

ZDZISŁAW PRZYBYLCZAK

REALIZACJA ZASADY KONCENTRACJI W HANDLU

I

Jedną z prawidłowości ekonomicznych obserwowanych na całym świecie jest proces koncentracji małych organizmów gospodarczych w większe. Procesy przemian modelowych w zarządzaniu przedsiębiorstwami przemysłowymi w krajach socjalistycznych szły również w kierunku grupowania jednostek produkcyjnych w większe organizacje gospodarcze.

W Polsce przemiany te obserwujemy również w podstawowych aktach prawnych, jak dekret o przedsiębiorstwach państwowych z 1950 r.¹ w jego znowelizowanej postaci, uchwała nr 383 w sprawie zasad, organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych² oraz uchwała nr 193 w sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych³, uchwała nr 329/72 Rady Ministrów z 22 XII 1972 w sprawie wprowadzenia kompleksowych zasad ekonomiczno-finansowych w niektórych jednostkach i organizacjach gospodarczych (nie publ.), jak również uchwała nr 48/77 Rady Ministrów z dnia 18 III 1977 w sprawie modyfikacji systemu funkcjonowania państwowych organizacji gospodarczych w dostosowaniu do celów i warunków realizacji Narodowego Planu Społeczno-Gospodarczego na lata 1976- 1980. Dekret o przedsiębiorstwach państwowych regulował w zasadzie pozycję prawną przedsiębiorstwa jednozakładowego. Uchwała nr 383 przewidywała łączenie grupy przedsiębiorstw w jedną organizację gospodarczą przy zachowaniu dla poszczególnych członków tej organizacji pewnej niezależności oraz osobowości prawnej. Wreszcie uchwała nr 193 zmierzała do pełniejszej koncentracji w szczególnej formie przedsiębiorstw wielozakładowych. Te procesy integracyjne zachodzące w przemyśle państwowym i budownictwie przebiegały również w handlu i chociaż mniej podnoszone w piśmiennictwie dotyczącym go miały jed-

¹ Dekret z 26 X 1950 o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jednolity Dz.U. z 1960, nr 18, poz. 117).

² Uchwała nr 383 Rady Ministrów z 7 XII 1966 w sprawie zasad, organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych (M.P. nr 69, poz. 327).

³ Uchwała nr 193 Rady Ministrów z 23 X 1969 w sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych (M.P. z 1969 nr 46, poz. 362).

nakże zbliżony charakter do procesów koncentracji w przemyśle, a nawet niekiedy je wyprzedzały⁴.

Realizowany od wielu lat proces zmian modelowych w organizacji handlu wewnętrznego jest zatem ściśle skorelowany ze społeczno-gospodarczym rozwojem naszego kraju. Dokonywane zmiany niejednokrotnie jednak stwarzały nowe sytuacje, które nie były przewidziane w obowiązujących dotychczas podstawowych aktach prawnych, regulujących stosunki administracyjnoprawne i cywilnoprawne między jednostkami gospodarki uspołecznionej oraz między organami administracji państwowej a tymi jednostkami.

Koncentracja organizacji handlowych przebiegała zasadniczo w trzech etapach polegających na wykształceniu kolejno trzech form organizacyjnych: 1) zjednoczeń przedsiębiorstw handlowych (terenowych), 2) międzywojewódzkich, wielozakładowych, zintegrowanych państwowych przedsiębiorstw hurtowo-detalicznych (kluczowych), 3) wielkich organizacji handlowych wieloodziałowych o zasięgu ogólnokrajowym lub wojewódzkim. Reorganizacje te dostosowane były do zmieniających się potrzeb gospodarczych i administracyjnych. Szczególne znaczenie miała tutaj rekonstrukcja branż, przebudowa systemu rad narodowych, wreszcie ściślejsze włączenie spółdzielczości do realizacji ogólnospołecznych zadań.

II

Pierwsza reorganizacja państwowego handlu detalicznego i gastronomii, mająca na celu koncentrację, nastąpiła w 1959 r. kiedy to powołano uchwałą nr 432 RM z dnia 8 XI 1958 r. w sprawie zjednoczeń państwowych przedsiębiorstw handlu wewnętrznego objętych planem terenowym⁵ zjednoczenia państwowych przedsiębiorstw handlu detalicznego.

Zjednoczenia te grupowały w sobie: 1) przedsiębiorstwa handlu detalicznego, 2) przedsiębiorstwa gastronomiczne i garmazeryjne, 3) przedsiębiorstwa przemysłu piekarskiego, 4) przedsiębiorstwa handlu wewnętrznego, 5) przedsiębiorstwa budowlano-montażowe handlu wewnętrznego, 6) specjalistyczne zakłady obsługi przedsiębiorstw skupionych w zjednoczeniach. Powołane zjednoczenia miały zasięg wojewódzki lub działały na terenie miast wydzielonych z województw. W momencie powstawania zjednoczeń przedsiębiorstw handlowych przejęły one często przedsiębiorstwa małe, czasami pojedyncze zakłady gastronomiczne.

Od 1964 r. tak w centralnych jak i terenowych ogniwach organiza-

⁴ Uchwała nr 432 Rady Ministrów z 8 XI 1958 w sprawie zjednoczeń państwowych przedsiębiorstw handlu wewnętrznego była pierwszym aktem powołującym zjednoczenia (M.P. 1959 nr 1 poz. 1).

