcją samodzielności przedsiębiorstwa oraz jej prawnych gwarancji.

Dość powszechne i zupełnie naturalne było (i jest) dążenie przedsiębiorstw państwowych do zapewnienia sobie niezbędnej samodzielności w organizowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej. Na tle obowiązujących do niedawna regulacji prawnych, idea samodzielności znajdowała wprawdzie normatywne odzwierciedlenie, nader często jednak nie potwierdzane w praktyce funkcjonowania przedsiębiorstw<sup>6</sup>. Różnie też definiowane jest pojęcie samodzielności gospodarczej przedsiębiorstwa. Upatruje się w niej niekiedy zakresu prawa do podejmowania de-

<sup>3</sup> J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 346.

<sup>4</sup> Nie wymieniono np. prawa do zawieszenia w czynnościach argonu nadzorowanego, a więc czasowego wyłączenia jego kompetencji, co przewiduje np. art. 56 ustawy z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach.

<sup>5</sup> M. Jaroszyński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 440, podobnie J. Starościk, *Prawo administracyjne*.

<sup>6</sup> Z. Niedbała, *Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego, Stanowisko prawne W świetle zasady jednoosobowego kierownictwa*, Poznań 1973, s. 9.

cyjji i konkretnej swobody rozstrzygania w tym zakresie<sup>7</sup>. Zwykle jednak problem samodzielności przedsiębiorstwa rozpatrywany był na płaszczyźnie jego wzajemnych stosunków z jednostką nadrzędną<sup>8</sup>. Na gruncie prawa przedsiębiorstw zadania i kompetencje ich jednostek nadrzędnych początkowo spełniały centralne zarządy, wchodzące w skład ministerstw; a działające w myśl przepisów uchwały Prezydium Rządu z 23 XII 1950 r.<sup>9</sup> Powyższa uchwała przyznawała im status jednostek operatywnego nadzoru, koordynacji, kontroli i ogólnego kierownictwa wszystkich przedsiębiorstw o jednakowym lub pokrewnym rodzaju działalności albo przedmiocie produkcji. Ustawa z 16 II 1960 r.<sup>10</sup>, nowelizująca dekret z 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych, powierzyła zjednoczeniom zadania i kompetencje jednostki nadrzędnej. Przepis art. 19 ust. 2 dekretu z 26 X 1950 r. wymieniał wśród celów zjednoczenia m.in. koordynowanie oraz spełnianie nadzoru nad działalnością zgrupowanych przedsiębiorstw. Równocześnie w art. 6 dekretu zupełnie jednoznacznie określono, że sprawowanie nadzoru nad przedsiębiorstwami jest podstawowym obszarem aktywności jednostki nadrzędnej. Z powołanego ostatnio przepisu wyłania się wyraźnie konstrukcja utożsamiająca jednostkę nadrzędną z organem lub organizacją wykonującą nadzór nad działalnością przedsiębiorstwa. Należy zaznaczyć, że funkcje jednostki nadrzędnej mogły być powierzane również tzw. przedsiębiorstwom prowadzącym, o ile ze względów gospodarczych lub organizacyjnych nie było celowe utworzenie, dla określonej grupy przedsiębiorstw, odrębnego zjednoczenia<sup>11</sup>. Bez względu na typ jednostki nadrzędnej nad przedsiębiorstwem, układ ich wzajemnych stosunków bezsprzecznie determinowała funkcja nadzoru. Obowiązujące uprzednio regulacje prawne dość jednoznacznie opierały powyższe relacje na formule ogólnej kompetencji nadzorczej jednostki nadrzędnej wobec podległego przedsiębiorstwa. W literaturze prawa administracyjnego zwrócono w związku z tym uwagę, że „w prawie gospodarki państwowej istnieje zasada domniemania kompetencji organów wyższego stopnia wobec jednostek podporządkowanych (przedsiębiorstw)”<sup>12</sup>. Wspomniany już dekret z 26 X 1950 r. zastrzegał

<sup>7</sup> E. Łętowska, *Samodzielność przedsiębiorstw i ich osobowość prawna*, Przegląd ustawodawstwa Gospodarczego 1971, nr 11, s. 367.

<sup>8</sup> L. Bar, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego*, s. 112 oraz J. Wiszniewski, *Prawne aspekty reform funkcjonowania gospodarki*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1971, nr 12, s. 410, który wskazuje, że stopień samodzielności przedsiębiorstwa wyznaczają dwa elementy: krąg wiążących przedsiębiorstwo wskaźników dyrektywnych oraz zakres uprawnień jednostki nadrzędnej do ingerowania w działalność przedsiębiorstwa.

<sup>9</sup> MP 1951, nr 5, poz. 63.

<sup>10</sup> Tekst jednolity Dz. U. 1960 nr 18 poz. 111.

<sup>11</sup> Szczegółowe unormowanie tej kwestii zawierała uchwała nr 388 RM z 17 XI 1960 r. o przedsiębiorstwach prowadzących (MP 1969 nr 94).

