

ZDZISŁAW NIEDBAŁA

TERENOWE ORGANY WŁADZY I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ A PAŃSTWOWE I SPÓŁDZIELCZE JEDNOSTKI GOSPODARKI USPOŁECZNIONEJ

'1. W dniu 20 VII 1983 r. weszła w życie z mocą obowiązującą od 17 VI 1984 r. ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego¹. Ukazanie się tego aktu prawnego ma doniosłe znaczenie dla określenia pozycji prawnej terenowych organów władzy, a zarazem organów samorządu terytorialnego², oraz dla terenowych organów administracji państwowej właściwości ogólnej i szczególnej. Przepis art. 3 ust. 1 ustawy powierza radom narodowym oraz ich organom wykonawczym i zarządzającym „kierowanie całokształtem społeczno-gospodarczego i kulturalnego rozwoju na swoim terenie”. Powołany wyżej przepis wyraźnie nawiązuje do Konstytucji PRL, a ściślej do jej art. 46. Zgodnie z tym postanowieniem: rady narodowe kierują na swoim terenie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną, wiążąc potrzeby lokalne z zadaniami ogólnopaństwowymi. W związku z tym celowe i zasadne jest określenie prawnych możliwości i warunków pełnienia tej roli wobec zlokalizowanych na obszarze ich działania — jednostek gospodarki uspołecznionej. Takie ujęcie naszych zainteresowań wymaga uwzględnienia nie tylko rozwiązań prawnych ustawy z 20 VII 1983 r., ale również przepisów wyznaczających status prawny podstawowych kategorii podmiotów gospodarki uspołecznionej. Uzasadnione jest to tym bardziej, że wspomniane regulacje prawne obowiązują już od ponad dwóch lat, kształtując w praktyce organizację i kompetencje uspołecznionych jednostek gospodarczych. Do tych regulacji prawnych przede wszystkim należą:

— ustawa z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych³,

¹ Art. 1 ustawy z 20 VII 1983 r. stwierdza, że „rady narodowe jako przedstawicielskie organy władzy państwowej i podstawowe organy samorządu społecznego są zarazem organami samorządu terytorialnego ludności w gminach, miastach, dzielnicach miast i województwach.

² Dz.U. z 1983 r. nr 41, poz. 185.

³ Dz.U. z 1981 r. nr 24, poz. 122.

- ustawa z 25 IX 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego⁴,
- ustawa z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym⁵,
- ustawa z 16 IX 1982 r. prawo spółdzielcze⁶,
- rozporządzenie Rady Ministrów z 30 XI 1981 r. w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych⁷.

Niewątpliwymi wyznacznikami treści regulacji prawnych dotyczących podmiotów gospodarki uspołecznionej oraz ich stosunków z terenowymi organami władzy i administracji były założenia reformy gospodarczej. W dokumencie wyznaczającym kierunki reformy gospodarczej przewodnią rolę przyznano samodzielności, samorządności i samofinansowaniu przedsiębiorstw państwowych. Zapowiedziano też, że „spółdzielniom przywrócona zostanie pełna samorządność, a państwo i władze terenowe popierać będą proces reaktywowania tradycyjnych i tworzenia nowych form zrzeszania się spółdzielni”. Równocześnie jednak zagwarantowano radom narodowym prawo podejmowania wiążących uchwał w sprawach swego terenu oraz sprawowania kontroli nad wszelką działalnością tam prowadzoną⁸. Powyższe założenia w znacznym stopniu odzwierciedlają się w treści wymienionych już aktów normatywnych. Problem i jego rozwikłanie sprowadzają się zatem do ustalenia — w jakim stopniu i przy użyciu jakich środków prawnych mogą i powinny terenowe organy władzy i administracji państwowej oddziaływać na funkcjonowanie samodzielnych i samorządnych podmiotów gospodarki państwowej i spółdzielczej. W ogólnym zarysie oddziaływanie na oba podmioty jest zbieżne, ale ze względu na odrębność ich regulacji prawnej, wewnętrzne zasady zarządzania, pionowe usytuowanie organizacyjne itp. celowe jest oddzielne omówienie form oddziaływania na przedsiębiorstwa państwowe oraz na spółdzielnie i związki spółdzielcze. Należy jednak zwrócić uwagę, że zarówno prawo dotyczące przedsiębiorstw, jak i prawo spółdzielcze dają bardzo zbliżone granice wyznaczające oddziaływanie rad narodowych i ich organów wykonawczych i zarządzających. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, organy państwowe uprawnione są do podejmowania decyzji co do działalności przedsiębiorstwa państwowego tylko w przypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi. Podobnie art. 2 § 2 prawa spółdzielczego zastrzega, że organy władzy terenowej i organy administracji państwowej mogą wydawać wiążące spółdzielnię przepisy prawne i decyzje na podstawie i w zakresie upoważnień przewidzianych w przepisach usta-

⁴ Dz.U. z 1981 r. nr 24, poz. 123.

⁵ Dz.U. z 1982 r. nr 7, poz. 51 z późniejszymi zmianami.

⁶ Dz.U. z 1982 r. nr 30, poz. 210.

⁷ Dz.U. z 1981 r. nr 31, poz. 170.

