RUCH PRAWNICZY, EKONOMICZNY I SOCJOLOGICZNY
Rok XLIV — zeszyt 4 — 1982

ZDZISŁAW NIEDBAŁA

RADA PRACOWNICZA W SYSTEMIE ORGANÓW PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

I. Przygotowywane od 1980 r. założenia reformy systemu planowania i zarządzania gospodarczego zakładały dwutorowy przebieg czynności poszukiwania nowych rozwiązań ekonomiczno-organizacyjnych oraz prawnych. Układ mechanizmów ekonomicznych stanowiących rdzeń reformy gospodarczej wymaga bowiem równoczesnego, a przynajmniej niezbyt oddalonego czasowo konstruowania adekwatnych instrumentów prawnych. W opracowanych przez Komisję d/s Reformy Gospodarczej kierunkach tej reformy uznano m. in., że „stwarzanie przez państwo warunków do realizacji konstytucyjnej zasady uczestnictwa załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwami oraz do samodzielnego funkcjonowania przedsiębiorstw jest fundamentalnym założeniem reformy gospodarczej". Równocześnie uznano, że dominującym typem przedsiębiorstw państwowych w Polsce są samorządne przedsiębiorstwa [1]. Bardzo zbliżony punkt widzenia w tym przedmiocie zaprezentowano również w tzw. społecznych projektach reformy gospodarczej uznając, że „samorząd jako reprezentacja załogi uczestnicząca w zarządzaniu przedsiębiorstwem w jej imieniu [...] posiada szerokie kompetencje decyzyjne we wszystkich zasadniczych, długofalowych sprawach przedsiębiorstwa [...] oraz w zasadzie nieograniczone uprawnienia kontrolne i inicjujące"[2]. Kształt prawny koncepcji samodzielnego i samorządnego przedsiębiorstwa nadały ustawy z dnia 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych[3] oraz o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego [4]. Idea samorządnego przedsiębiorstwa państwowego znalazła normatywny wyraz w konstrukcji samorządu załogi przedsiębiorstwa. W przeciwieństwie do uprzednio obowiązujących rozwiązań prawnych koncepcja samorządu zakłada równoległe funkcjonowanie bezpośrednich i pośrednich form demokracji pra-

[1] Pkt. 44 i 46 projektu Komisji d/s Reformy Gospodarczej dotyczącego generalnych kierunków reformy, tekst nakładem Trybuny Ludu, lipiec 1981 r., s. 27.
[2] *Raport o reformie,* red. L. Balcerowicz, Życie Gospodarcze 1980, nr 51-52, s. 8.
[3] Dz. Ustaw z 1981 r. nr 24, poz. 122.
[4] Dz. Ustaw z 1981 r. nr 24, poz. 123.

cowniczej. Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie załogi do organów samorządowych należą:

— ogólne zebranie pracowników przedsiębiorstwa, ogólne zebrania pracowników poszczególnych zakładów oraz innych jednostek organizacyjnych przedsiębiorstwa,

— rada pracownicza przedsiębiorstwa,

— rady pracownicze zakładów w przedsiębiorstwach wielozakładowych.

Bliższą kwalifikację rady pracowniczej w systemie samorządu załogi wyznacza art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie załogi wskazujący, że reprezentuje ona samorząd załogi. Powyższe ustalenia dotyczące pozycji prawnej rady pracowniczej nie są jednak wyczerpujące. Na tle uprzednio obowiązujących aktów prawnych kontrowersje budził problem usytuowania organów samorządowych w systemie organów przedsiębiorstwa. Dekret z 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych[5] w art. 14 przewidywał, że „dyrektor zarządza przedsiębiorstwem państwowym i reprezentuje je na zewnątrz". Z treści tego przepisu wyprowadzano wniosek, iż tylko dyrektor jest w pełni tego słowa znaczeniu organem przedsiębiorstwa. Między innymi wskazywano, że „pozycji dyrektora nie zmieniło wprowadzenie do przedsiębiorstwa organów samorządu robotniczego, mimo że w niektórych sprawach również [...] mogą występować na zewnątrz"[6]. W odmiennym stanowisku wskazywano, że dyrektor jak i organy samorządu robotniczego występują przede wszystkim jako organy określonego przedsiębiorstwa: organy samorządowe jako społeczne organy zarządzania, dyrektor jako organ zawodowy[7]. Powyższe wątpliwości i kontrowersje jednoznacznie rozstrzygnął art. 31 ustawy z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach, stanowiąc, że organami przedsiębiorstwa państwowego są: ogólne zebranie pracowników (delegatów), rada pracownicza oraz dyrektor przedsiębiorstwa. W świetle ostatnio powołanych przepisów ustaw z 25 IX 1981 r. nie ulega zatem wątpliwości, że rada pracownicza występuje niejako w podwójnej roli:

a) jest organem przedsiębiorstwa państwowego (art. 31 ustawy o p.p.),

b) należy do organów samorządu załogi przedsiębiorstwa, pełniąc jednocześnie funkcję reprezentanta tego samorządu.

Status rady pracowniczej jako organu samorządowego wyznacza m. in. art. 1 ust. 3 ustawy o samorządzie załogi przyznający wszystkim

[5] Dz. Ustaw z 1960 r. nr 18, poz. 111 (tekst jednolity).

[6] R. Orzechowski, *Prawo przedsiębiorstw, przepisy dotyczące przedsiębiorstw państwowych i ich zjednoczeń,* Warszawa 1971, s. 31; podobne stanowisko prezentują też: S. Buczkowski, Z. K. Nowakowski, *Prawo obrotu uspołecznionego,* Warszawa 1974, s. 66 i 68.

[7] T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych,* Warszawa — —Poznań 1973, s. 88.

organom samorządu atrybut niezależności od organów administracji państwowej, organizacji społecznych i politycznych oraz związkowych. Zerwano zatem z utrzymywaną uprzednio więzią organizacyjną samorządu robotniczego, z instancjami ruchu związkowego. Przepis art. 24 ustawy z 20 XII 1958 r. przewidywał bowiem dla ówczesnej CRZZ i zarządów głównych związków zawodowych uprawnienia do czuwania i koordynowania działalności samorządu robotniczego. W ramach obowiązku pieczy ówczesne instancje związkowe koncentrowały jednak swoją uwagę niemal wyłącznie na sprawach proceduralno-instruktażowych, nie stwarzając organom samorządowym warunków zapewniających tamę przed niedopuszczalną ingerencją organów administracji gospodarczej [8]. Przymiot niezależności rady pracowniczej oznacza niedopuszczalność stosowania przez organy administracji gospodarczej związków zawodowych, partyjne oraz społeczne jakichkolwiek form presji w sprawach związanych z działalnością rady. Zakaz taki nie został wprost wyrażony w treści ustawy, ale mając na uwadze zastrzeżenie dokonane w art. 1 ust. 3 ustawy pożądane wydaje się jego zamieszczenie w postanowieniach statutów samorządu załogi poszczególnych przedsiębiorstw. Rodzajem środka prawnego służącego obecnie radzie pracowniczej przed zewnętrzną ingerencją może być m. in. prawo przekazania sprawy na forum zebrania ogólnego (delegatów). Taki statutowy środek może skutecznie przeciwdziałać próbom „wymuszania" na radzie pracowniczej rozstrzygnięć odpowiadających interesom zewnętrznej grupy nacisku. Potrzeba określenia statutowych gwarancji niezależności rady pracowniczej jest uzasadniona również przewidzianą w art. 4 ustawy o samorządzie załogi zasadą odpowiedzialności tego organu samorządowego przed załogą przedsiębiorstwa (zakładu). Odpowiedzialność wobec załogi ma sens tylko wówczas, gdy rada pracownicza dysponuje nie tylko ustawowo zakreślonym katalogiem uprawnień, ale również faktyczną możliwością nieskrępowanego z nich korzystania. Załoga przedsiębiorstwa (zakładu) jako podmiot egzekwujący odpowiedzialność musi być zarazem gwarantem niezależnego działania rady pracowniczej jako reprezentanta samorządu pracowniczego. Atrybut niezależności doznaje też wzmocnienia poprzez przyjęty w ustawie sposób wyłaniania składu rady pracowniczej. Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie załogi radę pracowniczą przedsiębiorstwa wybierają pracownicy przedsiębiorstwa w wyborach powszechnych, bezpośrednich i równych, w głosowaniu tajnym. Możliwość uzyskania mandatu członka rady pracowniczej wyłącznie w trybie demokratycznych wyborów stwarza dla całej rady i dla jej poszczególnych członków dominujący typ więzi z całą społecznością zakładową. Z tego też względu przynależność partyjna, związkowa, czy inna więź organizacyjna nie może