⁵ Uchwała nr 432 Rady Ministrów zmieniona później uchwałą nr 17 Rady Ministrów z 16 I 1968 w sprawie zasad, organizacji i finansowania zjednoczeń państwowych terenowych przedsiębiorstw handlu wewnętrznego (M.P. 1968 nr 5 poz. 28).

cyjnych handlu wewnętrznego trwały intensywne prace nad rekonstrukcją organizacyjno-techniczną branż, rejonizacji i form organizacyjnych w handlu uspołecznionym. Uchwała nr 255 Rady Ministrów⁶ stanowiła między innymi, że programy rekonstrukcji powinny wytyczyć podstawowe kierunki kompleksowej polityki technicznej, organizacyjnej i ekonomicznej w przedmiocie racjonalnego ulepszenia istniejących form i metod organizacji i zarządzania, a także stwarzania warunków do dalszego optymalnego rozwoju i wszechstronnej intensyfikacji działalności gospodarczej w drodze przedsięwzięć organizacyjnych i technicznych.

Podstawowymi aktami normatywnymi regulującymi tok prac nad rekonstrukcją handlu były dwa zarządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług⁷. Kierunki rekonstrukcji handlu przewidywały rozwiązanie następujących problemów :

1) skrócenie przebiegów towarowych przez połączenie w jedną organizację gospodarczą hurtu i detalu,

2) odejście od formalnego podziału asortymentowo-branżowego na rzecz organizacji i sieci sprzedaży według kryterium częstotliwości i komplementarności pojedynczych zakupów następujących artykułów: a) powszechnego — codziennego zakupu, b) okresowego zakupu (odzież, obuwie, art. gosp. domowego), c) okolicznościowego zakupu (meble, sprzęt mechaniczny, fotooptyka i art. jubilerskie),

3) utworzenie dużych organizacji handlowych o zasięgu wojewódzkim o strukturze przedsiębiorstwa wielooddziałowego,

4) podporządkowanie bezpośrednio przedsiębiorstw handlu wewnętrznego Ministrowi Handlu Wewnętrznego i Usług.

W związku z dyrektywami wytyczonymi przez kierunki rekonstrukcji, od 1967 r. w zjednoczeniach przedsiębiorstw handlowych następowała integracja drobnych przedsiębiorstw w większe. Istniejące procesy integracyjne doprowadziły w końcu 1972 r. do likwidacji wielobranżowości w zjednoczeniach przedsiębiorstw handlowych przez wyłączenie z nich przedsiębiorstw transportu handlu wewnętrznego, przedsiębiorstw produkcji piekarskiej, garmazeryjnej i gastronomicznej oraz powszechnych domów towarowych. W zjednoczeniach powstały tylko jednobranżowe, duże przedsiębiorstwa handlowe jednozakładowe.

W ciągu lat 1973 i 1974 nastąpiła likwidacja zjednoczeń przedsię-

⁶ Uchwała nr 225 Rady Ministrów z 29 VII 1964 w sprawie organizacyjno-technicznej rekonstrukcji branż gałęzi gospodarki uspołecznionej oraz regionów (M.P. nr 55 poz. 261).

⁷ Zarządzenie nr 40 ministra handlu wewnętrznego w sprawie wprowadzenia wytycznych do opracowania regionalnej rekonstrukcji organizacyjno-technicznej handlu detalicznego, przemysłu gastronomicznego i przebiegów towarowych (Dz.U. MHW 1965 nr 13 poz. 32) oraz zarządzenie nr 59 Ministra Handlu Wewnętrznego w sprawie wprowadzenia wytycznych do opracowania programu branżowej rekonstrukcji organizacyjno-technicznej w zakresie handlu hurtowego, usług i przebiegów towarowych (Dz.U. MHW 1965 nr 22 poz. 53).

biorstw handlowych. Likwidacja zjednoczeń miała na celu integrację funkcji obrotu detalicznego i hurtowego (handel hurtowy był organizacyjnie usytuowany poza zjednoczeniami terenowymi). Prawny tryb tej reorganizacji przebiegał w sposób następujący: 1) na podstawie uzgodnień podjętych między przewodniczącymi prezydiów w.r.n. i Ministrem Handlu Wewnętrznego i Usług, prezydium w.r.n. jako jednostki nadrzędne podejmowały uchwały o wydzieleniu poszczególnych przedsiębiorstw ze zjednoczenia przekazując je pod bezpośredni nadzór Ministra HWiU, wreszcie o likwidacji samego zjednoczenia, 2) Minister Handlu Wewnętrznego i Usług wydawał zarządzenie⁸ co do powołania w miejsce zlikwidowanego zjednoczenia — wojewódzkiego przedsiębiorstwa wielooddziałowego, 3) naczelny dyrektor centrali (np. spożywczej) na podstawie wydanego zarządzenia Ministra HWiU i w celu jego wykonania oraz na podstawie zarządzenia przewodniczącego PKPG⁹ w sprawie łączenia przedsiębiorstw państwowych, wydawał zarządzenie o utworzeniu wielooddziałowego przedsiębiorstwa wojewódzkiego zgrupowanego w tejże centrali.

W ten sposób zostały utworzone branżowe, wielozakładowe, hurtowo-detaliczne przedsiębiorstwa o zasięgu wojewódzkim, które zostały podporządkowane przez zarządzenia Ministra HWiU istniejącym, odpowiednim branżowo, centralom handlu hurtowego (Centrali Spożywczej, Centrali Tekstylna-Odzieżowej, Centrali Handlu Obuwem, Centrali Handlowej Art. Pap. i Sportu, Centrali Handlowej Arged itp.). Istniejące na terenie ówczesnych województw w miastach powiatowych przedsiębiorstwa detaliczne zostały włączone do przedsiębiorstw wojewódzkich na statucie oddziału.

Wszystkie te nowo powstałe przedsiębiorstwa hurtowo-detaliczne zostały wyłączone z planu terenowego i weszły do planu centralnego. Dokonane zmiany organizacyjne wpłynęły na zmniejszenie się liczby państwowych przedsiębiorstw handlowych i gastronomicznych z 668 na koniec 1967 r. do 215 na dzień 1 I 1975 r., tj. o 453 przedsiębiorstw oraz liczby centrali handlowych i zjednoczeń z 38 do 11, to jest o 27 jednostek.