⁸ *Kierunki reformy gospodarczej*, Warszawa 1981. s. 10. 15 i 27.

wowych. Oznacza to, że tylko ustawowe podstawy prawne mogą uzasadniać stosowanie wobec przedsiębiorstw państwowych i spółdzielni władczych (decyzyjnych) środków oddziaływania. Wyklucza to m. in. adresowanie do tej grupy podmiotów decyzji oraz innych wiążących ustaleń opartych np. na samoistnych uchwałach Rady Ministrów oraz nie znajdujących upoważnienia ustawowego aktach prawnych innych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej. Potwierdza taką granicę prawnie dopuszczalnego oddziaływania również art. 61 ust. 4 ustawy o systemie rad narodowych. Stosownie do tego przepisu, środki nakazowego oddziaływania na jednostki gospodarki uspołecznionej mogą stosować rady narodowe i ich organy tylko w przypadkach i w formach przewidzianych w ustawach. Ustalenie zakresu prawnie uzasadnionego stosowania przez rady narodowe i ich organy środków nakazowych wymaga oczywiście uwzględnienia treści już powołanych aktów normatywnych oraz ustaw regulujących administracyjne prawo materialne.

2. Na terenie działania rad narodowych oraz ich organów funkcjonują różne przedsiębiorstwa państwowe. Z interesującego nas punktu widzenia wyróżnić trzeba: przedsiębiorstwa państwowe podlegające radom narodowym oraz przedsiębiorstwa im niepodporządkowane. Pierwsze z nich, zwane przedsiębiorstwami terenowymi, mają urzeczywistniać zadania związane z zaspokajaniem potrzeb ludności oraz innych miejscowych oczekiwań społeczno-gospodarczych. Powołują je do życia zarządzenia terenowych organów administracji o właściwości ogólnej, wydawane na podstawie uchwał właściwych rad narodowych⁹. W celu zaspokajania potrzeb społecznych na terenie objętym właściwością dwóch lub więcej rad narodowych można tworzyć wspólne przedsiębiorstwa terenowe. Wymaga to wspólnej lub jednobrzmiących uchwał zainteresowanych rad narodowych, których treść powinna odpowiadać wymogom określonym w § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 XI 1981 r. W przypadku utworzenia przedsiębiorstwa terenowego zadania i kompetencje organu założycielskiego spełnia terenowy organ administracji państwowej określony w uchwale lub uchwałach rad narodowych.

Państwowe przedsiębiorstwa terenowe są wewnątrznie zróżnicowane ze względu na stopień ich powiązania z radą narodową i organem założycielskim. Zróżnicowanie to odpowiada podziałowi przedsiębiorstw państwowych określonemu w art. 7 ustawy o przedsiębiorstwach. Stąd też przedsiębiorstwa terenowe działają jako: przedsiębiorstwa na zasadach ogólnych oraz przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Ustawa o systemie rad nie definiuje pojęcia „przedsiębiorstwo użyteczności publicznej”. Stosownie do art. 8 ustawy o przedsiębiorstwach celem tych

⁹ Por. art. 4 pkt 2 i art. 57 ust. 1 ustawy o systemie rad narodowych oraz art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o przedsiębiorstwach.

przedsiębiorstw jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności zarówno w sferze produkcji, jak i usług. Tak zdeterminowany sposób prowadzenia działalności gospodarczej w znacznym stopniu przesądza charakter więzi przedsiębiorstwa z organem założycielskim. Zbliża to w pewnym sensie przedsiębiorstwo użyteczności publicznej do zakładu administracyjnego. Słusznie zwrócono uwagę, że świadczenie usług odpłatne powinno przesądzać o wyborze formy organizacyjnej przedsiębiorstwa, nieodpłatne zaś ich świadczenie — o statusie zakładu administracyjnego¹⁰. Organ wykonawczo-zarządzający rady narodowej, jako organ założycielski, ma ustawowy obowiązek dotowania nierentownej działalności gospodarczej przedsiębiorstwa, jeżeli jest to konieczne dla zaspokajania potrzeb ludności. Dość częste, jeśli nie ciągłe, uzależnienie finansowe przedsiębiorstw użyteczności publicznej od terenowego organu administracji musi być istotną przesłanką zwiększonej sfery decyzyjnych oraz nadzorczych uprawnień tego organu. W obowiązującym stanie prawnym znajduje to wyraz w następujących uprawnieniach terenowych organów administracji państwowej wobec przedsiębiorstw użyteczności publicznej:

— ustalanie, w granicach obowiązujących przepisów, zakresu i warunków świadczenia przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej usług na rzecz ludności¹¹,

— zatwierdzanie statutu przedsiębiorstwa użyteczności publicznej po zasięgnięciu opinii właściwej komisji rady narodowej¹²,

— prawo do zatwierdzania planu przedsiębiorstwa z zastrzeżeniem odmowy zatwierdzenia, jeżeli przedsiębiorstwo zamierza ograniczyć lub zaniechać działalność usługową, do wykonywania której zostało utworzone,

— prawo do nakładania na przedsiębiorstwo dodatkowych, pozaplanowych zadań, jeżeli jest to niezbędne dla zaspokojenia potrzeb ludności oraz innych podmiotów w dziedzinie objętej działalnością tego przedsiębiorstwa, pod warunkiem, że organ zlecający dodatkowe zadania zapewni na ten cel odpowiednie środki finansowe,

— prawo do wyrażania zgody na przystąpienie przedsiębiorstwa do zrzeszenia przedsiębiorstw oraz na zawarcie przez nie umowy o utworzeniu przedsiębiorstwa wspólnego¹³,

— prawo do powoływania i odwoływania dyrektora przedsiębiorstwa, zachować jednak należy tryb postępowania przewidziany w art. 34

¹⁰ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 103 - 104.

¹¹ Art. 8 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach.

¹² Art. 59 ust. 2 ustawy o systemie rad narodowych.

¹³ Paragrafy 2-4 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 XI 1981 r. o wykonaniu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz postępowanie konkursowe stosownie do art. 35 tejże ustawy¹⁴.