[8] Z. Niedbała, *Zarządzanie przedsiębiorstwem, a samorząd robotniczy,* Poznań 1971, s. 36 - 37.

być okolicznością determinującą postawę i zachowanie członka rady pracowniczej w toku wykonywania powierzonego mu mandatu. Takie rozwiązanie zdecydowanie zrywa z dotychczasowymi metodami kształtowania składu organów samorządu robotniczego na tle ustawy z 20 XII 1958 r. Konstrukcja dawnej konferencji samorządu robotniczego [9] jako organu o składzie zdeterminowanym pełnionymi funkcjami (członkostwo egzekutywy KZ PZPR, rady zakładowej, organizacji młodzieżowej itp.) była jedną z podstawowych przyczyn jej fasadowości organizacyjnej oraz ociężałości funkcjonalnej. Wchodząc do składu konferencji jej członkowie nie legitymowali się mandatem załogi, nie przejawiając w związku *z* tym skłonności do autentycznego reprezentowania jej interesów, a tym bardziej ponoszenia przed załogą odpowiedzialności.

Nie ulega wątpliwości, że w praktyce działalności ewentualnym zewnętrznym naciskom bardziej mogą być poddawani poszczególni członkowie rady niż rada jako organ kolegialny. Jest tak tym bardziej, że członkowie rady pracowniczej pełnią swoje obowiązki społecznie, zachowując wszelkie prawa i obowiązki wynikające ze stosunku pracy. Z tego względu nieodzowne było określenie środków ochrony trwałości stosunku pracy członków rad pracowniczych. Służy temu przewidziany w art. 6 ustawy o samorządzie załogi zakaz wypowiadania i rozwiązywania stosunku pracy z członkiem rady pracowniczej bez zgody rady i to w całym okresie kadencji, jak i przez rok po jej ustaniu. Treścią tak określonego zakazu objęte jest również tzw. wypowiedzenie zmieniające, a więc jednostronne czynności prawne zmierzające do zmiany któregokolwiek z elementów treści stosunku pracy.

II. Rada pracownicza przedsiębiorstwa jest równocześnie organem samorządu załogi, a zarazem stanowi organ reprezentacji tegoż samorządu. Stąd też niezbędne jest ustalenie jej stosunku do innych organów samorządowych, a w szczególności do zebrania ogólnego pracowników (delegatów). Na tle ustawy z 25 IX 1981 r. o samorządzie załogi można jak się wydaje stwierdzić elementy podporządkowania rady pracowniczej zebraniu ogólnemu. Nieprzystosowalne jednak wydają się dla tego układu stosunków tradycyjne pojęcia zależności hierarchicznych, podporządkowania i zależności powstałe na gruncie prawa administracyjnego. Można chyba wstępnie przyjąć, że zależność rady pracowniczej od zebrania ogólnego przejawia się w co najmniej dwóch sferach:

a) zebranie ogólne wyznacza statutowe ramy działalności rady pracowniczej oraz może ustalać kierunkowe wytyczne dla działalności rady,

b) zebranie ogólne dysponuje szerokimi kompetencjami kontrolnymi wobec rady pracowniczej przedsiębiorstwa.

Pierwsza płaszczyzna oddziaływania znajduje wyraz w kompetencji zebrania ogólnego do uchwalania na wniosek rady pracowniczej przed-

[9] Art. 6 ust. 1 ustawy z 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym.

siębiorstwa statutu samorządu pracowniczego[10]. Również dysponując kompetencją uchwalania statutu przedsiębiorstwa — zebranie ogólne konkretyzuje rolę i miejsce rady pracowniczej w procesie zarządzania przedsiębiorstwem. W katalogu uprawnień zebrania ogólnego przewidziano m. in. dokonywanie corocznej oceny działalności rady pracowniczej. Raczej trudno przypuszczać, aby dokonywana corocznie ocena działalności ograniczała się do mniej lub bardziej krytycznej konstatacji działania rady pracowniczej. Należy raczej sądzić, że w treści oceny zawarte będą zalecenia o różnym stopniu konkretności, a dotyczące pożądanych przez załogę kierunków aktywności rady pracowniczej. Wyraźnie natomiast kontrolny charakter ma kompetencja przewidziana dla zebrania ogólnego w art. 12 ust. 2 ustawy o samorządzie załogi. Na żądanie co najmniej 1/5 członków zebrania ogólnego — rada pracownicza ma obowiązek w ciągu 7 dni przedstawić sprawozdanie w sprawach wymienionych w żądaniu. Wspomniany przepis nie zawiera żadnych przedmiotowych ograniczeń w kwestii treści żądania. Może ono zatem dotyczyć każdej sfery działalności rady, a nawet każdego przypadku wykorzystania przysługujących jej kompetencji. W wyniku corocznej oceny, jak i na podstawie ad hoc przedstawianego sprawozdania rady pracowniczej zebranie ogólne może uznać celowość wyrażenia dezaprobaty wobec całej rady lub jej poszczególnych członków. Pozbawienie jednak mandatu całej rady lub jej poszczególnych członków wymaga oczywiście zachowania wymogów i trybu przewidzianego w art. 13 ust. 4 w związku z art. 18 ustawy.

Stosunek zebrania ogólnego do rady pracowniczej nie wyczerpuje problematyki relacji pomiędzy radą a załogą jako podmiotem samorządu. Najogólniej stosunek ten określa już art. 1 ust. 1 ustawy oznaczający załogę jako podmiot samorządu uczestniczącego w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Równocześnie art. 4 ustawy przewiduje, że członkowie rady pracowniczej przedsiębiorstwa i zakładu są odpowiedzialni przed załogą. Rada pracownicza jest tym organem samorządu, który podejmuje działania organizujące formy aktywności całej załogi. Tak np. art. 2 ust. 2 ustawy przewiduje, że załoga może się wypowiadać w istotnych sprawach przedsiębiorstwa w formie referendum. Natomiast zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 14 ustawy, podejmowanie uchwał o przeprowadzeniu referendum należy do kompetencji rady pracowniczej.

W przedsiębiorstwach wielozakładowych rolę organów samorządu załogi pełnią ponadto rady pracownicze zakładów[11]. Przepisy ustawy

[10] Art. 10 pkt. 5 ustawy z 25 IX 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego.