<sup>12</sup> A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966, s. 56.

wprawdzie, że działalność zjednoczenia nie może ograniczać zastrzeżonej prawnie samodzielności zgrupowanych w nim przedsiębiorstw, ale tego rodzaju gwanancja w praktyce pozostawała jedynie deklaracją<sup>13</sup>. O sytuacji takiej przesądzał nie tylko bardzo szeroki zakres uprawnień przyznanych naczelnemu dyrektorowi zjednoczenia w § 8 pkt 5 uchwały nr 383 RM z 7 XII 1966 r.<sup>14</sup>, ale przede wszystkim przyznana w § 9 ust. 2 uchwały ogólna kompetencja nadzorcza. Na powyższej podstawie prawnej naczelny dyrektor zjednoczenia był uprawniony do uchylecia decyzji dyrektorów zgrupowanych przedsiębiorstw, w razie stwierdzenia niezgodności tych decyzji z przepisami prawa lub interesem zjednoczenia. Dopuszczalność uchylania decyzji dyrektora przedsiębiorstwa na podstawie przesłanki jej niezgodności z interesem zjednoczenia dobitnie wskazywała na nieograniczone wręcz możliwości władczego wkraczania, nawet w sferę prawnie dla przedsiębiorstwa zastrzeżonego obszaru samodzielnego działania. Wprawdzie § 9 ust. 1 uchwały nr 383/66 RM uprawniał przedsiębiorstwo do wnoszenia odwołań od decyzji naczelnego dyrektora zjednoczenia, ale wyłącznie do ministra sprawującego nadzór nad zjednoczeniem. Podobnie spory pomiędzy konferencją samorządu robotniczego a jednostką nadrzędną nad przedsiębiorstwem podlegały rozpatrzeniu przez komisję rozjemczą działającą przy ministrze, z zastrzeżeniem prawa ministra do uchylania orzeczeń komisji<sup>15</sup>.

W literaturze od dłuższego czasu zwracano uwagę na niekorzystną sytuację przedsiębiorstwa wobec jednostki nadrzędnej w warunkach faktycznej dominacji oddziaływania nadzorczego, opartego na domniemaniu ogólnej kompetencji. Trafnie podkreślono, że w ten sposób realizowana koncepcja nadzoru powoduje, że „ułatwia ona organowi nadrzędnemu nieograniczoną ingerencję w sferę działania przedsiębiorstwa państwowego z tytułu sprawowanego nadzoru”<sup>16</sup>. Przedstawiony stan prawny oraz oparta na jego rozwiązaniach praktyka stosunków pomiędzy jednostką nadrzędną a przedsiębiorstwem państwowym, z oczywistych względów nie mogły stać się składowym elementem założeń reformy gospodarczej.

W dokumencie wyznaczającym „kierunki reformy gospodarczej”<sup>17</sup>

<sup>13</sup> B. Rybicki, *Aspekty prawne sytuacji przedsiębiorstwa państwowego*, w: *Przedsiębiorstwo w polskim systemie społeczno-ekonomicznym*, Warszawa 1967, s. 79.

<sup>14</sup> MP 1966 nr 69 poz. 327 z późniejszymi zmianami.

<sup>15</sup> Por. rozdział II rozporządzenia RM z 25 II 1960 r. w sprawie komisji rozjemczych do rozpatrywania sporów między konferencjami samorządu robotniczego a jednostkami nadrzędnymi nad przedsiębiorstwami państwowymi (Dz. U. 1960 nr 12 poz. 73).

<sup>16</sup> M. Wostal, *Charakter prawny form oddziaływania zjednoczenia na przedsiębiorstwa państwowe*, Warszawa—Poznań 1975, s. 70 oraz szerzej w tej sprawie: L. Bar, *Położenie prawne przedsiębiorstwa*, s. 122.

<sup>17</sup> *Kierunki reformy gospodarczej*; aneks do Trybuny Ludu, VII/1981 r.

wśród trzech podstawowych filarów, na których założono oparcie mechanizmu funkcjonowania gospodarki narodowej, znalazła się zasada samodzielności przedsiębiorstwa. Stwierdzono równocześnie, że „zasada samodzielności przedsiębiorstw rodzi daleko idące konsekwencje we wszystkich dziedzinach funkcjonowania gospodarki, przesądając o kierunku istotnych zmian organizacyjnych”. Z interesującego nas punktu widzenia szczególnie doniosłe znaczenie należy przyznać art. 67 ust. 4 ustawy z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych<sup>18</sup>. Przepis ten bowiem stał się normatywną zapowiedzią likwidacji zjednoczeń przedsiębiorstw państwowych. Na tej ustawowej podstawie uchwała nr 242 Rady Ministrów z 30 XI 1981 r. w sprawie zasad, trybu i terminu zniesienia zjednoczeń przedsiębiorstw państwowych określiła Warunki i tryb likwidacji zjednoczeń<sup>19</sup>. Wobec likwidacji zjednoczeń utraciło w istocie rzeczy rację bytu pojęcie jednostki nadrzędnej w sensie prawnym, utrwalonym pod rządem dekretu z 23 X 1950 r. oraz jego przepisów wykonawczych. Początkujące wprowadzenie reformy gospodarczej ustawy z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych oraz o samorządzie załogi przedsiębiorstwa<sup>20</sup> nie przewidują funkcjonowania organu lub organizacji o cechach jednostki nadrzędnej nad przedsiębiorstwem. Wyeliminowanie pośredniego szczebla administracji gospodarczej uprościło organizację zarządzania gospodarką państwową, a obowiązujące przepisy prawne wyznaczają status dwóch grup podmiotów. Są nimi przedsiębiorstwa państwowe oraz organy założycielskie<sup>21</sup>.