Mając na uwadze stosunkowo szerokie kompetencje, szczególnie nadzorcze, terenowego organu administracji państwowej wobec przedsiębiorstw użyteczności publicznej można uznać, że samodzielność tej grupy przedsiębiorstw terenowych jest względna, ograniczona. Również ich samorządność w pewnym stopniu jest ograniczona. Wynika to chociażby stąd, że wykonywanie przez organy samorządu pracowniczego niektórych kompetencji stanowiących podlega nadzorczemu oddziaływaniu terenowego organu administracji. Jest tak w przypadku uchwalania statutu przedsiębiorstwa przez ogólne zebranie pracowników (delegatów) czy też rocznego planu gospodarczego przez radę pracowniczą przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Nieuzasadnione jednak byłoby odczytywanie tych ograniczeń jako naruszenia zasady niezależności organów samorządu pracowniczego m. in. od organów administracji państwowej¹⁵. Organ terenowej administracji nie udziela bowiem organom samorządowym omawianych przedsiębiorstw ani wiążących wytycznych, ani też skonkretyzowanych zaleceń co do treści uchwalanego statutu czy planu gospodarczego. Występuje natomiast jako organ nadzorujący działalność przedsiębiorstwa co do ich zgodności z ustaleniami aktu erekcyjnego.

Przedsiębiorstwa terenowe mogą również posiadać status przedsiębiorstw działających na tzw. zasadach ogólnych. Funkcjonowanie tej grupy przedsiębiorstw terenowych przewiduje art. 7 ustawy o przedsiębiorstwach oraz art. 59 ust. 1 ustawy o systemie rad. W obydwu jednak artykułach nie uściślono bliżej treści „zasad ogólnych”. Z pewnym uproszczeniem można przyjąć, że chodzi tu o zasady podstawowe, wyrażone w obu ustawach z 25 IX 1981 r., takie jak: samodzielność, samorządność, ograniczony nadzór organu założycielskiego, prowadzenie działalności opartej na rachunku ekonomicznym. Z formalnego punktu widzenia o zakwalifikowaniu przedsiębiorstwa terenowego jako przedsiębiorstwa działającego na zasadach ogólnych przesądza treść aktu tworzącego przedsiębiorstwo. Również akt erekcyjny terenowego organu administracji określa rodzaj i przedmiot działalności przedsiębiorstw stosownie do potrzeb miejscowych i zadań planu terytorialnego. W porównaniu z przedsiębiorstwami użyteczności publicznej znacznie ograniczony wpływ na ich działalność ma terenowy organ administracji państwowej.

¹⁴ Szczegółowe zasady oraz tryb konkursu określa rozporządzenie Rady Ministrów z 30 XI 1981 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora przedsiębiorstwa państwowego (Dz.U. z 1982 r. nr 2, poz. 12).

¹⁵ Art. 1 ust. 3 ustawy o samorządzie załogi.

Statut przedsiębiorstwa samodzielnie uchwała zebranie ogólne pracowników (delegatów) na wniosek dyrektora przedsiębiorstwa¹⁶. Również uchwalanie planów gospodarczych omawianej grupy przedsiębiorstw należy do wyłącznej kompetencji ich organów samorządowych. Stosownie do art. 10 pkt 4 ustawy o samorządzie załogi plan wieloletni uchwała zebranie ogólne, natomiast plan roczny rada pracownicza na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy. Należy jednak zaznaczyć, że właściwa rada narodowa może nałożyć na terenowe przedsiębiorstwo państwowe — posiadające istotne znaczenie dla wykonania jej zadań — obowiązek opracowania planów pięcioletnich i perspektywicznych¹⁷. Taki plan wieloletni, czy perspektywiczny, jest jednak planem „własnym” przedsiębiorstwa terenowego. Treść jego powinna uwzględniać kierunki pożądanego rozwoju przedsiębiorstwa określone w wieloletnich planach terytorialnych. Podobnie, roczny plan gospodarczy przedsiębiorstwa terenowego działającego na zasadach ogólnych powinien uwzględnić założenia rocznych, terytorialnych planów społeczno-gospodarczych. Ustalenia kierunkowe, czy też założenia planów terytorialnych, nie są jednak wiążącymi przedsiębiorstwo dyrektywami planowymi. Świadczy o tym chociażby art. 58 ust. 2 ustawy o systemie rad, zgodnie z którym zgodność planu przedsiębiorstwa terenowego z zadaniami terytorialnego planu społeczno-gospodarczego zapewnia się przez stosowanie instrumentów ekonomicznych. Dla uzyskania takiej zgodności powołany wyżej przepis przewiduje również zawieranie porozumień między terenowym organem administracji państwowej a dyrektorem przedsiębiorstwa terenowego działającego na zasadach ogólnych. Charakter prawny, a w konsekwencji skuteczność, tych porozumień budzi jednak wiele wątpliwości. Przede wszystkim chodzi o ustalenie mocy wiążącej porozumienia dla samorządowych organów przedsiębiorstwa kompetentnych według ustawy do uchwalania planów. Nie sposób zatem wykluczyć częściowej, a nawet całkowitej rozbieżności między treścią planów uchwalonych przez organy samorządowe a ustaleniami wynikającymi z porozumień dyrektora z terenowym organem administracji państwowej. Pędzie tak z pewnością wtedy, gdy rada pracownicza, w trybie art. 58 ust. 2 ustawy o systemie rad, wyraziła negatywną opinię o porozumieniu. W takich przypadkach terenowy organ administracji państwowej jako organ założycielski praktycznie pozbawiony jest możliwości wywierania pozaekonomicznego wpływu na treść planu przedsiębiorstwa terenowego. Jedynie dyrektor tego przedsiębiorstwa może skorzystać z prawa sądowego zaskarżenia uchwały rady pracowniczej podnosząc zarzut istotnego naruszenia interesu ogólnospołecznego¹⁸. Plan go-

¹⁶ Ibidem, art. 10 pkt 1.