[11] Zgodnie z art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie załogi możliwe jest powoływanie rad pracowniczych również w innych jednostkach organizacyjnych przedsiębiorstwa państwowego nie posiadających statusu zakładu samobilansującego.

w kwestiach wyboru i odwołania rady pracowniczej zakładu odsyłają do unormowań dotyczących rady pracowniczej przedsiębiorstwa. Analogiczne odesłanie zawiera art. 33 ust. 5 ustawy, gdy **chocki** o ochronę trwałości stosunku pracy członków rad pracowniczych zakładów. Wyłącznie natomiast w drodze regulacji statutowej określeniu podlega zakres zadań i kompetencji rady pracowniczej zakładu. Pozycję rad pracowniczych tych jednostek wyznacza zatem i ustala zebranie ogólne jako organ wyłącznie uprawniony do uchwalania statutu samorządu pracowniczego. Przepis art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie załogi przewiduje jedynie dwa rodzaje ograniczeń swobody statutowego określenia właściwości rad pracowniczych zakładów:

a) Statut zawiera jedynie upoważnienie dla rady pracowniczej przedsiębiorstwa do określenia spraw przekazywanych na szczebel rad pracowniczych zakładów [12]. Przekazywanie takich spraw nie jest zatem objęte obowiązkiem rady pracowniczej przedsiębiorstwa.

b) Sprawy podlegające przekazaniu mogą dotyczyć wyłącznie zakładu (innej jednostki organizacyjnej), a ich przekazanie winno być uzależnione od charakteru sprawy oraz możliwości jej realizacji.

Można zatem uznać, że pozycję rad pracowniczych zakładów w zarządzaniu wyznaczają zarówno zebranie ogólne jak i rada pracownicza przedsiębiorstwa. Ten ostatni organ kierując się kryterium charakteru sprawy i faktycznymi możliwościami jej realizacji na szczeblu zakładu dokonuje ostatecznej konkretyzacji zakresu działania i kompetencji rad pracowniczych zakładów. Jak z powyższego wynika zakres zadań oraz praw i obowiązków rady pracowniczej zakładu nie jest stabilny. Rada pracownicza przedsiębiorstwa może bowiem cofnąć przynajmniej niektóre z przekazanych wcześniej zadań i kompetencji. W tym też należałoby upatrywać zależności rady pracowniczej zakładu (innej jednostki organizacyjnej) od rady pracowniczej przedsiębiorstwa. Dodatkowego elementu zależności należy upatrywać na tle art. 43 ust. 2 ustawy o samorządzie załogi. Zgodnie z tym przepisem spory spowodowane wstrzymaniem wykonania uchwały rady pracowniczej zakładu przez kierownika zakładu rozstrzyga rada pracownicza przedsiębiorstwa po wysłuchaniu opinii dyrektora przedsiębiorstwa. Powyższe uprawnienie rady pracowniczej przedsiębiorstwa zawiera w sobie również element nadzoru nad działalnością rad pracowniczych zakładów. Rada pracownicza przedsiębiorstwa działając w trybie art. 43 ust. 2 ustawy o samorządzie załogi może bądź uchylić decyzję kierownika zakładu, bądź też uchylić zakwestionowaną przez kierownika zakładu uchwałę rady pracowniczej zakładu.

W systemie samorządu załogi obok organów podstawowych wystę-

[12] Z treści art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie załogi wynika, że rada pracownicza przedsiębiorstwa nie może przekazać radom pracowniczym zakładów zadań i kompetencji nie oznaczonych w statucie samorządu pracowniczego uchwalonym przez zebranie ogólne (delegatów).

pują również organy wewnętrzne oraz pomocnicze. Charakter prawny organu wewnętrznego rady pracowniczej przedsiębiorstwa posiada prezydium rady powoływane dla realizacji zadań określonych przez radę. O wewnętrznym charakterze prezydium rady pracowniczej przesądza przede wszystkim przewidziany w art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie załogi zakaz upoważniania tego organu do występowania w imieniu rady w sprawach zastrzeżonych dla jej kompetencji. Stąd też organ prezydialny rady pracowniczej nie należy do systemu organów zarządzania przedsiębiorstwem, mimo że organizując pracę rady pośrednio może wywierać wpływ na sposób, a szczególnie efektywność zarządzania przedsiębiorstwem w zakresie ustawowo przewidzianym dla rady pracowniczej. Charakter organów pomocniczych rady pracowniczej mają natomiast komisje i zespoły powoływane dla przygotowywania materiałów oraz informacji dla potrzeb działalności rady pracowniczej.

III. Jak już wspomniano rada pracownicza jest nie tylko organem samorządu załogi, ale ponadto również organem przedsiębiorstwa państwowego. Poza zebraniem ogólnym załogi (delegatów) oraz radą pracowniczą statut organu przedsiębiorstwa państwowego posiada również jego dyrektor. Relacje pomiędzy radą pracowniczą, a dyrektorem w procesie zarządzania przedsiębiorstwem oparte zostały w ustawach z 25 IX 1981 r. na następujących zasadach:

a) zasada taksatywnego, wyczerpującego wyznaczenia katalogu kompetencji stanowiących rady pracowniczej[13],

b) zasada wyłączenia z gestii decyzyjnej organów samorządowych oraz dyrektora przedsiębiorstwa spraw ustawowo zastrzeżonych do kompetencji organu założycielskiego [14],

c) zasada przyznania dyrektorowi przedsiębiorstwa państwowego tych wszystkich uprawnień, które wyraźnie nie zostały zastrzeżone dla organów samorządu pracowniczego oraz organu założycielskiego.

Pierwszą z tych zasad wyraźnie określa przepis art. 24 ustawy o samorządzie załogi, w związku z czym kreowanie dla rady pracowniczej w drodze statutowej innych uprawnień stanowiących jest sprzeczne z ustawą. Druga ze wspomnianych zasad jest konsekwentnym przełamaniem dotychczasowego domniemania kompetencji organu nadrzędnego do wkraczania w sprawy przedsiębiorstwa z tytułu sprawowanego nadzoru. Od szeregu lat wskazywano na potrzebę odstąpienia od tej ubezwłasnowalniającej przedsiębiorstwa państwowe praktyki[15]. Trzecia z nich wreszcie prawidłowo wyznacza pozycję dyrektora w procesie po-

[13] Art. 24 ustawy o samorządzie załogi.

[14] Art. 52 ust. 2 ustawy z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych.

[15] W najszerszym stopniu rzecznikiem takiego stanowiska był L. Bar szczególnie w pracy, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego,* Warszawa 1908, oraz w licznych artykułach naukowych.

dejmowania decyzji związanych z zarządzaniem przedsiębiorstwem. Takie jej ujęcie winno wreszcie przerwać jałowe dywagacje na temat tzw. karty dyrektora przedsiębiorstwa państwowego. Akt prawny, którego głównym celem byłoby skatalogowanie zadań i kompetencji dyrektora jest całkowicie zbędny wobec klauzuli przyznającej mu całokształt spraw nie zastrzeżonych dla organów samorządowych i organu założycielskiego.