Pojęcie „organ założycielski” pojawiło się na gruncie polskiego prawa przedsiębiorstw dopiero w treści wspomnianych ustaw z 25 IX 1981 r. Powierzając zadania i kompetencje organu założycielskiego naczelnym, centralnym oraz terenowym organom administracji państwowej ustawodawca jednocześnie zrezygnował z przyznania im atrybutów jednostki nadrzędnej w dotąd znanym znaczeniu. Wydaje się zatem, że ustalenie pozycji prawnej organu założycielskiego na gruncie obecnego stanu prawnego wymaga analizy nowych elementów sytuacji prawnej przedsiębiorstwa oraz rozwiązań prawnych, wyznaczających zadania i kompetencje tych nowego typu organów. W pierwszym przypadku chodzi przede wszystkim o podstawowe założenia normatywne, wyznaczające pozycję prawną przedsiębiorstwa, a więc zawarte w rozdziale 1 ustawy z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach. Już art. 1 ust. 2 ustawy akcentuje samo-

<sup>18</sup> Dz. U. 1901 or 24 poz. 1122 z późniejszymi zmianami.

<sup>19</sup> MP 1981 nr 32 poz. 286.

<sup>20</sup> Dz. U. 1981 snr 24 poz. 123.

<sup>21</sup> Nie wyklucza to oczywiście stosunków prawnych przedsiębiorstwa państwowego z innymi niż organ założycielski organami państwa, w tym również o naturze administracyjnoprawnej, ale przy zachowaniu zasady wyrażonej w art. 4 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach.

dzielność przedsiębiorstwa, jako samorządnej i samofinansującej się organizacji gospodarczej.. Równocześnie art. 2 ustawy wskazuje na gospodarowanie przez przedsiębiorstwo wydzieloną częścią imienia ogólnonarodowego, zgodnie z celami narodowego planu gospodarczego i podkreśla samodzielny sposób prowadzenia działalności gospodarczej. Jak trafnie zwraca uwagę L. Bar, oba wspomniane elementy, tj. przynależność majątku przedsiębiorstwa do mienia ogólnonarodowego oraz obowiązek uwzględniania celów narodowego planu gospodarczego, stwarzają potrzebę funkcjonowania podmiotu czuwającego nad harmonijnym współdziałaniem przedsiębiorstwa z całą gospodarką narodową<sup>22</sup>. Samodzielność podejmowania decyzji przez organy przedsiębiorstwa i organizowania przez nie jego działalności, proklamowanej w art. 4 ust. 1 ustawy, jest logiczną konsekwencją uprzednio powołanych rozwiązań ustawy o przedsiębiorstwach. Dotyczy to wszystkich organów przedsiębiorstwa państwowego określonych w art. 31 ustawy. W przypadku dyrektora przedsiębiorstwa potwierdza to wyraźnie art. 33 ust. 2 ustawy, stanowiąc, że organ ten — działając zgodnie z przepisami prawa — podejmuje decyzje samodzielnie i ponosi za nie odpowiedzialność. W stosunku do zebrania ogólnego pracowników (delegatów) oraz rady pracowniczej przedsiębiorstwa samodzielność ich działania znalazła gwarancję w zasadzie niezależności, określonej w art. 1 ust. 3 ustawy o samorządzie załogi<sup>23</sup>.

Zasadnicze jednak znaczenie, dla określenia roli i funkcji organu założycielskiego wobec przedsiębiorstwa państwowego, posiada zdecydowanie jednoznaczne odrzucenie w ustawie z 25 IX 1961 r. zasady domniemania kompetencji do wkraczania w sprawy przedsiębiorstwa z tytułu sprawowanego nadzoru. Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych nie wyeliminowała całkowicie nadzoru nad działalnością przedsiębiorstwa oraz jego dyrektora. Przyznać też trzeba, że raczej były i chyba są odosobnione zapatrywania, zmierzające do zapewnienia przedsiębiorstwu państwowemu takiej swobody działania, która w istocie byłaby równoznaczna z jego nieograniczoną autonomią. Ustawa o przedsiębiorstwach zawiera odrębny rozdział 12 o znamienym tytule „Nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym”. Podstawowe znaczenie wśród zawartych tam przepisów prawnych, określających pozycję organu założycielskiego, należy przyznać art. 52 ust. 2 ustawy. Stosownie do tego przepisu organ założycielski ma prawo władczego wkraczania w sprawy przedsiębiorstwa tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi. Zasada dopuszczalności decyzyjnego wkraczania w sprawy przedsiębiorstwa przez inne niż organ założycielski organy administracji państwowej została

<sup>22</sup> Ł. Bar, *Organ założycielski*, Samorząd i Życie, załącznik do Życia Gospodarczego nr 35/1985 r.

<sup>23</sup> iZ. Niedbała, *Pozycja prawna załogi i jej organów w świetle ustaw o przedsiębiorstwie państwowym i samorządzie jego załogi*, Państwo i Prawo 1983, z. 1.