¹⁷ Art. 58 ust. 3 ustawy o systemie rad narodowych.

¹⁸ Art. 44 ust 2 i 3 ustawy o samorządzie załogi.

spodarczy państwowego przedsiębiorstwa terenowego może postulować działalność nie przewidzianą w akcie erekcyjnym. Możliwość taką przewiduje art. 49 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, zastrzegając jednak, że niezbędne jest uzyskanie uprzedniej zgody terenowego organu administracji państwowej, jeżeli wymagałoby to zaniechania lub znacznego ograniczenia działalności oznaczonej w zarządzeniu tworzącym przedsiębiorstwo. Podjęcie nowej, dotąd nieprzewidzianej, działalności podlega ujawnieniu w rejestrze przedsiębiorstw w terminie 15 dni pod rygorem zastosowania grzywny przewidzianej w § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 XI 1981 r.¹⁹ Sąd odmówi wpisania do rejestru danych o zmianie przedmiotu działalności w razie stwierdzenia, że podjęcie nowej działalności nastąpiło bez wymaganej zgody terenowego organu administracji państwowej²⁰.

Pewne możliwości wywierania przez terenowy organ administracji państwowej wiążącego wpływu na treść planu przedsiębiorstwa terenowego przewiduje również art. 54 ustawy o przedsiębiorstwach. Jako organ założycielski może nakazać przedsiębiorstwu wprowadzenie do planu określonego zadania lub wyznaczyć zadanie pozaplanowe ze względu na potrzeby obrony kraju, w przypadku klęski żywiołowej bądź dla wykonania zobowiązań międzynarodowych. Rozszerzenie oddziaływania terenowego organu administracji państwowej przewidziano także w art. 8 ust. 2 ustawy z 21 VII 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewycięzania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw²¹. Na tej podstawie terenowy organ administracji państwowej może zobowiązać przedsiębiorstwo terenowe do zawarcia umowy o wykonanie zamówienia rządowego.

Organ administracji terenowej na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych ma prawo do kontroli oraz oceny funkcjonowania terenowego przedsiębiorstwa działającego na zasadach ogólnych i pracy jego dyrektora. Uprawnienie to nie może być podstawą do władczego oddziaływania zarówno na przedsiębiorstwo terenowe, jak i na jego dyrektora. Przesądza o tym § 2 powołanego art. 52 ust. 1 pozwalający na władcze wkraczanie w sprawy przedsiębiorstwa tylko w przypadkach ustawowo określonych. Jakże zatem mogą być negatywne skutki ustaleń pokontrolnych dla przedsiębiorstwa terenowego lub jego dyrektora? Przesądza o tym rodzaj stwierdzonych uchybień, ich waga i znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Stwierdziwszy niewykorzystanie lub nienależyte wykorzystanie składników ma-

¹⁹ Dz.U. z 1981 r. nr 31, poz. 171.

²⁰ Paragraf 10 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 XI 1981 r. w sprawie prowadzenia rejestru przedsiębiorstw państwowych; organ założycielski na podstawie § 15 tego rozporządzenia może brać udział w postępowaniu o wpis nowej (zmienionej) działalności przedsiębiorstwa.

²¹ Dz.U. z 1983 r. nr 39, poz. 176.

jątku trwałego organ założycielski może zastosować środki prawne przewidziane w art. 8 ust. 1 ustawy z 21 VII 1983 r., a więc:

— wyznaczyć przedsiębiorstwu termin do ich właściwego zagospodarowania; po bezskutecznym jego upływie zobowiązać przedsiębiorstwo do zbycia składników majątku w trybie przetargowym,

— podjąć decyzję o odpłatnym przekazaniu tych składników majątkowych innej państwowej jednostce organizacyjnej.

Ustalenie w toku kontroli przedsiębiorstwa terenowego, że dotychczasowe wyniki grożą zamknięciem działalności stratą²² upoważnia terenowy organ administracji państwowej do wszczęcia tzw. postępowania wewnętrznego. Postępowanie takie ma na celu poprawę gospodarki przedsiębiorstwa, w czasie zaś jego trwania można powołać zarząd komisaryczny przedsiębiorstwa na zasadach i w trybie art. 16 i nast. ustawy z 29 VI 1983 r. o poprawie gospodarki przedsiębiorstwa państwowego oraz o jego upadłości²³. W skrajnych przypadkach, tzn. kiedy przedsiębiorstwo terenowe poniosło stratę, która wyczerpała już jego fundusz rezerwy, a bank odmówił dalszego kredytowania, terenowy organ administracji państwowej może podjąć decyzję o likwidacji przedsiębiorstwa z zachowaniem wymogów określonych w art. 23 - 25 ustawy o przedsiębiorstwach oraz w § 45-51 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 XI 1981 r. Z wnioskiem o likwidację przedsiębiorstwa terenowego działającego na zasadach ogólnych wtedy może wystąpić jego organ założycielski, gdy ustali, że ustało lub wydatnie zmniejszyło się zapotrzebowanie społeczne na dotychczasową działalność, a nie ma ono ekonomicznie uzasadnionych możliwości podjęcia innej działalności gospodarczej²⁴. Wreszcie, terenowy organ administracji państwowej, jako organ założycielski, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z 29 VI 1983 r. może wystąpić z wnioskiem o ogłoszenie upadłości przedsiębiorstwa terenowego działającego na zasadach ogólnych w razie stwierdzenia jego niewypłacalności. Znacznie też mogą być zróżnicowane skutki negatywnej oceny pracy dyrektora przedsiębiorstwa terenowego. Są cztery rodzaje środków prawnych możliwych do zastosowania przez właściwy terenowy organ administracji państwowej:

— na podstawie art. 20 ustawy z 20 VII 1983 r. organ założycielski może zastosować środki prawne związane ze stosunkiem pracy dyrektora, jak np. przyznanie świadczenia premiowego w obniżonej wysokości lub nawet odmowę jego przyznania,

— w razie ustalenia pokontrolnego, że decyzja dyrektora jest sprzeczna z prawem — wstrzymać jej wykonanie i zobowiązać dyrektora do jej

²² Por. art. 3 ustawy z 26 II 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw (Dz.U. z 1982 r. nr 7, poz. 54 z późniejszymi zmianami).