Układ stosunków pomiędzy radą pracowniczą, a dyrektorem przedsiębiorstwa został w nowych przepisach odmiennie ukształtowany w porównaniu z regulacją prawną ustawy z 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym. W świetle przepisów ostatnio powołanej ustawy stosunki pomiędzy dyrektorem przedsiębiorstwa państwowego, a organami samorządu robotniczego wyznaczały dwie podstawowe zasady:

a) zasada wyrażona w art. 21 ust. 1 ustawy, zgodnie z którą dyrektor przedsiębiorstwa był wykonawcą uchwał organów samorządu,

b) przewidziany w art. 22 ust. 1 ustawy obowiązek dyrektora przedsiębiorstwa wstrzymania wykonalności uchwały organu samorządowego, o ile była ona sprzeczna z przepisami prawa lub obowiązującym planem i zawiadomienia rady robotniczej przedsiębiorstwa o wstrzymaniu wykonania oraz jego przyczynach[16].

Z treści obu powyższych zasad wyprowadzano rozbieżne wnioski w sprawie wzajemnego układu stosunków pomiędzy dyrektorem a organami samorządu w procesie zarządzania. Niekiedy zwracano uwagę, że „nie można mówić ani o prymacie ani też podległości tych organów w przedsiębiorstwie" [17]. Mniej zaś przekonywający był pogląd, iż „o ile dyrektor sygnalizuje jedynie organowi nadrzędnemu potrzebę uruchomienia nadzoru nad działalnością samorządu robotniczego w przedsiębiorstwie, o tyle samorząd robotniczy sprawuje nadzór nad działalnością dyrektora" [18]. Ustawa z 25 IX 1981 r. o samorządzie załogi przejęła w znacznym stopniu powyższe zasady kształtujące relacje pomiędzy dyrektorem a radą pracowniczą w toku zarządzania przedsiębiorstwem. Pierwszą z nich wyraża art. 37 ust. 2 ustawy, stanowiąc, że dyrektor przedsiębiorstwa wykonuje uchwały rady pracowniczej dotyczące działalności przedsiębiorstwa. Druga natomiast wynika z treści art. 41 ustawy, nakładającego na dyrektora obowiązek wstrzymania wykonania uchwały rady pracowniczej niezgodnej z przepisami prawa. Zasadniczą jednak korekturę do omawianego układu stosunków wprowadził art. 40 ustawy przyznający radzie pracowniczej kompetencję do wstrzymania wykonania decyzji dyrektora przedsiębiorstwa w następujących sytuacjach:

— w razie sprzeczności decyzji z uchwałą rady pracowniczej lub uchwałą zebrania ogólnego (delegatów),

[16] Z. Niedbała, *Udział organów załogi w zarządzaniu wielkimi organizacjami gospodarczymi w PRL,* Poznań 1977, s. 160 -161.

[17] T. Rabska, Samorząd *robotniczy w PRL,* Poznań 1962, s. 178.

[18] Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL,* Warszawa 1975, s. 236.

— podjęcia decyzji bez zasięgnięcia opinii rady pracowniczej w sprawach określonych w art. 25 ust. 2 ustawy,

— podjęcia decyzji bez uchwały rady pracowniczej w sprawach określonych w art. 24 ust. 1 ustawy,

— w razie podjęcia decyzji niezgodnej z prawem.

Równocześnie radzie pracowniczej jak i dyrektorowi przedsiębiorstwa przyznano wzajemne prawo zaskarżalności uchwał (decyzji), które istotnie naruszają interes ogólnospołeczny[19].

Już w toku prac przygotowawczych nad projektami nowych ustaw zwracano uwagę na celowość wprowadzenia nadzoru społecznego i szerokiej działalności kontrolnej również wobec decyzji dyrektora przedsiębiorstwa. Sugestie szły w kierunku powierzenia radzie pracowniczej prawa wstrzymania decyzji dyrektora podjętej wbrew stanowiącej uchwale lub bez uprzedniej zgody czy opinii tego organu samorządowego[20]. Przyjęte w ustawie z 25 IX 1981 r. o samorządzie załogi rozwiązania prawne w znacznym stopniu uwzględniły tego rodzaju propozycje oddziaływania rady pracowniczej na decyzje dyrektora przedsiębiorstwa. We wspomnianym układzie stosunków pomiędzy dyrektorem przedsiębiorstwa a radą pracowniczą można zatem upatrywać szeregu elementów wzajemnego nadzoru i kontroli. O ile jednak korzystanie przez radę pracowniczą z możliwości wstrzymania decyzji dyrektora przedsiębiorstwa jest jej uprawnieniem, to w przypadku dyrektora wstrzymanie uchwały niezgodnej z prawem leży w sferze jego kompetencji, a więc zarówno praw i obowiązków[21]. Wstrzymanie uchwały (decyzji) przez dyrektora lub radę pracowniczą prowadzi oczywiście do powstania sporu pomiędzy tymi organami zarządzania przedsiębiorstwem państwowym. Tego rodzaju spory można określić mianem wewnętrznych, gdyż ich strony stanowią integralny element struktury wewnętrznej zarządzania przedsiębiorstwem. Powstawanie sporów oraz sposoby ich rozstrzygania stały się przedmiotem zainteresowania tych wszystkich aktów normatywnych, które wprowadzały do zarządzania przedsiębiorstwem element społeczny obok profesjonalnego ośrodka decyzyjnego. Tak więc art. 15 ust. 1 usta-

[19] Art. 44 ustawy o samorządzie załogi; potrzebę taką zgłaszano w literaturze, wskazując na celowość oceny ze strony dyrektora również społeczno-gospodarczej zasadności uchwały organów samorządowych, por. Z. Niedbała, *Problematyka prawna samorządu robotniczego,* w: *Samorząd robotniczy — aktualne zagadnienia,* Poznań 1979, s. 24 - 25.

[20] T. Rabska, *Nowe koncepcje regulacji prawnej samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego,* w: *Samorządność pracownicza w procesie zarządzania organizacjami gospodarczymi,* Poznań 1981, s. 29 (Materiały Konferencji Naukowej).

[21] Zdaniem B. Księżopolskiego, *Stosunki prawne dyrektora z samorządem załogi,* w: *Samorząd załogi* — model, *a rzeczywistość,* Warszawa 1981, s. 45, konstrukcja obowiązku wstrzymania przez dyrektora wykonalności uchwały rady pracowniczej sprzecznej z prawem jest wymogiem wynikającym z zasady praworządności.

wy z 19 XI 1956 r. o radach robotniczych[22] zobowiązywał dyrektora przedsiębiorstwa do wstrzymania uchwały rady pracowniczej w razie stwierdzenia jej sprzeczności z prawem lub obowiązującym planem. Rozstrzygnięcia powstałej sytuacji spornej podejmowała się jednostka nadrzędna nad przedsiębiorstwem państwowym. Od decyzji jednostki nadrzędnej służyło radzie robotniczej oraz dyrektorowi przedsiębiorstwa odwołanie do właściwego ministra lub terenowego organu administracji państwowej. Ustawa z 1956 r. nie określała natomiast trybu rozstrzygania sporów wywołanych działaniami dyrektora naruszającymi kompetencje rady robotniczej. W praktyce w przypadkach notorycznego, a nawet jednorazowego, ale drastycznego konfliktu rada robotnicza mogła korzystać z przewidzianego w art. 12 ust. 2 ustawy z 1956 r. prawa do wystąpienia z wnioskiem o odwołanie dyrektora przedsiębiorstwa. Również ustawa z 1958 r. o samorządzie robotniczym nie określała zasad i trybu rozstrzygania sporów, których źródłem było wkraczanie dyrektora w sferę kompetencji organów samorządowych lub bezzasadna z jego strony odmowa wykonania uchwały organu samorządowego[23].