w identyczny sposób określona w art. 4 ust. 2 ustawy. Tylko zatem przepis rangi ustawowej może stanowić dla organu założycielskiego materialnoprawną podstawę skierowania do przedsiębiorstwa wiążącej decyzji. W związku z taką regulacją prawną B. Ziemianin stwierdza, że „ustawa o przedsiębiorstwach państwowych [...] zrywa z hierarchicznym nadzorem organów założycielskich nad przedsiębiorstwami, a właściwie sprowadza ten nadzór do prawa kontroli i oceny działalności przedsiębiorstwa i jego dyrektora”<sup>24</sup>. Taka ocena wydaje się zbyt daleko idąca. W ustawie bowiem nie zrezygnowano zarówno z możliwości nadzorczego oddziaływania wobec przedsiębiorstwa, jak i wobec jego dyrektora, Stworzono natomiast zdecydowaną tamę dla nieskrępowanego wkraczania organu założycielskiego w sprawy przedsiębiorstwa z tytułu sprawowanego nadzoru. Rozdział 12 ustawy o przedsiębiorstwach zawiera bowiem podstawy prawne dla oddziaływania nadzorczego, jak i kontrolnego w stosunku do przedsiębiorstw państwowych oraz ich dyrektorów. Stąd też słusznie przypomina L. Bar, że „ustanowiony w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych zakres obowiązków i uprawnień organu założycielskiego oraz jego środki działania są wynikiem kompromisu”<sup>25</sup>. Niewątpliwym przejawem nadzorczego działania organu założycielskiego wobec przedsiębiorstwa jest podjęcie decyzji określonych w art. 54 ustawy. Na tej podstawie organ założycielski może zobowiązać przedsiębiorstwo do uzupełnienia planu gospodarczego o dodatkowe zadania lub wyznaczyć mu zadanie pozaplanowe, gdy wynika to z potrzeb obronności kraju, w wypadku klęski żywiołowej lub dla realizacji zobowiązania międzynarodowego. Działając na podstawie art. 15 ustawy z 29 VI 1983 r. o poprawie gospodarki przedsiębiorstwa oraz jego upadłości<sup>26</sup> organ założycielski może podjąć decyzję o likwidacji przedsiębiorstwa albo o ustanowieniu nad nim zarządu komisarycznego.

Działania organu założycielskiego wobec dyrektora przedsiębiorstwa również nie ograniczają się do czynności kontrolnych i oceniających. Dowodzą tego uprawnienia przewidziane w art. 55 i 56 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. W razie stwierdzenia, że decyzja dyrektora przedsiębiorstwa jest sprzeczna z prawem, organ założycielski ma ustawowy obowiązek wstrzymania jej wykonania oraz zobowiązania dyrektora do jej zmiany lub cofnięcia. Podjęcie decyzji o zawieszeniu dyrektora w jego czynnościach jest natomiast uprawnieniem organu założycielskiego, z którego może skorzystać w razie stwierdzenia, że dalsze pełnienie przez dyrektora funkcji stanowi istotne naruszenie prawa lub zagroca podstawowym interesom gospodarki narodowej<sup>27</sup>. Uprawnienia

<sup>24</sup> B. Ziemianin, *Organy przedsiębiorstwa państwowego*, Szczecin 1985, s. 21.

<sup>25</sup> iL. Bar, *Organ założycielski*.

<sup>26</sup> Dz. U. 1983 nr 36 poz. 165.

<sup>27</sup> Szerzej o instytucja zawieszenia w pełnieniu czynności: Z. Kubot, W. Sanetra, *O zawieszeniu pracownika w pełnieniu czynności*, RPEiS 1982, z. 4.

kontrolno-oceniające, a ponadto możliwość skorzystania przez organ założycielski wobec dyrektora przedsiębiorstwa z (nadzorczego środka prawnego, przewidziano również w ustawie z 26 I 1984 r. o zasadach tworzenia zakładowych systemów wynagradzania<sup>28</sup>. Stosownie do art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy dyrektor przedsiębiorstwa jest zobowiązany do uzyskania opinii organu założycielskiego zawierającej ocenę spełniania przez przedsiębiorstwo warunków wprowadzenia zakładowego porozumienia płacowego. W praktyce powyższe uprawnienie kontrolno-oceniające wykorzystywane jest jako środek oddziaływania, co najmniej zbliżony do nadzorczego. Jak bowiem zwrócono uwagę, „organy założycielskie ustalają własne wymagania dotyczące dokumentacji obejmujące dane konieczne dla wydania opinii i przedsiębiorstwo, nie chcąc się narażać na opinię negatywną, wymaganiom tym zmuszone są się poddać”<sup>29</sup>. Na mocy art. 23 ustawy z 26 I 1984 r. organom założycielskim przysługuje nadto typowa kompetencja nadzorcza. W razie stwierdzenia przez organ założycielski nieprawidłowości w zakresie realizacji zakładowego porozumienia płacowego, może on zobowiązać dyrektora przedsiębiorstwa do wypowiedzenia porozumienia. Już chociażby te przykłady świadczą, że nadzór organu założycielskiego nie został sprowadzony do działań wyłącznie kontrolnych i oceniających. Czynności natury kontrolno-ocennej winny dominować w oddziaływaniu organów założycielskich, co wynika z art. 52 ust. 1 ustawy zobowiązującego te organy do dokonywania kontroli i oceny działalności przedsiębiorstw oraz oceny pracy ich dyrektorów. O ile zatem czynności kontrolne i oceniające przedsiębiorstwo objęte zostały ustawowym obowiązkiem organu założycielskiego, to jego aktywność nadzorcza może być przejawiana tylko na mocy wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Powyższe ustalenie nie zamyka jednak kręgu uwarunkowań prawnych wyznaczających pozycję organu założycielskiego wobec przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwu państwowemu, a ściślej jego dyrektorowi oraz radzie pracowniczej, służy przeciwko decyzji prawo wniesienia sprzeciwu adresowanego do autora działania nadzorczego. Chodzi oczywiście o te decyzje organu założycielskiego, które przynajmniej w przeświadczeniu zgłaszającego sprzeciw wydanie zostały bez ustawowej podstawy. W razie nieuwzględnienia sprzeciwu przez organ założycielski, dyrektorowi przedsiębiorstwa i radzie pracowniczej — na mocy art. 57 ust. 3 ustawy — służy prawo skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Należy jednak zaznaczyć, że powyższe środki prawne, tj. sprzeciw i skarga sądowa, są wyłącznie instrumentami ochrony praw przed-