²³ Dz.U. z 1983 r. nr 36, poz. 165.

²⁴ Paragraf 18 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 XI 1981 r. o wykonaniu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

zmiany lub cofnięcia stosownie do art. 55 ustawy o przedsiębiorstwach,
 — zawiesić dyrektora w czynnościach, jeżeli dalsze pełnienie przez niego funkcji stanowi istotne naruszenie prawa lub zagraża podstawowym interesom gospodarki narodowej (art. 56 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych),

— odwołać dyrektora z zajmowanego stanowiska, jeżeli statut przedsiębiorstwa terenowego przyznaje takie uprawnienia organowi założycielskiemu, zachowując tryb określony w art. 34 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

Dotychczasowe ustalenia nie pozostawiają wątpliwości, że środki prawne przyznane radom narodowym i ich organom są znacznie węższe w odniesieniu do przedsiębiorstw terenowych działających na zasadach ogólnych niż do przedsiębiorstw użyteczności publicznej. W każdym razie zdecydowanie mniejsze są możliwości stosowania nakazowych form oddziaływania. Sądzę, że zasygnalizowany tutaj tylko kontekst stosunków między terenowymi organami władzy i administracji państwowej a przedsiębiorstwami terenowymi wymaga gruntowniej szych analiz, przede wszystkim na tle praktyki po 1 VII 1984 r. Rangę tej problematyki dodatkowo podnosi zapowiedź normatywna w art. 180 ustawy o systemie rad narodowych. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu Rada Ministrów ma określić przez rozporządzenie rodzaje przedsiębiorstw państwowych oraz zakładów, które z dniem wejścia w życie ustawy — zgodnie z ustalonym w niej zakresem działania rad narodowych poszczególnych stopni — staną się przedsiębiorstwami i jednostkami podporządkowanymi radom narodowym.

Na obszarze podległym radom narodowym i terenowym organom administracji państwowej rozmieszczone są również przedsiębiorstwa państwowe działające na zasadach ogólnych, ale im niepodporządkowane. Organami założycielskimi tych przedsiębiorstw są naczelne i centralne organy administracji państwowej. Rozmieszczenie takich przedsiębiorstw państwowych oraz ich poszczególnych zakładów ma dla danego terenu istotne znaczenie oraz wywiera doniosłe skutki, zarówno pozytywne jak i negatywne. Jedne i drugie skutki nie są obojętne dla rad narodowych jako gospodarzy terenu. Ustawa z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych przewiduje zróżnicowane środki prawnego oddziaływania na niepodporządkowane radom przedsiębiorstwa państwowe. Nie ulega wątpliwości, że również tę grupę przedsiębiorstw obowiązuje zasada wyrażona w art. 61 ust. 4 ustawy o systemie rad narodowych. Oznacza to, że rada narodowa i jej organy mogą oddziaływać nakazowo tylko w przypadkach i w formach przewidzianych w ustawach. Powołana wyżej ustawa nie upoważnia do wydawania wiążących decyzji niepodporządkowanym przedsiębiorstwom państwowym. Pewne wyjątki przewiduje jedynie art. 64 ust. 1 ustawy przyznający wojewodzie kompetencję do podejmowania decyzji o lokalizacji zakładu wchodzącego w skład przedsiębior-

stwa niepodporządkowanego. Decyzja wojewody wymaga uzgodnienia z wojewódzką radą narodową oraz zasięgnięcia opinii właściwej rady narodowej stopnia podstawowego. Główną przesłanką dla wyrażenia zgody na treść decyzji lokalizacyjnej są ustalenia planu zagospodarowywania przestrzennego oraz okoliczności faktyczne określone w art. 64 ust. 3 ustawy o systemie rad narodowych. Znacznie bardziej skomplikowane są uprawnienia wojewódzkich rad narodowych do wyrażania zgody na utworzenie, likwidację oraz zasadniczą zmianę przedmiotu działalności przedsiębiorstwa niepodporządkowanego albo zakładu wchodzącego w skład takiego przedsiębiorstwa. Zagadnienie tworzenia nowego przedsiębiorstwa niepodporządkowanego i jego lokalizacji wykracza już poza podjętą tematykę. Tworzenia zakładów w czynnych przedsiębiorstwach nie unormowały przepisy ustawy o przedsiębiorstwach, jak i akty wykonawcze²⁵. Z tego też względu decyzja o utworzeniu zakładu leży w kompetencji dyrektora przedsiębiorstwa państwowego z tym zastrzeżeniem, że opiniodawcze oraz inicjatywne uprawnienia należą do organów samorządu pracowniczego²⁶. Skuteczność decyzji dyrektora przedsiębiorstwa o powołaniu nowego zakładu zależy od uprzedniej zgody wojewódzkiej rady narodowej, w której imieniu stanowisko wyraża wojewoda.