Przepisy ustawy z 25 IX 1981 r. o samorządzie załogi przewidują zbliżone zasady i tryb postępowania w przypadku sporów z powodu wstrzymania wykonalności uchwały przez dyrektora lub jego decyzji przez radę pracowniczą. Dyrektor przedsiębiorstwa wstrzymując wykonanie uchwały rady pracowniczej ma obowiązek faktycznego i prawnego udokumentowania swojej decyzji i zwrócenia się do rady o ponowne rozpatrzenie sprawy. Rada pracownicza, o ile podtrzymuje zakwestionowaną przez dyrektora uchwałę ma prawo wniesienia do niego sprzeciwu w ciągu 7 dni od daty otrzymania jego decyzji. W razie odrzucenia sprzeciwu lub nieustosunkowania się do jego treści przez dyrektora w terminie 3 dni radzie pracowniczej służy prawo wniesienia sprawy na drogę postępowania mediacyjnego. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o samorządzie załogi trzyosobowy skład komisji mediacyjnej stanowią przedstawiciele stron sporu oraz przewodniczący wyłoniony przez przedstawicieli stron[24]. W przypadku wstrzymania wykonalności decyzji dyrektora przez radę pracowniczą dyrektorowi służy wprost prawo wystąpienia na drogę postępowania mediacyjnego w identycznym trybie art. 41 ust.

[22] Dz. Ustaw z 1956 r. nr 53, poz. 238.

[23] Z. Niedbała, *Rozstrzyganie sporów w systemie samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego,* w: *Samorząd załogi — model, a rzeczywistość,* Warszawa 1981, s. 49-50.

[24] Art. 45 ustawy o samorządzie załogi wymaga, aby tzw. Superarbiter legitymował się wykształceniem prawniczym. Ten zrozumiały skądinąd wymóg powoduje powierzanie roli superarbitra radcy prawnemu. Stawia to go w co najmniej kłopotliwej sytuacji, z uwagi chociażby na służbowe podporządkowanie dyrektorowi przedsiębiorstwa.

1 ustawy. Postępowanie i orzeczenie komisji mediacyjnej niestety nie kończy sporu. Przyjęto niezbyt chyba fortunne rozwiązanie, że spór można uznać za rozstrzygnięty, jeżeli obie strony zgodziły się na treść orzeczenia komisji mediacyjnej[25]. Brak zgody którejkolwiek ze stron, niezależnie od tego, która z nich wniosła sprawę do postępowania mediacyjnego upoważnia każdą z nich do przekazania sporu w terminie 14 dni na drogę postępowania sądowego.

Dość trudno byłoby już dzisiaj podjąć próbę oceny opartej na materiale faktograficznym przyjętych w ustawie zasad i trybu postępowania w sprawach spornych pomiędzy radą pracowniczą, a dyrektorem przedsiębiorstwa. Raczej trudno też przewidzieć ilościową skalę spraw przekazywanych do sądowego rozpoznania i rozstrzygnięcia. Można jednak zgłosić w tym przedmiocie szereg zastrzeżeń i wątpliwości. W pierwszym rzędzie nieodzowne jest zwrócenie uwagi, iż atrybut niezawisłości sędziowskiej jako rękojmia „sprawiedliwego" orzeczenia ma ogromną wagę przy rozpoznawaniu spraw pomiędzy osobami fizycznymi oraz osobami prawnymi. Tymczasem rozstrzygnięcie sporu pomiędzy radą pracowniczą, a dyrektorem musi przede wszystkim uwzględniać interes przedsiębiorstwa, a na tle art. 44 ustawy — interes ogólnospołeczny. Przewidziany w ustawie tryb rozstrzygania sporów budzi też kontrowersje z punktu widzenia ekonomiki procesowej oraz wymogu szybkości postępowania. W skrajnych przypadkach można bowiem przypuszczać, że uwzględnienie terminów poszczególnych etapów postępowania może spowodować, że orzeczenie sądowe stanie się bezprzedmiotowe lub co najmniej opóźnione z punktu widzenia potrzeb przedsiębiorstwa. Wiąże się z tym również problem merytorycznego przygotowania sądów do rozpoznawania i rozstrzygania sporów, w których bardzo często sporna kwestia prawna uwikłana jest w skomplikowanym kontekście uwarunkowań organizacyjnych, ekonomicznych oraz technicznych. Już chociażby z powyższych, przykładowo tylko przedstawionych, względów można przypuszczać, że ostatecznym etapem kończącym spór winna być wewnętrzna mediacja z udziałem przedstawicieli stron i powołanego wspólnie superarbitra. Zakończenie sporu na tym wewnętrznym etapie bardziej jak sądzę sprzyjałoby realizacji fundamentalnych przecież założeń samodzielności, a szczególnie samorządności przedsiębiorstwa. Nieporozumieniem już natomiast jest usytuowanie rady pracowniczej oraz dyrektora przedsiębiorstwa w roli wzajemnych kontrolerów i strażników interesu ogólnospołecznego. Chyba nazbyt wyidealizowanym jest założenie, że w warunkach samofinansowania przedsiębiorstwa jego dyrektor, a tym bardziej rada pracownicza skłonni będą do preferowania interesu ogólnospołecznego kosztem interesu własnego przedsiębiorstwa

[25] Art. 45 ust. 3 ustawy o samorządzie załogi.

i jego załogi. Uznając zasadność sądowej kontroli uchwał rady pracowniczej i decyzji dyrektora z punktu widzenia ich zgodności z interesem ogólnospołecznym, organem legitymowanym winien być raczej organ założycielski przedsiębiorstwa. Bardziej celowe byłoby zatem rozszerzenie dyspozycji art. 55 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych o uprawnienie organu założycielskiego do wystąpienia na drogę sądową przeciwko decyzji dyrektora lub uchwale rady pracowniczej w razie ich istotnej sprzeczności z interesem ogólnospołecznym[26].

Kolejnym wreszcie, chociaż niekiedy zbyt spektakularnie stawianym elementem układu stosunków pomiędzy dyrektorem, a radą pracowniczą jest kwestia wpływu organu samorządowego na obsadę stanowiska dyrektora przedsiębiorstwa. Zdecydowanie rozbieżne w tym przedmiocie stanowiska prezentowane w tezach rządowego projektu ustawy i w projekcie ustawy o tzw. przedsiębiorstwie społecznym zastąpiło kompromisowe rozstrzygnięcie art. 34 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Przepis *ten* przewiduje bowiem, że dyrektora przedsiębiorstwa państwowego powołuje i odwołuje organ założycielski bądź rada pracownicza. W stosunku do decyzji powołującej lub odwołującej organom tym przysługuje wzajemnie prawo do zgłaszania umotywowanego sprzeciwu w terminie nie przekraczającym 2 tygodni. Kompromisowe rozwiązanie przyjęte w ostatnio powołanym przepisie czyni jednak jego treść dość enigmatyczną, przynajmniej dla potrzeb praktyki. Sytuacja jest stosunkowo klarowna i nie powinna nastręczać wątpliwości, gdy chodzi o powołanie i odwołanie dyrektorów przedsiębiorstw państwowych:

— użyteczności publicznej[27],

— przedsiębiorstw państwowych wyszczególnionych w art. 6 ustawy o przedsiębiorstwach, do których ustawa nie ma zastosowania z wyjątkiem przepisów o rejestrze przedsiębiorstw,

— przedsiębiorstw określonych w art. 5 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

W odniesieniu do przedsiębiorstw użyteczności publicznej z mocy art. 34 ust. 3 ustawy kompetencję powoływania i odwoływania dyrektorów posiada organ założycielski z zastrzeżeniem prawa sprzeciwu dla rady pracowniczej. W przypadku przedsiębiorstw oznaczonych w art. 6 ustawy właściwość organu powołującego dyrektora określają przepisy prawne ustaw dotyczących tych przedsiębiorstw (np. art. 65 ust. 1 prawa bankowego)[28]. Stosownie do § 9 rozporządzenia Rady Ministrów

[26] Takie uprawnienie organu założycielskiego nie kolidowałoby z zasadą niezależności organów samorządowych od organów administracji, a również nie prowadziłoby do restytucji domniemania kompetencji organu nadrzędnego z tytułu sprawowania nadzoru nad przedsiębiorstwem.