<sup>28</sup> Dz. U. 1984 nr 5 poz. 25,

<sup>29</sup> Z. Sypniewski, *Zakładowe porozumienie płacowe jako źródło prawa pracy*, w: *Organizacja tworzenia zakładowych systemów wynagradzania*, Poznań 1984, s. 19 (materiały Konferencji Naukowej).

siębiorstwa przed bezprawną ingerencją władczą organu założycielskiego. Nie przysługują natomiast w stosunku do tych przejawów oddziaływania organu założycielskiego, które mieszczą się w granicach jego zadań i kompetencji kontrolnych i oceniających. Mając na względzie dość lapidarne sformułowanie art. 52 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach, zwrócono uwagę na występujący w tym przepisie „brak określenia dopuszczalnych form, zakresu i kryteriów kontroli”<sup>30</sup>. Szczególnie doniosła wydaje się kwestia kryteriów czynności kontrolnych, podejmowanych przez organ założycielski. Nie ulega wątpliwości, że w grę wchodzi kryterium legalności oraz rzetelności<sup>31</sup>. Nie sposób jednak wykluczyć (na gruncie art. 92 ust. 1 ustawy) możliwości prowadzenia działań kontrolnych również na podstawie innych kryteriów. Brak również podstaw do wyłączenia określonych obszarów działalności przedsiębiorstwa oraz przejawów pracy dyrektora z możliwością poddania ich kontroli organu założycielskiego. Bez względu jednak na przyjęte kryteria kontroli oraz obszar penetracji kontrolnej, żądane ustalenia pokontrolne nie mogą zawierać dyspozycji wyřeczającej właściwy organ przedsiębiorstwa w decydowaniu ani też zawierać zobowiązania dla organu przedsiębiorstwa do podejmowania określonych decyzji. Treść ustaleń pokontrolnych będzie jednak miała istotne znaczenie dla ewentualnej możliwości uruchomienia przez organ założycielski, stosownych środków nadzorczych, przewidzianych w ustawie. Tak więc stwierdzenie w toku czynności kontrolnych faktu wydania przez dyrektora decyzji sprzecznej z prawem upoważnia organ założycielski do zastosowania środka prawnego, przewidzianego w art. 55 ustawy o przedsiębiorstwach. Ustalenie w toku kontroli niegospodarnych decyzji dyrektora lub tolerowanie przez niego zjawisk niegospodarności w przedsiębiorstwie będzie uzasadniać zawieszenie go w czynnościach z racji zagrożenia podstawowych interesów gospodarki narodowej. Ustalenia pokontrolne, m. in. organu założycielskiego, mogą stanowić przesłankę odmowy uwzględnienia wniosku dyrektora lub rady pracowniczej o likwidację przedsiębiorstwa i równocześnie uzasadnienie dla ustanowienia nad przedsiębiorstwem zarządu komisarycznego w trybie art. 11 ustawy z 29, VI 1983 r. Na tle powyższych, przykładowych sytuacji, można przyjąć, że efekty kontrolnej aktywności organu założycielskiego w stosunku do przedsiębiorstwa mogą posiadać dwojaki charakter:

a) niektóre ustalenia kontroli mogą stać się przesłanką, zacznym podjęcia przez organ założycielski stosownego środka nadzorczego, przewidzianego w przepisach ustawowych,

<sup>30</sup> Z. Kubot, W. Sanetra, *Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego a organ założycielski. Aspekty pracownicze*, w: *Pozycja prawna dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, Wrocław 1933, s. 40-41.

<sup>31</sup> A. Chełmoński, *Sytuacja dyrektora przedsiębiorstwa państwowego wobec organa założycielskiego*, w: *Pozycja prawna dyrektora*.

b) zdecydowana większość ustaleń kontrolnych, adresowanych do przedsiębiorstwa, posiada charakter wyłącznie informacyjny, instruktażowy, a ich wykorzystanie należy do wyłącznej gestii decyzyjnej organów przedsiębiorstwa.

Przy uwzględnieniu powyższych założeń nieco przesadną wydaje się opinia wskazująca, że „art. 52 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach umożliwia organowi założycielskiemu dowolną penetrację wszelkich obszarów działania przedsiębiorstwa i jego dyrektora, kontrolę i ocenę jego pracy, ograniczając ustawowo gwarantowaną samodzielność”<sup>32</sup>. Podnosi się też niekiedy okoliczności związane z nadmierną szczegółowością kontrolnych badań, przeprowadzonych przez organ założycielski w przedsiębiorstwach, a w konsekwencji konieczność realizowania przez dyrektora ogromnej liczby zaleceń i wniosków pokontrolnych<sup>33</sup>. Jest tak oczywiście wówczas, gdy dyrektor, zwykle na zasadzie utartych nawyków, skłonny jest do traktowania wszystkich ustaleń płynących od organu założycielskiego, jako wiążących i podlegających wykonaniu. Ochrona samodzielności przedsiębiorstwa wymaga bowiem nie tylko powstrzymania się przez organ założycielski od nieuprawnionych ingerencji, ale również własnej w tym zakresie inicjatywy organów przedsiębiorstwa, a szczególnie jego dyrektora.

Prawne usytuowanie organu założycielskiego wobec przedsiębiorstwa państwowego na gruncie ustawy z 25. IX 1981 r. wyklucza możliwość jego traktowania jako jednostki nadrzędnej. Atrybut nadrzędności wobec przedsiębiorstwa, w świetle uprzednio obowiązującego stanu prawnego, nierozzerwalnie bowiem związany był z możliwością niemal nieograniczonego wkraczania władczego w sprawy podporządkowanego przedsiębiorstwa. Dla organu założycielskiego możliwość taka istnieje wyłącznie na kwalifikowanej, ustawowej podstawie prawnej. Rozwiązania ustawy o przedsiębiorstwach uwzględniły zatem jedno z doniosłych założeń określonych w „kierunkach reformy gospodarczej”. Zakłada ono, że „ministerstwa nie występują w roli zwierzchników jednostek gospodarczych, zachowując prawo ingerencji jedynie w przypadkach naruszenia przez nie prawnie uregulowanych zasad”<sup>34</sup>.