Likwidacja państwowego przedsiębiorstwa niepodporządkowanego radzie narodowej należy zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach do właściwego organu administracji państwowej jako organu założycielskiego. Organy samorządu załogi przedsiębiorstwa oraz działający w przedsiębiorstwie związek zawodowy mają jedynie prawo wyrażania opinii o projekcie przeprowadzenia likwidacji. Można zatem uznać, że decydowanie o likwidacji przedsiębiorstwa państwowego wykracza poza stanowcze uprawnienia jego organów. W tej sytuacji spór o celowość i ekonomiczno-społeczną zasadność likwidacji przedsiębiorstwa może powstać między właściwym terenowo wojewodą a organem założycielskim. Jego rozstrzygnięcie z mocy art. 147 ust. 3 pkt 2 ustawy o systemie rad narodowych należy do właściwości Prezesa Rady Ministrów. Inaczej jest jednak w przypadku zamierzonej likwidacji zakładu przedsiębiorstwa niepodporządkowanego radzie narodowej. Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych, w szczególności art. 40 ust. 2, pozwala sądzić, że nie chodzi tu o likwidację, która byłaby równoznaczna z faktycznym zaprzestaniem działalności gospodarczej zakładu. W praktyce sprowadza się ona do reorganizacji przedsiębiorstwa zwykle polegającej na jego podziale w rozumieniu § 16 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 XI

²⁵ Jedynie w przypadku państwowych przedsiębiorstw użyteczności publicznej akt erekcyjny zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych może określać zasady i warunki tworzenia zakładów.

²⁶ Art. 11, art. 25 ust. 1 oraz art. 28 ust. 1 ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego.

1981 r. Podział przedsiębiorstwa może bowiem również polegać na wyłączeniu jednostki organizacyjnej (np. zakładu) celem włączenia jej do innego przedsiębiorstwa państwowego. Tak pojmowana likwidacja zakładu w istocie zbliżona jest do znanej w obowiązującym uprzednio stanie prawnym instytucji przekazania zakładu między przedsiębiorstwami. Inicjatorem takiego podziału przedsiębiorstwa może być zarówno organ założycielski, jak i rada pracownicza przedsiębiorstwa, z tym, że inicjatywa organu założycielskiego wymaga zgody rady pracowniczej²⁷. Ta czynność prawna rady pracowniczej musi być uprzednio wyrażona w stosunku do zgody wojewódzkiej rady narodowej przedstawianej przez wojewodę. W przypadku zarządzenia przez organ założycielski likwidacji zakładu bez zgody rady pracowniczej, nawet przy pozytywnym stanowisku wojewody, może być ono przedmiotem sprzeciwu, w razie zaś jego uwzględnienia podlega rozpatrzeniu sądowemu w trybie art. 57 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Na podobnych zasadach należałoby ocenić wzajemne relacje organu założycielskiego, rady pracowniczej i wojewody w przypadku likwidacji przedsiębiorstwa niepodporządkowanego radzie narodowej. Wprawdzie wówczas rada pracownicza wydaje tylko opinię, nie stoi to jednak na przeszkodzie zgłoszeniu sprzeciwu, a następnie sądowemu zaskarżeniu decyzji o wszczęciu likwidacji. Nie dotyczy to oczywiście sytuacji, gdy inicjatorem wszczęcia postępowania likwidacyjnego przedsiębiorstwa była rada pracownicza²⁸. Stosownie do art. 63 ustawy o systemie rad narodowych, uprzedniej zgody wojewódzkiej rady narodowej (wojewody) wymaga także zasadnicza zmiana działalności przedsiębiorstwa państwowego niepodporządkowanego radzie narodowej lub zakładu takiego przedsiębiorstwa. Na mocy art. 24 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie załogi podejmowanie uchwał o zmianie działalności przedsiębiorstwa jest wyłącznym uprawnieniem stanowiącym rady pracowniczej przedsiębiorstwa. Wobec tego, czy do podjęcia takiej uchwały przez radę pracowniczą wymagana jest uprzednia zgoda organu administracji szczebla wojewódzkiego? Wątpliwość jest tym ostrzejsza, że zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o samorządzie załogi — organy samorządu wykonują swoje zadania, w tym i funkcje stanowiące, niezależnie od organów administracji państwowej. Jak zatem z prawnego punktu ocenić sytuację, kiedy rada pracownicza podjęła uchwałę o istotnej zmianie działalności przedsiębiorstwa (zakładu) bez uzyskania zgody lub wbrew stanowisku wyra-

²⁷ Należy chyba przyjąć, że zarządzenie organu założycielskiego w sprawie podziału przedsiębiorstwa państwowego wydane bez zgody rady pracowniczej dotknięte jest wadą, która uzasadnia sądowe uchylene jego skuteczności przez odmowę wpisu do rejestru.

²⁸ Art. 23 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz art. 11 ust. 2 ustawy z 29 VI 1983 r. o poprawie gospodarki przedsiębiorstwa państwowego oraz o jego upadłości.