W wyniku tych zmian ukształtowały się w resorcie handlu wewnętrznego dwa modele państwowych przedsiębiorstw typu kluczowego prowadzące obrót towarowy i związane z nim usługi:

— wojewódzkie (równorzędne) przedsiębiorstwa handlowe, obejmujące zasięgiem działania teren województwa lub miasta wyłączonego z wo-

⁸ Przykładowo: zarządzenie nr 166 Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z 24 IX 1973 w sprawie połączenia Centrali Poznańskiego Zjednoczenia Przedsiębiorstw Handlowych z przedsiębiorstwami ugrupowanymi w Zjednoczeniu (nie publikowane).

⁹ Zarządzenie przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z 27 I 1951 w sprawie łączenia przedsiębiorstw państwowych (M.P. nr A-16 1951 poz. 222).

jewództwa, zgrupowane w zjednoczeniach lub centralach handlowych, — ogólnokrajowe przedsiębiorstwa obejmujące zasięgiem działania teren całego kraju.

W Spółdzielniach Spożywców „Społem” podobna rekonstrukcja nastąpiła już wcześniej. Celem jej miała być koncentracja mniejszych spółdzielni np. powiatowych w duże jednostki organizacyjne — spółdzielnie wojewódzkie, wielozakładowe.

XXXVII Krajowy Zjazd Delegatów „Społem” ZSS, odbyty w dniach 23-25 X 1965 r. uchwalił między innymi tezy programowe w sprawie rekonstrukcji organizacyjnej spółdzielczości spożywców. W myśl uchwał zjazdu w każdym województwie powstała tylko jedna wojewódzka spółdzielnia spożywców „Społem” utworzona z połączenia ze sobą wszystkich poprzednio działających spółdzielni spożywców. Spółdzielnia ta przejęła dotychczasową działalność oddziału okręgowego, natomiast poszczególne spółdzielnie spożywców (poprzednio działające) stały się terenowymi oddziałami wojewódzkiej spółdzielni, pracującymi na zasadach wewnętrznego rozrachunku gospodarczego¹⁰. Dalsze zmiany w handlu związane były z przebudową aparatu terenowego i nowym podziałem administracyjnym kraju. W zmianach tych miano uwzględnić również niektóre postulaty wynikające z programu rekonstrukcji handlu.

Trzeci, ostatni etap reorganizacji zapoczątkowany został uchwałą nr 102 Rady Ministrów z dnia 21 V 1976 r. w sprawie zmian w organizacji handlu wewnętrznego (nie publikowana). We wstępie do wspomnianej uchwały podane jest następujące uzasadnienie dokonanych zmian „w celu stworzenia lepszych warunków organizacyjnych poprawy zaopatrzenia rynku i podniesienia poziomu obsługi ludności”. Uchwała nr 102, sprzedaż artykułów żywnościowych i częstego zakupu w miastach powierzyła Centralnemu Związkowi Spółdzielni Spożywców „Społem”, obrót w miastach nieżywnościowymi artykułami konsumpcyjnymi — nowo powołanej Centrali Państwowego Handlu Wewnętrznego¹¹, obrót w miastach artykułami niekonsumpcyjnymi, a w szczególności opałem i materiałami budowlanymi — Centralnemu Związkowi Spółdzielni Rolniczych. Jednocześnie dwa centralne związki i spółdzielnie zostały objęte z dniem 1 I 1977 r. planem centralnym.

W wyniku tych zmian z dniem 1 VII 1976 r. przestało działać wiele zjednoczeń grupujących wojewódzkie przedsiębiorstwa hurtowo-detalicz-

¹⁰ L. Buczkowski, *Organizacja i metody zarządzania wojewódzkich spółdzielni spożywczych*, Warszawa 1972, s. 12.

¹¹ Uchwała nr 103/76 Rady Ministrów z 21 V 1976 w sprawie utworzenia Centrali Handlu Wewnętrznego (nie publikowana). Na podstawie i w celu wykonania uchwały nr 103/76 w sprawie utworzenia Centrali Handlu Wewnętrznego Minister HWiU wydał zarządzenia powołujące wojewódzkie przedsiębiorstwa handlu wewnętrznego np. Zarządzenie nr 62 Ministra HWiU z 9 VI 1976 w sprawie utworzenia przedsiębiorstwa państwowego pod nazwą: Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Handlu Wewnętrznego w Poznaniu.

ne objęte reorganizacją¹². Część tych przedsiębiorstw przejęte zostało przez CZSS „Społem” oraz CZSR „Samopomoc Chłopska”, pozostałą część natomiast podporządkowano Centrali Państwowego Handlu Wewnętrznego¹³.

W celu realizacji uchwały nr 102 RM dokonana musiała również zostać zmiana zakresu działania Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług. Nadano nowy statut Ministerstwu Handlu Wewnętrznego i Usług oraz nowy regulamin organizacyjny Ministerstwu Handlu Wewnętrznego i Usług¹⁴. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 XI 1976 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra HWiU został on wyznaczony (§ 2) koordynatorem międzyresortowym w dziedzinie handlu wewnętrznego, usług i drobnej wytwórczości. Minister HWiU natomiast wydaną przez siebie decyzją nr 32¹⁵ z dnia 23 XII 1976 r. dokonał ustaleń „jednostek wiodących” spośród 3 organizacji handlowych w sposób następujący: „Społem” CZSS w branży (kompleksie) artykułów żywnościowych i częstego zakupu, Centrala Państwowego Handlu Wewnętrznego w branży (kompleksie) artykułów przemysłowych konsumpcyjnych oraz CZSR „Samopomoc Chłopska” w branży artykułów niekonsumpcyjnych. Na szczeblu centralnym tę swoistą koordynację branżową sprawują centralne organizacje handlowych, natomiast na szczeblu województwa — przedsiębiorstwa wojewódzkie lub spółdzielnie wojewódzkie („Społem” WSS i WZSR „Samopomoc Chłopska”).