Ustalenie, iż na gruncie ustawy o przedsiębiorstwach organy założycielskie nie korzystają z atrybutu jednostki (organu) nadrzędnej, nie daje jeszcze jednoznacznej odpowiedzi, czy dotyczy to również ich wzajemnego stosunku ukształtowanego zachowanymi w mocy przepisami ustawowymi, pochodzącymi z okresu przed reformą gospodarczą. Wąt-

<sup>32</sup> Z. Kubat, W. Sanetra, *Dyrektor przedsiębiorstwa*, s. 41.

<sup>33</sup> M. Greliik, *Samodzielność pod kontrolą*, Przegląd Organizacji 1982, nr 11, s. 11.

<sup>34</sup> Por. tezę nr 27 Kierunków reformy gospodarczej.

pliwości tego rodzaju rodzą się głównie na tle art. 17 pkt 2 kpa, wskazującym, że organami wyższego stopnia — w rozumieniu tegoż kodeksu w stosunku do przedsiębiorstw państwowych — są odpowiednie organy nadrzędne i właściwi ministrowie. Zdaje się nie ulegać wątpliwości, że koncepcja organu wyższego stopnia nad przedsiębiorstwem, przyjęta w kpa, była rezultatem obowiązującego ówczesnie układu pomiędzy zjednoczeniem a podporządkowanym mu przedsiębiorstwem<sup>35</sup>. Aktualnie problem sprowadza się do ustalenia, czy i ewentualnie który podmiot korzysta z atrybutu organu wyższego stopnia wobec przedsiębiorstwa rozstrzygającego indywidualną sprawę w drodze decyzji administracyjnej. W kwestii tej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 26 V 1983 r. W powyższym orzeczeniu<sup>36</sup> wykluczono możliwość występowania przez zrzeszenie w roli organu wyższego stopnia. Pogląd to w pełni trafny i spotkał się z przychylną oceną L. Bara w głosie do wspomnianego orzeczenia. Zasadniczo odmienne są jednak zapatrywania NSA i glosatora w sprawie możliwości wykonywania funkcji organu wyższego stopnia przez organ założycielski. Zdaniem NSA ogólna zasada dwuinstancyjności postępowania, określona w art. 15 kpa, nie uległa modyfikacji na skutek odmiennego usytuowania pozycji organu założycielskiego w przepisach ustawy o przedsiębiorstwach. Podobny pogląd wyrażany jest w literaturze postępowania administracyjnego. Podkreśla się m.in., że „uprawnienia organów wyższego stopnia w ogólnym postępowaniu administracyjnym wynikają bezpośrednio z przepisów kpa”. W konsekwencji zatem należy je traktować jako organy wyższego stopnia w świetle art. 17 pkt 2 kpa<sup>37</sup>, albowiem funkcje typu nadzorczego wobec przedsiębiorstw sprawują organy założycielskie, choć w granicach ustawy.

W przedstawionej powyżej kwestii przychylić się jednak trzeba do stanowiska w głosie do wspomnianego wyroku NSA, prezentowanego przez L. Bara. Jakościowo odmienny status prawny organu założycielskiego, w porównaniu z dotychczasowymi jednostkami nadrzędnymi, wyrażony został najdobitniej w art. 52 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach. Wypada przypomnieć, że ostatnio powołany przepis dopuszcza władczą ingerencję organu założycielskiego tylko na mocy upoważnienia ustawowego. Tymczasem status organu nadrzędnego oparty był na nieograniczonej kompetencji nadzorczej, a ta z kolei stworzyła przesłanki do usytuowania go w pozycji organu wyższego stopnia. Zdaje się to zresztą potwierdzać R. Orzechowski, wiążąc działanie organu wyż-

<sup>35</sup> Np. § 2 pkt. 2 uchwały nr 193 RM z 23 X 1969 r. w „sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych (MP 1969 nr 46 poz. 362).

<sup>36</sup> Wyrok NSA z 26 V 1983 r. nr SA/KA — OSPiKA 1984 nr 1 poz. 1.

<sup>37</sup> R. Orzechowski w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. J. Borkowskiego, Warszawa 1985 s. 93 - 95

szego stopnia z jego nadrzędnym charakterem wobec podmiotów i organizacji wymienionych w art. 1 § 2 kpa<sup>38</sup>.