żonemu przez wojewodę? Nie znajdzie tu z pewnością zastosowania tryb rozstrzygnięcia sporów określony w art. 147 ust. 3 pkt 2 ustawy o systemie rad. Uzależnienie czynności stanowiącej radę pracowniczej (uchwały o zmianie działalności) od zgody wojewódzkiej rady narodowej nie koliduje z art. 1 ust. 3 ustawy o samorządzie załogi. Wojewódzka rada narodowa nie jest bowiem organem administracji państwowej. Stąd wymóg powyższy w określonym stopniu zmodyfikował urzeczywistnienie uprawnień stanowczego rady pracowniczej określonego w art. 24 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie załogi. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z 20 VII 1983 r. wojewódzka rada narodowa może wystąpić do organu założycielskiego przedsiębiorstwa o zastosowanie prawem przewidzianych środków nadzoru dla zapewnienia stanu zgodnego z prawem. Jednakże organ założycielski (naczelny lub centralny organ administracji państwowej) nie ma żadnych środków nadzoru nad czynnościami rady pracowniczej przedsiębiorstwa. Praktycznie pozostaje więc możliwość przewidziana w art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie — wstrzymanie wykonania uchwały rady pracowniczej przez dyrektora ze względu na jej niezgodność z przepisami prawa. Powyższa kompetencja dyrektora przedsiębiorstwa jest nie tylko jego uprawnieniem, ale stanowi dlań prawny obowiązek. Z punktu widzenia potrzeb i interesów miejscowej ludności istotne znaczenie ma zmiana rozmiarów oraz technologii zakładów przedsiębiorstwa rozmieszczonych na danym terenie. Mogą one przyczynić się do pogorszenia poziomu zaspokajania potrzeb ludności lub do wzrostu uciążliwości życia codziennego. Kierując się m. in. tymi przesłankami rada narodowa zobowiązuje przedsiębiorstwo niepodporządkowane jej organizacyjnie do partycypowania w kosztach niezbędnej rozbudowy lokalnej infrastruktury techniczno-ekonomicznej lub społecznej albo do bezpośredniego wykonania zadań rzeczowych. Szczegółowe określenie partycypacyjnych zobowiązań finansowych lub rzeczowych niepodporządkowanych przedsiębiorstw następuje w umowie zawieranej między dyrektorem przedsiębiorstwa a właściwym wojewodą²⁹. Umowne więzi terenowych organów administracji państwowej z przedsiębiorstwami niepodporządkowanymi mogą być nie tylko wynikiem zobowiązania nałożonego przez właściwą radę narodową. Ten rodzaj więzi jest najbardziej przydatny do podejmowania realizacji inwestycji wspólnych lub towarzyszących, których efekty mają służyć zarówno potrzebom pracowników przedsiębiorstwa, jak i miejscowej ludności. Przepis art. 62 ustawy o systemie rad narodowych zaleca podejmowanie takich inicjatyw radom narodowym, nie ma jednak żadnych przeszkód prawnych, aby z ofertą umowy o realizację inwestycji wspólnej lub towarzyszącej występowały również organy przedsiębiorstwa państwowego. Ograniczając wydatnie formy nakazowego, wiążącego oddziaływania rad narodo-

²⁹ Art. 64 ust. 4 i ust. 5 ustawy o systemie rad narodowych.

wych i ich organów na niepodporządkowane im przedsiębiorstwa państwowe, ustawa z 20 VII 1983 r. eksponuje niewładcze środki wywierania wpływu na działalność tych przedsiębiorstw. Wspomniana ustawa szczególnie naciska kładzie na inicjowanie przez rady narodowe aktywności produkcyjnej i działań pozaprodukcyjnych na potrzeby miejscowe. Niewładcze wywieranie wpływu przez rady narodowe powinno też przejawiać się we współdziałaniu z niepodporządkowanymi im przedsiębiorstwami, szczególnie w sprawach, które określa art. 61 ust. 1 ustawy o systemie rad narodowych. Ustawa nie wyznacza, ani nie precyzuje form prawnych takiego współdziałania pozostawiając swobodę zainteresowanym radom narodowym i przedsiębiorstwom państwowym. Można sądzić, że w praktyce najbardziej pożądanymi i przydatnymi formami współdziałania będą wzajemne porozumienia, wymiana informacji, uczestnictwo w posiedzeniach organów samorządu załogi, czy przedstawiciele tych organów i dyrektora przedsiębiorstwa w obradach rady narodowej i jej komisji.

3. Zaspokajanie potrzeb miejscowej ludności jest w znacznym stopniu udziałem spółdzielni i organizacji spółdzielczych funkcjonujących na obszarze właściwości rad narodowych. Stąd też kierunki działalności, intensywność ich związków z lokalnym terenem, efektywność zagospodarowania miejscowych zasobów pracy i surowców nie mogą pozostać obojętne dla rady narodowej oraz jej organów. Jak już wspomniano art. 2 § 2 prawa spółdzielczego upoważnia terenowe organy władzy i administracji państwowej do wydawania wiążących spółdzielnie przepisów prawnych i decyzji wyłącznie na podstawie przepisów rangi ustawowej. Takie upoważnienie zawiera zarówno prawo spółdzielcze, jak i ustawa o systemie rad narodowych. Ponieważ spółdzielnia jest zrzeszeniem dobrowolnym oraz samorządnym i prowadzi swoją działalność samodzielnie³⁰, przeto zakres tych upoważnień ograniczono do niezbędnego minimum. Typowym przykładem ustawowego upoważnienia jest art. 71 prawa spółdzielczego. Zgodnie z art. 69 prawa spółdzielczego, spółdzielnia prowadzi działalność gospodarczą na podstawie samodzielnie opracowanych planów. Odstępstwo od tej zasady przewiduje art. 71 ustawy spółdzielczej. Na jego podstawie właściwy organ administracji państwowej ma prawo do nałożenia na spółdzielnię obowiązku wprowadzenia do planu zadania lub wykonania zadania ponadplanowego, jeżeli jest to podyktowane względami obronności kraju lub klęską żywiołową. Należy zaznaczyć, że art. 8 ust. 3 ustawy o szczególnej regulacji prawnej rozszerzył zastosowanie art. 71 prawa spółdzielczego. Przewidziano w nim dopuszczalność nałożenia na spółdzielnię obowiązku zawarcia umowy o wykonanie zadania gospodarczego określonego w za-

³⁰ Art. 1 oraz art. 2 § 1 prawa spółdzielczego.

mówieniu rządowym³¹. Ustawa spółdzielcza nie przewiduje natomiast żadnych ograniczeń w zawieraniu umów między spółdzielnią a terenowym organem administracji państwowej. Porozumienia umowne są bowiem najbardziej skuteczną formą prawną realizacji nałożonego na te podmioty w art. 70 ustawy obowiązku współdziałania przy wykonywaniu ich zadań społeczno-gospodarczych. Jeżeli jednak w zawartej umowie spółdzielnia podjęła się koniecznej wprawdzie ze względów społecznych, ale nierentownej działalności, to organ administracji państwowej obowiązany jest zapewnić jej stosowne środki finansowe rekompensujące poniesioną stratę³².