III

Na tle dokonanych zmian modelu organizacyjnego handlu uspołecznionego wyłania się szereg istotnych problemów prawnych, a w szczególności: 1) problem uporządkowania stanu prawnego stanowiącego podstawę reorganizacji i aktualnej organizacji handlu, 2) pozycji prawnej i struktur organizacyjnych nowych jednostek handlowych, 3) struktur

¹² Zjednoczenie Przedsiębiorstw Handlu Spożywczego, Zjednoczenie Przemysłu Gastronomicznego, Zjednoczenie Przemysłu Piekarskiego, Zjednoczenie Produkcji i Obrotu Napojami Bezalkoholowymi, Zjednoczenie Handlu Opalem i Materiałami Budowlanymi.

¹³ Między innymi niektóre sklepy z artykułami przemysłowymi WSS „Społem”, Zjednoczenie Przedsiębiorstw Handlu Odzieżą „Otex”, Centralę Handlową Artykułami Papierniczymi i Sportowymi, Centralę Handlową „Jubiler”, Centralę Handlową „Arged” oraz Przedsiębiorstwo Państwowe — Zakłady Usług Radiowych i Telewizyjnych i inne przedsiębiorstwa prowadzące sprzedaż, zastrzeżonych do gestii Centrali Handlu Wewnętrznego.

¹⁴ Uchwała nr 228/76 Rady Ministrów z 29 XI 1976 w sprawie nadania statutu Ministerstwu Handlu Wewnętrznego i Usług (nie publikowana). Decyzja nr 31/OR ministra h.w. i u. z 23 XII 1976 w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego ministrowi handlu wewnętrznego i usług (Biuletyn MHWiU nr 12/76).

¹⁵ Decyzja nr 32/OR ministra h.w. i u. z 23 XII 1976 w sprawie kierowania Ministerstwem Handlu Wewnętrznego i Usług (Biuletyn MHWiU nr 12/76).

prawnych i form zarządzania zróżnicowanymi pod względem form własnościowych organizacjami handlowymi, 4) nowej pozycji Ministra HWiU w procesie zarządzania organizacjami handlowymi.

Przedsiębiorstwa detaliczne podległe prezydium p.r.n. lub w.r.n. powoływane były przez prezydium i likwidowane na podstawie przepisów dekretu o przedsiębiorstwach, jak również na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 3 ustawy o radach narodowych¹⁶.

Również zjednoczenia przedsiębiorstw handlowych zostały utworzone na tej podstawie prawnej przez prezydium w.r.n., a także na podstawie przepisów uchwały nr 432 RM w sprawie zjednoczeń państwowych przedsiębiorstw handlu wewnętrznego, później zmienioną uchwałą nr 17 Rady Ministrów z 16 I 1968 r. w sprawie zasad organizacji i finansowania zjednoczeń państwowych terenowych przedsiębiorstw handlu wewnętrznego¹⁷.

Istniejące w latach 1970 - 1976 centrale handlowe (zjednoczenia) powoływały się na następujące podstawy prawne swojej działalności: 1) dekret o przedsiębiorstwach państwowych, 2) uchwałę nr 441/61 Rady Ministrów z dnia 17 XI 1961 r.¹⁸, 3) uchwałę nr 383 Rady Ministrów, 4) zarządzenie nr 14 prezesa Rady Ministrów z dnia 16 II 1970 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania central obrotu towarowego podległych ministrowi handlu wewnętrznego, 5) zarządzenie Ministra Finansów z dnia 31 VII 1968 r. w sprawie rozciągnięcia przepisów uchwały nr 276 RM z dnia 28 X 1965 r. na zjednoczenia i centrale handlowe podległe Ministrowi Handlu Wewnętrznego¹⁹.

Uchwała nr 102/76 Rady Ministrów w sprawie zmian organizacji handlu wewnętrznego, ustanawiająca nowy model działalności organizacji handlowych, jak również nr 103/76 w sprawie utworzenia central handlu wewnętrznego powołują się na podstawę prawną — dekret o przedsiębiorstwach państwowych. Ogólnie więc można stwierdzić, że u podstawy działania wszystkich przedsiębiorstw talk terenowych, jak i centralnie planowanych, powoływanie ich jednostek nadrzędnych, a nawet przeprowadzenia koncentracji handlu państwowego i spółdzielczego — leży dekret o przedsiębiorstwach państwowych.

W literaturze coraz częściej pojawiają się głosy wskazujące na potrzebę zmiany tego dekretu jako nie odpowiadającego nowym potrzebom wielkich — wielozakładowych i wielooddziałowych organizacji gospodarczych.

¹⁶ Uchwała z 25 I 1958 o radach narodowych (Dz.U. nr 5 poz. 16).

¹⁷ Vide pkt 5.

¹⁸ Uchwała nr 441/61 Rady Ministrów w sprawie utworzenia oraz zasad organizacji działania gospodarczych organizacji grupujących państwowe przedsiębiorstwa resortu handlu wewnętrznego, objęte planem centralnym (nie publikowana).

¹⁹ Uchwała nr 276 Rady Ministrów z 28 X 1965 w sprawie gospodarki finansowej zjednoczeń przemysłowych i zgrupowania w nich państwowych przedsiębiorstw objętych planowaniem centralnym (M.P. 1968 nr 34 poz. 233).