Pojęciem: jednostki nadrzędnej posługuje się również Kodeks pracy oraz wydane na jego podstawie przepisy wykonawcze. Nie wydaje się jednak, aby przynajmniej na tle niektórych z tych przepisów konstrukcja jednostki nadrzędnej stwarzała poważniejsze problemy praktyczne. Jest tak w szczególności na tle art. 20 § 1 oraz art. 21 kp. Określone w powyższych przepisach zadania i powinności dotychczasowych jednostek nadrzędnych nad przedsiębiorstwami uległy dezaktualizacji w związku z nowymi regulacjami prawnymi<sup>39</sup>. Podobnie wypada ocenić przewidzianą w art. 36 § 4 kp możliwość zamiany przez pracownika zakładu pracy na podstawie zalecenia jednostek nadrzędnych<sup>40</sup>. Nie chodzi tu o wyłączenie możliwości wliczania zatrudnienia w poprzednim zakładzie pracy, o ile zmiana nastąpiła w wyniku zalecenia jednostek nadrzędnych. Wydaje się natomiast, że tego rodzaju „zalecenia” nie mogą być obecnie stosowane wobec pracowników w zakładach pracy o statusie przedsiębiorstw państwowych. Stosowanie ich nie znajduje obecnie uzasadnienia na gruncie nowego układu stosunków pomiędzy przedsiębiorstwem a organem założycielskim. Pewne wątpliwości może budzić konstrukcja przyjęta w art. 48 ust. 13 ustawy z 12 VI 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych<sup>41</sup>. Używa się w tym przepisie określenia zakładu pracy podlegającego naczelnemu lub terenowemu organowi administracji państwowej oraz pojęcia „organu zwierzchniego” nad zakładem pracy. Powołany przepis nie przyznaje jednak tym organom kompetencji o charakterze nadzorczym. Dla uniknięcia nieporozumień celowe byłoby wskazanie, że w przypadku pracownika przedsiębiorstwa prawo przyznania wyższego odszkodowania jednorazowego przysługuje organowi założycielskiemu. Tego rodzaju niejasności udało się uniknąć w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z 5 XII 1974 r. w sprawie ustalania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy<sup>42</sup>. Stosowanie bowiem do § 28 ust. 1 rozporządzenia przez jednostkę nadrzędną, w świetle tych przepisów, rozumie się w odniesieniu do przedsiębiorstwa jego organ założycielski. Oznacza to, że ostatnio powołany przepis używa pojęcia „jednostka nad-

<sup>38</sup> Ibidem, s. 40.

<sup>39</sup> Wynika to z zasady niezależności samorządu załogi i jego organów określonej w art. 1 ust. 3 ustawy o samorządzie załogi; podobnie z art. 2 ustawy z 3 X 1982 r. o związkach zawodowych w odniesieniu do zakładowych organizacji związkowych.

<sup>40</sup> Por. też § 4 ust. 2 rozporządzenia RM z 20 IX 1974 r. w sprawie zaliczania poprzedniego zatrudnienia do okresu pracy, od którego zależy długość okresu wypowiedzenia (MP 1974 nr 37 poz. 216).

<sup>41</sup> Dz. U. tekst jednolity 1983 nr 30 poz. 144.

<sup>42</sup> Dz. U. tekst jednolity 1983 nr 55 poz. 244.

rzędna" w znaczeniu wyłącznie technicznym. W takim też jedynie znaczeniu należy odczytywać użycie pojęcia jednostka nadrzędna w § 11 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 IX 1974 r.<sup>43</sup> Przepis ten zobowiązuje inspektora pracy do zawiadomienia kierownika jednostki nadrzędnej w przypadku ukarania dyrektora przedsiębiorstwa lub jego zastępcy. Celowość i potrzeba zawiadamiania organu założycielskiego o ukaraniu dyrektora przedsiębiorstwa jest uzasadniona co najmniej dwoma względami. Z jednej strony zawiadomienie dostarcza miarodajnych materiałów do sformułowania oceny o pracy dyrektora, co jest obowiązkiem organu założycielskiego wynikającym z art. 52 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach. Z drugiej strony służy też realizacja przez organ założycielski jego obowiązków związanych z podejmowaniem czynności w sprawach ze stosunku pracy dyrektora<sup>44</sup>. Nieco bardziej skomplikowana jest sytuacja, jaką określają przepisy art. 98 § 5 i § 6 kp. Przepisy te regulują tzw. reklamacyjny tryb postępowania, wywołany wnioskiem pracownika o sprostowanie opinii o pracy. Wniosek adresowany do kierownika zakładu pracy winien być rozpatrzony w terminie 7 dni. Odmowa sprostowania opinii lub brak w terminie odpowiedzi upoważniają pracownika do wystąpienia do kierownika jednostki nadrzędnej nad zakładem pracy. Stosownie do art. 98 § 6 kp jednostka nadrzędna nad zakładem pracy rozpatruje sprawę w porozumieniu z nadrzędną instancją związkową. W przypadku zakładu; pracy o statusie przedsiębiorstwa państwowego chodzi o ustalenie, czy rolę jednostki nadrzędnej przejął organ założycielski. Stojąc konsekwentnie na stanowisku, że organ założycielski nie jest sukcesorem jednostki nadrzędnej, można skłaniać się do odpowiedzi negatywnej. Wydaje się jednak, że szereg względów głównie matury społecznej, wynikających z funkcji ochronnej prawa pracy, przemawia za potrzebą zajęcia stanowiska odmiennego. W pierwszym rzędzie uznanie, że organowi założycielskiemu nie przysługują kompetencje określone w art. 98 § 6 kp pogarsza sytuację pracowników przedsiębiorstw państwowych w stosunku do pracowników innego typu zakładów pracy (np. urzędów). Kodeks pracy nie przewiduje bowiem innej drogi zmierzającej do sprostowania opinii o pracy niż postępowanie reklamacyjne unormowane w art. 93 kp<sup>45</sup>. Odrzucenie możliwości występowania przez organ założycielski w roli instancji wobec przedsiębiorstwa na tle sporów związanych z opiniowaniem pracowników prowadziłyby też do zamknięcia im drogi sądowej w docho-

<sup>43</sup> Dz. U. 1974 nr 37 poz. 220.

<sup>44</sup> Por. art. 34 ust. 7 ustawy o przedsiębiorstwach wprowadzony, na podstawie art. 20 ustawy z 21 VII 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przezwyciężenia kryzysu społeczno-ekonomicznego. oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1983; nr 39 poz. 176).