[27] Art. 34 ust. 3 w związku z art. 8 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych,

[28] K. Szwarc, *Samorząd załogi a reforma gospodarcza,* w: *Samorząd załogi —*

z 30 XI 1981 r. dyrektora przedsiębiorstwa przemysłu obronnego powołuje i odwołuje organ założycielski po zasięgnięciu opinii rady pracowniczej. Podobnie dyrektora przedsiębiorstwa podległego Ministrowi Finansów powołuje i odwołuje organ założycielski działając w trybie § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 XII 1981 r. Identyczne rozwiązanie przewiduje § 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 XII 1981 r. w odniesieniu do dyrektorów przedsiębiorstw podległych Ministrowi Sprawiedliwości, działających przy zakładach karnych.

Rozstrzygnięcie o właściwości organu kompetentnego do powoływania i odwoływania dyrektorów w innych niż ostatnio wymienione przedsiębiorstwach państwowych winno być dokonane w treści statutu przedsiębiorstwa. Uchwalanie tego wewnętrznego aktu normatywnego należy do wyłącznych kompetencji zebrania ogólnego pracowników (delegatów)[29]. Praktyka dotychczasowa oparta na treści tych aktów wyraźnie wskazuje na powierzanie kompetencji powyższych radom pracowniczym. Powstaje w związku z tym jedna dość istotna kwestia. Mianowicie art. 18 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych przewiduje, że statuty przedsiębiorstw określonych w ust. 1 tego przepisu wymagają zatwierdzenia przez organ założycielski. Prawo zatwierdzania należy bezsprzecznie do typowych form prawnych sprawowania nadzoru[30], upoważniających bądź to do przyjęcia, bądź odrzucenia przedłożonego aktu. Na tym tle rysuje się wątpliwość, czy organ założycielski może odmówić zatwierdzenia statutu przedsiębiorstwa określonego w art. 18 ustawy z uwagi na zastrzeżenie w nim kompetencji do powoływania i odwoływania dyrektora dla rady pracowniczej. Nie dotyczy to oczywiście określonych w art. 18 ust. 1 pkt. 1 przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Jak już wspomniano dyrektorów tych ostatnich przedsiębiorstw zgodnie z art. 34 ust. 3 ustawy powołuje i odwołuje organ założycielski. W odniesieniu do pozostałych przedsiębiorstw wymienionych w art. 18 ustawy wątpliwość ta jest tym bardziej istotna, że nie ograniczono kompetencji organu założycielskiego do oceny przedkładanego statutu przedsiębiorstwa wyłącznie według kryterium legalności. Możliwe jest chyba rozważenie drogi postępowania spornego na zasadzie art. 57 ustawy. Przepis ten zapewnia radzie pracowniczej następujące środki prawne:

— prawo wniesienia sprzeciwu w stosunku do decyzji podjętych wobec przedsiębiorstwa państwowego przez jego organ nadzorczy,

— w razie podtrzymania decyzji prawo wniesienia sprawy do sądu, o ile organ nadzorczy nie uwzględnił zgłoszonego sprzeciwu.

model, a rzeczywistość, Warszawa 1981, s. 111 stwierdza, że „w przedsiębiorstwach o charakterze infrastrukturalnym dla gospodarki oraz wielkich o quasi-monopolistycznej pozycji dyrektora powoływałby organ założycielski w uzgodnieniu z dyrektorem".

[29] Art. 10 ust. 1 ustawy o samorządzie załogi.

[30] T. Rabska, *Prawo administracyjne,* s. 231.

Podstawa prawna art. 57 ustawy może jednak budzić zastrzeżenia chociażby z tego względu, że dotyczy decyzji „podjętych wobec przedsiębiorstwa". Raczej trudno byłoby przyjąć, że odmowa zatwierdzenia statutu przedsiębiorstwa nawet z uwagi na niektóre tylko jego postanowienia nie jest sprawą dotyczącą przedsiębiorstwa. Interpretacja art. 57 ustawy w powyższym kierunku wymaga pewnego uzasadnienia. Jego sens tkwi w powołanych już zasadach samodzielności i samorządności przedsiębiorstwa [31]. Stanowią one punkt wyjścia i odniesienia dla ewentualnych rozstrzygnięć w drodze zabiegów interpretacyjnych.

W sprawach związanych z powoływaniem i odwoływaniem dyrektorów rozważenia wymagają też pewne kwestie praktyczne, a związane z korzystaniem przez rady pracownicze z tej kompetencji. Niektóre bowiem z rad pracowniczych uznały, że po wejściu w życie z dniem 1 X 1981 r. nowych ustaw i uzyskaniu przez nie kompetencji powołania i odwołania dyrektora wymagany jest z ich strony akt powołania wobec urzędującego dyrektora. Jest to błędny punkt widzenia, gdyż ani ustawa o przedsiębiorstwach państwowych ani ustawa o samorządzie załogi nie uchyliły ważności indywidualnych aktów powołania podjętych przed powyższą datą przez właściwe organy administracji gospodarczej (minister, dyrektor zjednoczenia, terenowy organ administracji państwowej). Aprobująco natomiast należy odnieść się do praktyki niektórych dyrektorów przedsiębiorstw składających na jednym z pierwszych posiedzeń rady pracowniczej wniosek o votum zaufania. Rozstrzygnięcie w drodze podjętej w tajnym głosowaniu uchwały w tej kwestii stwarza nieodzowną klarowność w stosunkach dyrektora z radą pracowniczą. Negatywny wynik głosowania nie stwarza wprawdzie dla dyrektora obowiązku złożenia rezygnacji i nie jest równoznaczny z jego odwołaniem, ale powoduje, że dalsze współdziałanie jest co najmniej wątpliwe.

Ostatnio poruszane kwestie zahaczają już o układ stosunków pomiędzy radą pracowniczą, a organem założycielskim w sprawach związanych z zarządzaniem przedsiębiorstwem. Jak już wspomniano zgodnie z art. 52 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych organ założycielski ma prawo władczego wkraczania w sprawy przedsiębiorstwa tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi[32]. Obok omówionych już kompetencji władczych przewidzianych dla organu założycielskiego w art. 54 ustawy o przedsiębiorstwach, ten akt prawny reguluje nadto dwa przypadki władczego wkraczania w sprawy przedsiębiorstwa:

[31] Art. 1 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach wyraźnie bowiem stwierdza, że przedsiębiorstwo państwowe jest samodzielną i samorządną jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną.