W dyskusji nad koncepcją nowego projektu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych zabierali głos: L. Bar i L. Stępiak, Z. Niedbała, S. Grzybowski, M. Madey i inni²⁰. W programie doskonalenia prawa ustalonym uchwałą nr 46 Rady Ministrów z dnia 28 II 1976 r. (nie publikowana), w załączniku do uchwały (s. 11) czytamy, że „ustawa o przedsiębiorstwach określi uprawnienia jednostek nadrzędnych w stosunku do zjednoczeń, przedsiębiorstw i innych jednostek społeczno-gospodarczych”. Regulacja form prawnych grupowania powinna nie tylko rozwinąć dotychczasowe administracyjnoprawne instrumenty, ale również wprowadzić nowe.

Stosunki wewnętrzne tak w kombinatach, zjednoczeniach, jak i innych formach organizacyjnych wielkich organizacji gospodarczych (np. handlowych) wymagają nowego ukształtowania. W dyskusji na temat nowych form organizacji handlu wewnętrznego i usług wypowiedzieli się między innymi: M. Strużycki, M. Hołdakowski i L. Buczkowski²¹. Nowe formy organizacyjne w handlu uspołecznionym wyprzedziły sferę regulacji prawnych dostosowanych do tego modelu. Omawiając model aktualnej organizacji gospodarczej handlu wewnętrznego należy rozpatrywać wspólnie podstawowe elementy budowy wielkiej organizacji handlowej państwowej, jak i spółdzielczej, gdzie końcowym ogniwem w procesie zarządzania jest sklep, zakład gastronomiczny lub inny punkt sprzedaży.

W Jugosławii w początkowym okresie każdy sklep był przedsiębiorstwem, a po reorganizacji handlu powstały tam przedsiębiorstwa wielosklepowe zarządzające średnio 50 sklepami²². Również w handlu polskim w latach 50-tych bywały wypadki, że większy sklep lub zakład gastronomiczny stanowiły samodzielne przedsiębiorstwo.

²⁰ L. Bar, *Przedsiębiorstwo państwowe w kwestii legislacyjnej*, Państwo i Prawo 1975, z. 10; L. Bar, *Państwowe organizacje gospodarcze*, Państwo i Prawo 1974, z. 7; L. Bar, L. Stępiak, *Zagadnienia prawne doskonalenia planowania i zarządzania gospodarką narodową*, Państwo i Prawo 1977, z. 1; M. Madey, *Przedsiębiorstwa państwowe (uwagi de lege ferenda)*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1975, z. 10; S. Grzybowski, *Konflikty w zarządzaniu*, Przegląd Organizacji 1977, z. 2; Cz. Przymusiński, *Zakład przemysłowy jako część składowa przedsiębiorstwa państwowego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1973, z. 7/8; Z. Niedbała, *Koncepcja organizacyjno-prawna w.o.g.*, Państwo i Prawo 1975, z. 2.

²¹ J. Dygoń, *Organizacja handlu wewnętrznego i usług w świetle reformy podziału terytorialnego kraju oraz terenowych organów administracji państwowej*, Organizacja i Technika Handlu 1975, z. 3; R. Niestrój, *Ewolucja form koncentracji przedsiębiorstw handlowych*, Handel Wewnętrzny 1975, z. 3; B. Waluda, *Próba określenia modelu socjalistycznego przedsiębiorstwa handlowego*, Organizacja i Technika Handlu 1976, z. 4; M. Drąg, *System planowania i zarządzania działalnością handlu wewnętrznego*, Organizacja i Technika Handlu 1976, z. 4; M. Strużycki, *Reorganizacja handlu w miastach*, Handel Wewnętrzny 1976, z. 5; M. Hołdakowski, *Wdrażanie nowego modelu organizacyjnego w handlu wewnętrznym*, Handel Wewnętrzny 1976, z. 5; L. Buczkowski, *Organizacja i metody zarządzania wojewódzkich spółdzielni spożywców*, Warszawa, s. 128.

²² *Obrót towarowy w Jugosławii*, Instytut Handlu Wewnętrznego, Warszawa 1964, s. 83.

Obecnie w strukturach organizacyjnych w handlu polskim (tak państwowym, jak i spółdzielczym) w dużych miastach 50 sklepami zarządza kierownik rejonu. Jest on pracownikiem bądź to zakładu handlu detalicznego, bądź też oddziału wojewódzkiego przedsiębiorstwa wielooddziałowego, któremu podporządkowanych jest organizacyjnie od 200 do 400 punktów sprzedaży detalicznej lub odpowiednio mniejszej liczbie zakładów gastronomicznych. Na czele takiego zakładu czy oddziału stoi dyrektor (tak w pionie państwowym, jak i spółdzielczym.).

Wychodząc od tych podstawowych jednostek organizacyjnych, za jakie można uznać zakład lub oddział należy wyodrębnić kilka kryteriów stanowiących podstawę budowy, organizacji i zarządzania wielką organizacją handlową:

1) kryterium optymalnej wielkości organizacyjnej (pod względem zasięgu terenowego, liczby zatrudnionych, wyposażenia technicznego, bazy magazynowej i sieci handlowej) podstawowej komórki gospodarczej mającej wydzielone środki i będącej na rozrachunku gospodarczym,

2) kryterium odniesienia do działalności, funkcji lub branży (produkcja piekarska, handel detaliczny, handel hurtowy, przemysł gastronomiczny),

3) kryterium odniesienia do podziału administracyjnego państwa (szczebel wojewódzki, szczebel ogólnokrajowy),

4) kryterium układów specyfiki branżowej w centralnych szczeblach organizacji handlowych dostosowany do współpracy z wyspecjalizowanymi również branżowo resortami produkującymi towary dla rynku wewnętrznego,

5) kryterium układów między ministrem jako kierownikiem resortu i podległymi mu bezpośrednio kierownikami wielkich organizacji handlowych.