<sup>45</sup> Por. orzeczenie SN z dnia 30 X 1976 r. nr I PR 116/75, Służba Pracownicza 1976 nr 1 s. 42.

dzeniu roszczeń odszkodowawczych. Zgodnie bowiem z -art. 99 § 3 k.p. roszczenia o odszkodowanie — w związku z wydaniem niewłaściwej opinii — może być dochodzone tylko wówczas, gdy wyczerpany został tryb reklamacyjny przewidziany w art. 98 § 5 i § 6 kp. Zaprezentowany pogląd o cechach niewątpliwego kompromisu uznać trzeba za propozycję rozwiązania tymczasowego. W pełni bowiem uzasadniony wydaje się postulat *de lege ferenda* adresowany do gremium nowelizującego kodeks pracy. W omawianej materii, przy założeniu oczywiście zachowania instytucji opinii pracowniczej konieczne jest uwzględnienie nowej sytuacji prawnej organów założycielskich, a w związku z tym poszukiwanie nowego mechanizmu prawnego ochrony praw i interesów opiniowanych pracowników.

Rozważenia też wymaga kompetencja przewidziana dla jednostki nadrzędnej w § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 XII 1974 r. w sprawie regulaminów pracy oraz zasad usprawiedliwiania nieobecności w pracy i udzielania zwolnień od pracy<sup>46</sup>. Stosownie do tego przepisu regulamin pracy podlega zatwierdzeniu pod względem prawnym przez jednostkę nadrzędną nad zakładem pracy. Na tle poprzednio obowiązującego stanu prawnego uchwalanie regulaminu pracy należało do kompetencji konferencji samorządu robotniczego<sup>47</sup>. Mimo że regulamin był aktem pochodzącym od naczelnego organu samorządu robotniczego uznawano za obowiązujący wymóg jego kontrolę z punktu widzenia legalności i zatwierdzania przez jednostkę nadrzędną nad przedsiębiorstwem<sup>48</sup>. Sytuacja uległa jednak zasadniczej zmianie po wejściu w życie ustaw z 25 IX 1981 r. Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie załogi, do kompetencji stanowiących rady pracowniczej należy uchwalanie regulaminu pracy ma wniosek dyrektora. Nowelizacja ustawy związkowej z dnia 24 VII 1985 r.<sup>49</sup> wprowadziła ponadto obowiązek uzgadniania treści regulaminu z zakładową organizacją związkową. Z uwagi chociażby na atrybut niezależności organów samorządowego i związkowego, co najmniej wątpliwe wydaje się utrzymanie mocy obowiązującej przepisu przewidującego stosowanie nadzorczego środka zatwierdzania przez organ założycielski. Jest tak tym bardziej, że uchwała rady pracowniczej w sprawie regulaminu pracy podlega ocenie dyrektora z punktu widzenia jej zgodności z prawem. W razie stwierdzenia, że uchwała nie odpowiada obowiązującym przepisom prawa dyrektor, na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie załogi, jest

<sup>46</sup> Dz. U. 1974 nr 49 poz. 299.

<sup>47</sup> Art. 8 pkt. 1 ustawy z dnia 20 XII 1958 r. O samorządzie robotniczym (Dz. U. 1938 nr 77 poz. 397).

<sup>48</sup> Wyjaśnienie Departamentu Prawa Pracy MPPiSS z 13 II 1975 r. nr PP-5115—9/75 opublikowane w: *Kodeks pracy. Przepisy wykonawcze i związkowe. Wyjaśnienia i orzecznictwo*, pod red. E. Pachy, Warszawa 1979, s; 436.

<sup>49</sup> Dz. U. 1985 nr 35 poz. 162

zobowiązany do wstrzymania jej wykonalności. Tym samym można przyjąć, że nadzorcza kompetencja, związana z badaniem legalności regulaminu pracy, przekazana została do kręgu ustawowych obowiązków dyrektora przedsiębiorstwa państwowego.

Powyższe ustalenia zdają się potwierdzać potrzebę uwzględniania nowej sytuacji prawnej organu założycielskiego w porównaniu do dawnej jednostki nadrzędnej; również na gruncie przepisów pochodzących z okresu przed reformą gospodarczą. Konstatacja ta zawiera równocześnie postulat takiej zmiany bądź uchylecia tych przepisów tak, aby były adekwatne do założeń reformy gospodarczej oraz służących jej realizacji ustawowym rozwiązaniom prawnym.

## ON THE PROBLEMS OF SUPERVISION ON A STATE ENTERPRISE

### S u m m a r y

One of the main targets of the economic reform is creating conditions for State enterprises to conduct and organize their economic activity independently. In order to do that intermediate organs of economic administration had to be eliminated (i.e. units superior to enterprises). In the light of the presently binding statutes of September 25, 1981 the enterprise enjoys a broad range of rights in respect of decisionmaking. To a very limited degree the role of former superior units was adopted by the founding organs. Yet they can still interfere in enterprises' affairs with the use of legal measures of supervision only in cases provided for in the law. The founding organs though have wide rights to supervise and evaluate enterprises and their managing organs. Nevertheless, upon exercising their supervising competence they have no rights to undertake acts of high authority towards the enterprises. Still, the situation is not altogether clear in face of still existing validity of numerous provisions enacted before the implementation of the economic reform. The need to respect independence of enterprises calls either for a change in those provisions or for revoking them. That concerns mostly labor law and administrative procedure regulations. Thus there is a series of propositions which ought to be discussed in course of preparing changes in labor code.