[32] Art. 53 ustawy o przedsiębiorstwach dopuszcza możliwość przekazania w akcie erekcyjnym przedsiębiorstwa nadzorczych uprawnień przedsiębiorstwa na rzecz powołanej przez ten organ Rady Nadzorczej.

a) Z powodu działalności istotnie naruszającej prawo lub zagrażającej interesom gospodarki narodowej organ założycielski może zawiesić dyrektora przedsiębiorstwa w jego czynnościach. O podjętej decyzji organ założycielski zawiadamia radę pracowniczą. Zgodnie z art. 56 ust. 3 w związku z art. 57 ust. 2 i 3 ustawy o przedsiębiorstwach m. in. radzie pracowniczej służy prawo wniesienia sprzeciwu, a w razie podtrzymania decyzji przez organ założycielski prawo wniesienia sprawy na drogę postępowania sądowego.

b) Na podstawie art. 58 ustawy o przedsiębiorstwach radzie pracowniczej przysługuje uprawnienie do wystąpienia na drogę postępowania sądowego z roszczeniem odszkodowawczym na rzecz przedsiębiorstwa z powodu uszczerbku majątkowego poniesionego przez przedsiębiorstwo w wyniku wykonania decyzji organu założycielskiego.

O ile kompetencje rady pracowniczej przewidziane w art. 58 ustawy o przedsiębiorstwach nie budzą zastrzeżeń, gdyż służą wzmocnieniu pozycji przedsiębiorstwa wobec organu nadzorującego[33], to pewne wątpliwości powstają na tle prawa sprzeciwu i prawa skierowania sprawy na drogę sądową w razie zawieszenia w czynnościach dyrektora przedsiębiorstwa. Te ostatnie środki prawne przewidziane są również dla samego zainteresowanego dyrektora i chyba tylko on powinien być wyposażony w prawo zakwestionowania takiej decyzji organu założycielskiego. O ile zainteresowany dyrektor uzna zasadność decyzji zawieszającej go w pełnieniu obowiązków, to ewentualne wystąpienie rady pracowniczej ze sprzeciwem lub na drogę sądową będzie pozostawało w oczywistej kolizji z wolą dyrektora i jego oceną konkretnej sytuacji.

IV. Pozycję i funkcje rady pracowniczej w systemie organów przedsiębiorstwa państwowego nie wyznaczają wyłącznie kompetencje stanowiące tego organu samorządowego. Uczestnictwo w procesie zarządzania rada pracownicza realizuje też przy wykorzystaniu kompetencji inicjatywnych, kontrolnych oraz opiniodawczych. O ile sfera kompetencji stanowiących rady pracowniczej wyznaczona została w sposób taksatywny, to zakres uprawnień natury inicjatywnej i kontrolnej jest w zasadzie nieograniczony, oczywiście w granicach działania przedsiębiorstwa i jego kierownictwa. W sferze działalności inicjatywnej rady pracowniczej można wskazać na dwa podstawowe kierunki jej aktywności:

— rada pracownicza może występować z wszelkimi inicjatywami, wnioskami i uwagami dotyczącymi działalności przedsiębiorstwa,

— dysponuje prawem zwracania się do dyrektora przedsiębiorstwa o przedstawienie analizy stanu przedsiębiorstwa lub sposobu funkcjonowania jednostek organizacyjnych i agend przedsiębiorstwa.

W obu przypadkach na dyrektorze przedsiębiorstwa ciąży obowiązek

[33] Z. Niedbała, *Rozstrzyganie sporów,* s. 57.

ustosunkowania się do zgłoszonej uwagi lub zapytania w terminie 2 tygodni. Sugestie, wnioski lub propozycje zgłaszane przez radę pracowniczą nie wiążą dyrektora, mają dla niego tylko informacyjny charakter. O ile jednak zawierają one umotywowane, przekonywające racje, biorąc pod uwagę wymóg prawidłowego współdziałania — winny stać się przesłanką określonej decyzji dyrektora. Należy bowiem mieć na uwadze, przewidziany w art. 38 ustawy o samorządzie załogi, obowiązek dyrektora corocznego składania zebraniu ogólnemu sprawozdania z działalności przedsiębiorstwa oraz informacji o jego aktualnym stanie. Na tym forum może rada pracownicza zakwestionować postępowanie dyrektora, który bez uzasadnienia, a nawet wbrew merytorycznym potrzebom nie zajął stanowiska w sprawach przekazanych mu w drodze inicjatyw i wniosków rady pracowniczej.

Również sfera uprawnień kontrolnych rady pracowniczej obejmuje całokształt działalności przedsiębiorstwa, a przepis art. 28 ust. 2 ustawy o samorządzie załogi jedynie przykładowo określa najbardziej pożądane kierunki samorządowej działalności kontrolnej. Na tle wspomnianego przepisu chodzi o uprawnienia kontrolne sensu stricto, a więc nie obejmujące elementów wkraczających w zakres nadzoru. W szczególności ustalenia pokontrolne rady pracowniczej nie upoważniają tego organu na przykład do zawieszenia dyrektora w pełnieniu czynności. Można jednak przyjąć, że z tytułu kompetencji przyznanej radzie pracowniczej w art. 37 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach, organ ten może wystąpić do organu założycielskiego z wnioskiem o odwołanie dyrektora, gdy on swoją nieprawidłową pracą powoduje, że przedsiębiorstwo nie osiąga zadowalających wyników gospodarczych. Z wnioskiem takim rada pracownicza wystąpi m. in. wówczas, gdy ustalenia pokontrolne wskazują na tego rodzaju nieprawidłowe działania dyrektora przedsiębiorstwa [34].

Nieograniczony praktycznie zasięg funkcji opiniodawczych przewidziano dla rady pracowniczej w art. 25 ust. 1 ustawy o samorządzie załogi. Przewiduje on bowiem, że rada pracownicza ma prawo wyrażania opinii we wszystkich sprawach dotyczących przedsiębiorstwa oraz jego kierownictwa. Należy jednak zwrócić uwagę, że opiniowanie ze strony rady pracowniczej objęte jest nie tylko sferą uprawnień tego organu, ale w zakresie wyznaczonym przez art. 25 ust. 2 ustawy należy również do kręgu jej obowiązków. Dyrektor przedsiębiorstwa lub organ założycielski mają obowiązek zasięgania opinii rady pracowniczej w sprawach:

— zmiany treści aktu erekcyjnego przedsiębiorstwa oraz decyzji o likwidacji przedsiębiorstwa,

[34] Przepis art. 38 ustawy o przedsiębiorstwach ma zastosowanie tylko wówczas, gdy dyrektor przedsiębiorstwa państwowego powoływany i odwoływany jest przez organ założycielski.

— zawierania przez przedsiębiorstwo porozumień i umów długoterminowych,

— wniosków w sprawie orderów i odznaczeń państwowych,

— decyzji w sprawie przydziału mieszkań pracownikom.

We wszystkich powyższych sprawach rada pracownicza ma obowiązek wyrażenia opinii przy zachowaniu wymogu i terminów określonych w art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie załogi. Ustawa wprowadza domniemanie braku zastrzeżeń rady pracowniczej, o ile organ ten we właściwym terminie nie przedstawił swojej opinii[35]. Dyrektor przedsiębiorstwa i organ założycielski poza powyższym rozwiązaniem nie mają możliwości wyegzekwowania opinii od rady pracowniczej. Jednakże w przypadku podjęcia przez dyrektora decyzji w sprawach określonych w art. 26 ust. 2 ustawy o samorządzie załogi bez uprzedniego zasięgnięcia opinii rady pracowniczej, może ona w trybie art. 40 pkt. 2 tejże ustawy wstrzymać wykonanie decyzji. Można zatem przyjąć, że w sprawach przewidzianych w art. 26 ust. 2 ustawy opinia rady pracowniczej nie jest wprawdzie integralnym elementem treści decyzji, ale skuteczność decyzji jest uwarunkowana uprzednim jej zaopiniowaniem przez organ samorządowy. Uprzednio zasięgnięta opinia w omawianych sprawach nie wiąże dyrektora przedsiębiorstwa czy organu założycielskiego, lecz jej brak czyni decyzję wadliwą, uzasadniając wstrzymanie jej wykonalności.