Na podstawie cech wymienionych w punkcie 1 organizowane są zakłady ze względu na ich optymalną wielkość²³. Kryteria wymienione w punkcie 2 decydują (szczególnie w dużych aglomeracjach miejskich) o powoływaniu osobno zakładów detalicznych i hurtowych (oddziały handlu w organizacji WSS Społem) zakładów branżowych itp.²⁴.

²³ W wielkich aglomeracjach miejskich przyjęto jako optymalną wielkość jednostki gospodarczej zakład (lub oddział) zarządzający ca 300 sklepami i innymi punktami sprzedaży detalicznej, zatrudniający ca 1500 osób i mający własne magazyny przerzutowe, własny transport nie zorganizowany i ekipy remontowo-techniczne. Występują tu również (w wypadku wielkich miast) kryteria branżowe, np. Zakład Kawiarń i Restauracji, Zakład Handlu Mięsem, Zakład Handlu Detalicznego Północ. Według kryteriów branżowych, funkcyjnych lub terytorialnych mogą być również tworzone oddziały, np. Oddział Wyposażenia Wnętrz, Oddział Handlu Odzieżą „Otex”, Oddział Produkcji Piekarskiej i Ciastkarskiej, Oddział Poznań, Gniezno, Września itp.

²⁴ W organizacji WSS „Społem” w Poznaniu występuje podział na najniższe jednostki — zakłady (handlu detalicznego, handlu mięsem i gastronomiczne), dalej

W dużych miastach, jak np. Warszawa, Poznań, zakład jako jednostka samodzielna gospodarczo podlega organizacyjnie oddziałowi, który stanowi pewną formę zarządu nad kilkoma zakładami. Oddziały są bezpośrednio podległe dyrektorowi zarządu wojewódzkiego przedsiębiorstwa (w pionie państwowym) i prezesowi zarządu wojewódzkiej spółdzielni (w organizacji „Społem” WSS).

Szczególnie ciekawa sytuacja wytworzyła się obecnie na szczeblu zarządu wojewódzkiego przedsiębiorstwa, jak również na szczeblu centrali wielkich organizacji handlowych. Zarząd przedsiębiorstwa wojewódzkiego jako aparat wykonawczy dyrektora przedsiębiorstwa (w wypadku wojewódzkich przedsiębiorstw handlu wewnętrznego) oraz jako aparat wykonawczy zarządu spółdzielni (w wypadku „Społem” WSS) spełnia faktycznie funkcje dawniejszej centrali zjednoczenia w stosunku do podległych oddziałów i zakładów. Wojewódzka Spółdzielnia Spożywców pełni dwie zasadnicze role, jest ona przedsiębiorstwem, a równocześnie spełnia funkcję zjednoczenia; jako zjednoczenie ma aparat wykonawczy zarządu, który, mając faktycznie status centrali zjednoczenia, zarządza i nadzoruje w imieniu zarządu wojewódzkiej spółdzielni oddziałami²⁵.

Szczególny układ organizacyjny mają centrale Państwowego Handlu Wewnętrznego i „Społem” CZSS ze względu na fakt, że są to w zasadzie organizacje handlowe wielobranżowe oraz prowadzące różne formy działalności (handlowa, produkcyjna, usługowa, gastronomiczna itp.). W centralach tych dokonano podziału na dwa szczeble: szczebel zarządów branżowych lub zrzeszeń, które bezpośrednio nadzorują działalność handlową zgrupowanych przedsiębiorstw (i zrzeszonych spółdzielni) wojewódzkich oraz szczebel aparatu wykonawczego dyrektora — prezesa obejmującego komórki funkcjonalne centrali. Zadaniem zarządów branżowych i zrzeszeń jest ścisła współpraca z odpowiednimi branżowo resortami przemysłowymi w celu uzyskania odpowiedniej liczby i jakości gatunków poszukiwanej masy towarowej dla zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Na czele zarządów branżowych obrotu stoją naczelnicy dyrektorzy (w CHW), natomiast zrzeszeniami (w CZSS „Społem”) kierują wiceprezesi zarządu „Społem” CZSS.

Na czele trzech wielkich organizacji handlowych, wymienionych w uchwale nr 102 RM stoją osoby złączone swoistą unią personalną w ten sposób, że będąc najwyższymi organami owych organizacji gospodarczych pełnią jednocześnie kluczowe funkcje w aparacie Ministerstwa Handlu

oddziały hurtowe, detaliczne i produkcyjne. Oddziały detaliczne podzielone są według kryteriów terenowych.

²⁵ Aparat zarządu spółdzielni prowadzić może zakład inwestycyjny, zakład odbioru jakościowego towarów, zakład maszyn liczących, zakład socjalny i inne komórki obsługujące oddziały i zakłady.

Wewnętrznego lub nawet w Radzie Ministrów²⁶. Stąd łączenie funkcji dyrektora generalnego CHW z funkcją podsekretarza stanu w Ministerstwie Handlu Wewnętrznego i Usług, łączenie funkcji prezesa CZSS „Społem” z funkcją pierwszego zastępcy Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług czy wreszcie łączenie trzech funkcji przez prezesa CZSR „Samopomoc Chłopska”, a mianowicie prezesa Naczelnej Rady Spółdzielczej i ministra bez teki w Radzie Ministrów — stwarza nową jakościowo sytuację w systemie zarządzania. Z uwagi na to, że osobami stojącymi na czele wielkich organizacji handlowych są podsekretarze stanu — członkowie ministerstwa, w nowej pozycji prawnej przedstawia się funkcja ministra handlu wewnętrznego i usług w stosunku resortowych organizacji gospodarczych.

Pragnąc określić pozycję ministra handlu wewnętrznego i usług należy odwołać się do postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 XI 1976 r.²⁷ W pozycji tej zawarty jest pewien dualizm, gdyż z jednej strony (w § 1 ust. 1) minister handlu wewnętrznego i usług jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie handlu wewnętrznego, z drugiej natomiast wymienione są czynności zaliczane do administracji gospodarczej, jak np.:

- nadzór nad podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi,
- organizowanie zaspokojenia rynku w towary i usługi,
- opracowanie i przedstawianie Komisji Planowania przy Radzie Ministrów zbiorczych projektów wieloletnich i różnych planów obejmujących działalność centralnych organizacji handlu wewnętrznego i usług, a także kompleksowe projekty wieloletnich i różnych planów jednostek bezpośrednio podporządkowanych.

Z zakresu działania ministra wynika, że jest on:

- 1) naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie handlu wewnętrznego, usług i drobnej wytwórczości,
- 2) naczelnym kierownikiem organizacji gospodarczych bezpośrednio podporządkowanych i nadzorowanych,

²⁶ Uchwałą Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 27 III 1976 w sprawie powołania Rady Ministrów (M.P. 1976 nr 13 poz. 62). Jan Kamiński, prezes CZSR „Samopomoc Chłopska”, będący równocześnie prezesem Naczelnej Rady Spółdzielczej, powołany został na stanowisko ministra bez teki w Radzie Ministrów. 2 decyzji nr 320/R Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług w sprawie kierowania Ministerstwem Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 23 XII 1976 wynika, że pierwszym zastępcą Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług jest Jadwiga Łokkaj, będąca jednocześnie prezesem CZSS „Społem”. Podsekretarze stanu Albin Kostrzewski i Stanisław Szczepański pełnią jednocześnie funkcje: pierwszy — dyrektora generalnego Centrali Państwowego Handlu Wewnętrznego, drugi natomiast jest zastępcą prezesa CZSR „Samopomoc Chłopska” Jana Kamińskiego.

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 29 XI 1976 w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług (Dz.U. nr 38 poz. 222).

3) koordynatorem w ramach narodowego planu społeczno-gospodarczego działalności ministerstw, centralnych urzędów, centralnych związków spółdzielni oraz innych jednostek organizacyjnych w dziedzinie handlu wewnętrznego.

W nowym układzie organizacyjnym²⁸ Ministerstwo Handlu Wewnętrznego i Usług staje się subcentrum²⁹ w strukturze centralnych organów gospodarczych, staje się ośrodkiem polityki gospodarczej w dziedzinie handlu wewnętrznego i usług, opracowując w ramach planów społeczno-gospodarczych programy rozwoju i kształtowania struktury konsumpcji indywidualnej.

Szczególna rola w koncentracji handlu przypadła spółdzielczym organizacjom handlowym. Uchwała nr 102 wymienia dwie takie organizacje, a mianowicie CZSS „Społem” i CZSR „Samopomoc Chłopska”. Obu tym organizacjom uchwała ta wyznacza wiodącą rolę w nowym modelu skoncentrowanego handlu.

Ze względu na odrębność organizacyjną i zasadę samorządności w spółdzielczości, istotna jest kwestia, jaki organ i w jakiej formie może w tę działalność ingerować. Istotne jest bowiem ustalenie, czy Rada Ministrów może za pomocą uchwał wyznaczać pole działania organizacji spółdzielczych, czy poszerzając lub zawężając ich działalność gospodarczą może posługiwać się tymi instrumentami prawnymi, jakimi zarządza gospodarką państwową. W działalności zgrupowań, w których jednostki spółdzielcze mogą występować aktywnie jako uczestnicy swobodnego samorządu, zagadnienie tego samorządu schodzi na dalszy plan, a na plan pierwszy wysuwają się różne przejawy podporządkowania organizacji spółdzielczych aparatowi państwowemu. R. Malinowski zwraca uwagę³⁰ na brak choćby podziału kompetencji między organami kierującymi zgrupowaniami państwowymi i spółdzielczymi. W tej sytuacji niektóre sformułowania, jak np. zastrzeżenia o nienaruszaniu kompetencji centralnych związków spółdzielczych, są w świetle postanowień uchwały nr 102 RM oraz decyzji ministra handlu wewnętrznego i usług po prostu mało realne. Również termin „zaleca się”, używany w aktach normatywnych pod adresem spółdzielczości, rozumiany jest i wykonywany jako obowiązująca dyrektywa. L. Bar i L. Stępnik³¹ stwierdzają również, że wyznaczenie przedsiębiorstwom spółdzielczym nowych zadań oraz potrzeba kształtowania odpowiednich stosunków prawnych między organizacjami państwowymi i spółdzielczymi wymaga stosunków prawnych odmiennych, niż dotychczas stosowano. Dlatego też utworzenie wspomnianych unii

²⁸ M. Drąg, *System planowania i zarządzania działalnością handlu wewnętrznego*, Organizacja i Technika Handlu 1976, nr 4.

²⁹ Por. S. Nowacki, *Narzędzia kierowania przedsiębiorstwami socjalistycznymi*, *Ekonomika* 1976, nr 2, s. 275.

³⁰ *Grupowanie przedsiębiorstw państwowych*, Wrocław 1972, s. 296.

³¹ Patrz przypis 20.

personalnych ułatwia znacznie przenoszenie uchwał rządowych na grunt samorządu spółdzielczego. Rozwiązanie to jednak należy uważać za tymczasowe.