Powyżej przedstawiona próba oceny prawnego położenia rady pracowniczej wśród organów zarządzających przedsiębiorstwem państwowym nie ma oczywiście wyczerpującego charakteru. Jest to tym bardziej istotne, że omawiane rozwiązania prawne weszły w życie dopiero od 1 X 1981 r. Trudno zatem dokonać nawet przykładowej konfrontacji nowych rozwiązań prawnych z praktyką ich stosowania. Wydaje się jednak, że już obecnie możliwe jest zwrócenie uwagi ná pewne niejasności i wątpliwości na tle obowiązujących rozwiązań prawnych. W pierwszym rzędzie chodzi o zastrzeżenie określone w art. 15 ust. 2 ustawy o samorządzie załogi ograniczające członkostwo rady pracowniczej do dwóch kadencji. Wobec bardzo szerokich kompetencji rady pracowniczej i decydującego jej wpływu na długofalowe problemy przedsiębiorstwa, od członków rady należy oczekiwać m. in. niezbędnego minimum orientacji i przygotowania do podejmowania takich rozstrzygnięć. Chyba nazbyt iluzoryczne i wyidealizowane jest oczekiwanie, że takie predyspozycje oraz skłonności do pełnienia powinności społecznych są udziałem wszystkich pracowników. Sądzę, że właściwsze byłoby ustawowe upoważnienie zebrania ogólnego do wyrażania zgody na pełnienie obowiązków członka rady pracowniczej w wymiarze wykraczającym poza dwie kadencje.

Dążeniem ustawodawcy, wyraźnie podkreślonym w art. 1 ust. 3 usta-

[25] Art. 26 ust. 2 ustawy o samorządzie załogi.

wy o samorządzie załogi jest zapewnienie organom samorządu, a szczególnie radzie pracowniczej atrybutu niezależności od organów administracji, organów partyjnych, związkowych i społecznych. Zbyt słabo jednak zaakcentowano w ustawie gwarancje takiej niezależności. Stąd zupełnie realna wydaje się obawa, że członkowie rady pracowniczej działając pod presją przynależności organizacyjnej nie zawsze będą autentycznie samodzielni w swoim działaniu. Jak już wspomniano statut samorządu pracowniczego może i powinien szerzej w porównaniu z ustawą stawiać tamę naruszeniom niezależności organów samorządowych i ich członków. Nie zmienia to jednak faktu, że bardziej wskazane byłyby gwarancje natury ustawowej.

Przepisy ustawy o samorządzie załogi i ustawy o przedsiębiorstwach dość wyraźnie przeprowadzają linię demarkacyjną pomiędzy sferą kompetencji rady pracowniczej, a dyrektorem przedsiębiorstwa państwowego. Mimo to za celowy należy uznać postulat zawierania pomiędzy tymi organami przedsiębiorstwa porozumień w przedmiocie ich współdziałania w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Między innymi w społecznym projekcie reformy gospodarczej uznano, że „umowa pomiędzy organem samorządowym, a dyrektorem przedsiębiorstwa powinna tak regulować podział kompetencji między nimi oraz warunki przedłużania lub odwoływania kontraktów, aby uniknąć ingerowania załogi w bieżące zarządzanie" [36]. Nieuzasadniona, a niekiedy uwarunkowana względami czysto ambicjonalnymi i prestiżowymi ekspansja na terytorium decyzyjne innego organu przedsiębiorstwa może być zaczynem deformacji modelu samodzielnego i samorządnego przedsiębiorstwa państwowego. Powyższy postulat dotyczący warunków współdziałania dyrektora i rady pracowniczej określony na tle uniwersalnych rozwiązań ustaw z 25 IX 1981 r. ma również zastosowanie w odniesieniu do przedsiębiorstw o szczególnym podporządkowaniu organizacyjnym. Wspomniane już uprzednio przepisy wykonawcze rozporządzenia Rady Ministrów, określające zastosowanie przepisów ustaw dotyczących przedsiębiorstw przemysłu obronnego oraz podległych Ministrowi Finansów i Ministrowi Sprawiedliwości, w dość istotnym stopniu modyfikują ustawowy podział kompetencji pomiędzy radą pracowniczą a dyrektorem przedsiębiorstwa [37]. Ograniczone w porównaniu z rozwiązaniami ustawowymi kompetencje rad pracowniczych tych ostatnich kategorii przedsiębiorstw państwowych wymagają z pewnością jeszcze bardziej rygorystycznego ich przestrzegania i respektowania. Odmienne tendencje i sprzyjająca im praktyka bezsprzecznie prowadziłyby

[36] *Raport o reformie,* s. 8.

[37] Por. § 4 ust. 2, § 5 ust. 2 oraz § 10 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów (Dz. U. nr 1, poz. 3 z 1982 r.), § 14 rozporządzenia Rady Ministrów (Dz. U. nr 1, poz. 3 z 1982 r.) oraz § 13, § 14 oraz § 17 i nast. rozporządzenia Rady Ministrów (Dz. U. nr 1, poz. 4 z 1982 r.).

do naruszającego ideę reformy gospodarczej zaniku elementów samorządności, a w ślad za tym i samodzielności tych przedsiębiorstw państwowych.

WORKERS COUNCIL IN A SYSTEM OF ORGANS OF THE STAKE ENTERPRISE

Summary

The reform of planning and managing system of the national economy in Poland is mostly concerned with a functioning of State enterprises. The new economic model has endowed its organizations with an economic independence, self-management and self-financing. The idea of self-management of enterprises is manifested in the shape of worker's self-management. Worker's councils are presently functioning as a basic and permanently active organ of the worker's self-management. According to sec. 2, par. 2 of the Act of 25 Sept. 1981, the worker's council is an organ and representation of the personnel's self-management. Simultaneously, by virtue of the State enterprises' Act, the workers' council obtained a status of the organ of State enterprise. Being the organ of workers' self-management, the worker's council enjoyes an attribute of independence from the State administration organs, as well as from the political and union ones. Consequently no pressure can be exerted by these organs on the worker's council in the scope of its preemption. There are direct ties between the council and the personnel of an enterprise in order to secure the independence of the first: the council is elected by the personnel in a direct, general and equal poll. The independent status of the council member is guaranteed by the interdiction of a notice or dissolution of an employment contract without a previous consent of the council. The attribute of council's independence does not imply its isolation from other organs of the enterprise management. It concerns both the workers' self-management organs and organs managing professionally i.e. the enterprise director. Relations of the council to the general assembly of the personnel are based on a definite dependence of the council from the assembly. The assembly passes, among others, a statute of the workers' self management, the basic, internal normative act stating the position and functioning rules of the workers' council. The assembly is also vested with a right to recall a council in toto or its individual members.

Mutual interdependence and, to some extent, keeping each other under control are characteristic of the relations between the council and the director of an enterprise. The workers' council is vested with the right to suspend the execution of a director's decision and the director, in turn, can suspend the execution of a council's resolution. Contentions as to an application of the supervisory measures are tried under special mode of proceedings. The up-to-date practice does not allow for more exhaustive evaluation of the effectiveness of self-management organs in the State enterprises. One can venture the opinion that a rank of the self management organs will be increasing with the process of making enterprises independent.