IV

Oceniając ostatni etap koncentracji w handlu należy podkreślić motywy polityczne, społeczne i ekonomiczne dokonanych przemian — zwłaszcza krystalizacji roli centrum w zakresie funkcji koordynacyjno-sterującej. Centralizacja w zarządach branżowych (usytuowanych przy centralach wielkich organizacji handlowych) kontaktów z zarządami wielkich organizacji gospodarczych produkcyjnych powinna przynieść odczuwalną poprawę w zaopatrzeniu ludności przez sprawniejsze bilansowanie potrzeb rynku i mocy produkcyjnej przemysłu. Obok stron dodatnich nowego modelu, jak np. wzmocnienie i ułatwienie nadzoru nad działalnością handlu ze strony organów władzy terenowej, powiększenie potencjału ekonomicznego i inwestycyjnego wielkich organizacji handlowych, a także poprawy centralnego sterowania handlem, zwłaszcza na płaszczyźnie wysoko zagregowanych instrumentów i form sterowania, istnieją również strony ujemne tej organizacji. Do nich M. Hołdakowski zalicza między innymi powstanie sztucznych zasięgów przedsiębiorstw wojewódzkich, rozdrobnienie potencjału materialnego i kadrowego z dawniejszych dużych przedsiębiorstw międzywojewódzkich do np. 48 przedsiębiorstw wojewódzkich handlu wewnętrznego i 49 WSS „Społem”, co może powodować trudności dla przedsiębiorstw działających zwłaszcza na terenie małych województw³².

Na tle dokonanych procesów koncentracji w handlu uwidocznia się szereg problemów prawnych i organizacyjnych, specyficznych dla tej gałęzi gospodarki narodowej. R. Peretiatkowicz³³ pisał np., że najbardziej trudne jest usuwanie ograniczeń samodzielności przedsiębiorstw handlowych nie z przepisów prawnych, lecz narzuconych przez sytuację ekonomiczną. Często formalnie obowiązujące uprawnienia przedsiębiorstw handlowych do podejmowania decyzji są „martwe”, ponieważ sytuacja gospodarcza uniemożliwia ich wykonanie. Dotyczy to szczególnie rozdzielnictwa towarów, rejonizacji źródeł zakupu, ustalania wysokości marż, budowy nowej sieci sklepowej i magazynowej (której ciągle jest brak), zakupu sprzętu technicznego, środków transportu itp. Dalszym problemem jest potrzeba zwiększenia samodzielności pozycji oddziału w obrocie prawnym.

Nowe zadania postawione przed spółdzielczymi organizacjami handlowymi zrodziły nową jakość stosunków między państwowymi a spółdziel-

³² Patrz przypis 21.

³³ R. Peretiatkowicz, *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstwa handlowego*, Warszawa 1971, s. 103.

czymi organizacjami oraz między centralnymi i terenowymi organami administracji państwowej oraz samorządowymi organizacjami spółdzielczymi wymienionymi w uchwale nr 102 RM. Ta nowa jakość wymaga nowego ujęcia lub rewizji dotychczas obowiązujących norm prawnych. Szczególnie powinno to znaleźć swoje odbicie w znowelizowanej ustawie o spółdzielniach i ich związkach oraz ustawie o przedsiębiorstwach. Zmiany te uznając i zachowując status samorządności spółdzielni z jednej strony powinny zapewnić równe prawa dla przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych, z drugiej natomiast ustalić wspólną platformę do sterowania tymi przedsiębiorstwami. Ze względu na to, iż dotąd w państwowych przedsiębiorstwach handlowych nie wprowadzono form samorządu robotniczego, należałoby instytucję tę w handlu wprowadzić, tym bardziej że ich istnienie we wszystkich przedsiębiorstwach państwowych zapewnia art. 13 Konstytucji PRL³⁴.

Należy również zwrócić uwagę na konieczność zachowania pewnej stabilizacji w nowo utworzonym modelu resortu handlu, gdyż zbyt częste dokonywanie zmian i przekształceń, obok uzyskiwania pewnego postępu przynosi również szkody w postaci braku stabilizacji kadr, poczucia tymczasowości wśród pracowników, co nie sprzyja inicjatywom pracowniczym i powoduje odpływ szczególnie wartościowych pracowników handlu do innych resortów, gdzie stabilizacja, a tym samym możliwość awansu jest większa. Stabilizacja konieczna jest do umocnienia i skrzepnięcia nowej organizacji handlu dla wykonania zamierzonych celów, dla których właśnie dokonano koncentracji handlu.

LA RÉALISATION DU PRINCIPE DE LA CONCENTRATION DANS LE COMMERCE

R é s u m é

Une des régularités économiques observées dans le monde entier est le processus de la concentration de petits organismes économiques en plus grands. Parallèlement avec une concentration des entreprises produisant en unité économique, combinats et grandes organisations économiques suivait le processus de la concentration dans les entreprises commerciales d'Etat et coopératives. Par suite du programme de la reconstruction du commerce et avec des changements de la division administrative du pays par l'Arrêté no 102 du Conseil des Ministres du 21 V 1976, toutes les entreprises du commerce intérieur ont été groupées dans les trois grandes organisations commerciales — Centrale du Commerce Intérieur d'Etat, l'Union Centrale des Coopératives de Consommation „Społem" et l'Union Centrale des Coopératives d'Agriculture „Samopomoc Chłopska".

Ces organisations groupent les entreprises à plusieurs succursales et les coopératives de voïvodie. Par suite de changements accomplis, a changé aussi la sphère

³⁴ T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa—Poznań 1977, s. 249.

de l'activité du Ministre de Commerce Intérieur et des Services. Le Ministre du Commerce Intérieur et des Services est devenu un centre de la coordination entre les ressorts dans le domaine du bilan des besoins du marché et de la transmission de ces besoins à la réalisation aux ressorts de production et du commerce extérieur. La construction de cet appareil concentré de la gestion du commerce intérieur naît un rang de problèmes juridiques, et surtout les problèmes: de la position juridique et des structures d'organisation de nouvelles unités de commerce, des structures juridiques et des formes de la gestion des organisations de commerce différenciées quant aux formes de propriété et de la nouvelle (position du Ministre de Commerce Intérieur et des Services dans le processus de la gestion des organisations de commerce. Ces problèmes doivent trouver leur résolution dans une nouvelle loi sur les entreprises d'Etat et dans l'amendement de la loi sur les coopératives et leurs unions.