Z art. 65 ustawy o systemie rad narodowych wynika, że odpowiednie zastosowanie do spółdzielni i organizacji spółdzielczych mają postanowienia art. 63 i art. 64 tejże ustawy. W pierwszym rzędzie należy zatem rozważyć przewidziany w art. 63 ustawy wymóg uzyskania zgody wojewódzkiej rady narodowej na utworzenie, likwidację lub zasadniczą zmianę działalności spółdzielni. Ustawa spółdzielcza ustalając tryb zakładania spółdzielni przewiduje w nim udział terenowego organu administracji państwowej sprowadzający się do wyrażania opinii w przedmiocie wydawanego przez właściwy centralny związek spółdzielczy oświadczenia o celowości założenia spółdzielni. Użyty w art. 65 ustawy o systemie rad narodowych zwrot „stosowania odpowiedniego” oznacza zatem:

a) zmianę trybu zakładania spółdzielni przez włączenie wymogu określonego w art. 63 ustawy o systemie rad narodowych, czy też

b) niezastosowanie tego przepisu ze względu na jego sprzeczność z wyczerpująco ustalonym trybem postępowania przy zakładaniu spółdzielni, określonym w przepisach prawa spółdzielczego.

Intencjom oraz szczegółowym postanowieniom prawa spółdzielczego zdecydowanie bliższa jest druga możliwość interpretacyjna. Można — jak sądzę — przyjąć, że wojewódzka rada narodowa, do której centralny związek spółdzielczy zwrócił się o opinię, może swoje stanowisko wyrazić jako zgodę lub jej odmowę. Centralny związek spółdzielczy stanowisko wojewódzkiej rady narodowej powinien jednak rozpatrzyć zgodnie z art. 6 § 3 prawa spółdzielczego. Należy ponadto wskazać, że według art. 9 § 1 ustawy spółdzielczej — zarząd spółdzielni może wystąpić do sądu rejestrowego z wnioskiem o wpisanie spółdzielni do rejestru, mimo odmowy wydania oświadczenia o celowości założenia spółdzielni. Wówczas zarząd spółdzielni musi jednak wysunąć zarzuty przeciw decyzji

³¹ Stosownie do art. 19 ustawy z 21 VII 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej przepis art. 8 tejże ustawy jest przejściowy i obowiązywać ma do 31 XII 1985 r. możliwością skrócenia okresu obowiązywania w trybie art. 19 ust. 2 ustawy.

³² Art. 72 § 2 prawa spółdzielczego; uregulowanie powyższe jest rezultatem wymogu określonego w art. 67 tej ustawy — prowadzenia przez spółdzielnię działalności gospodarczej na zasadach rachunku ekonomicznego.

odmawiającej wydania oświadczenia o celowości założenia spółdzielni. Nieco inaczej jest w przypadku zasadniczej zmiany przedmiotu lub kierunku działalności gospodarczej spółdzielni. Według postanowień prawa spółdzielczego taka zmiana może być rezultatem uchwały walnego zgromadzenia podjętej na podstawie art. 38 § 1 pkt 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem do wyłącznej właściwości najwyższego organu spółdzielni należy uchwalanie kierunków działalności gospodarczej i społeczno-wychowawczej. W wyjątkowych przypadkach istotna zmiana działalności gospodarczej spółdzielni może być rezultatem uchwały rady nadzorczej podjętej na podstawie art. 46 § 1 pkt 1 prawa spółdzielczego, uprawniającego ten organ do uchwalania planów gospodarczych spółdzielni. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku terenowy organ administracji państwowej szczebla wojewódzkiego nie dysponuje własnymi środkami prawnymi typu nadzorczego lub środkami zaskarżania uchwał organów spółdzielczych. Wojewoda uznawszy, że powyższe uchwały podjęto z naruszeniem art. 63 § 2 ustawy o systemie rad narodowych może wystąpić do zarządu centralnego związku spółdzielczego z wnioskiem o zaskarżenie uchwały na podstawie art. 43 § 1 lub art. 47 prawa spółdzielczego.

Likwidacja spółdzielni, stosownie do art. 113 i art. 114 prawa spółdzielczego, może nastąpić bądź w wyniku określonych zdarzeń faktycznych, bądź zgodnych uchwał walnego zgromadzenia, bądź też uchwały zarządu centralnego związku spółdzielczego. Nie ulega wątpliwości, że w dwóch pierwszych przypadkach nie znajdzie zastosowania wymóg uzgodnienia likwidacji z wojewódzką radą narodową. Zarząd centralnego związku spółdzielczego może postawić spółdzielnię w stan likwidacji, jeżeli jej działalność wykazuje rażące i uporczywe naruszenia przepisów prawa lub postanowień statutu³³. Taką uchwałą zarząd centralnego związku spółdzielczego może podjąć m. in. z inicjatywy zainteresowanego wojewody. Równocześnie jednak w art. 114 prawa spółdzielczego brak podstaw do uznania za wadliwą uchwały zarządu centralnego związku spółdzielczego podjętej bez uprzedniego uzgodnienia z wojewodą. Rozbieżność stanowisk wojewody i zarządu centralnego związku spółdzielczego nie jest sporem w rozumieniu art. 63 ust. 3 ustawy o systemie rad narodowych oraz nie podlega rozpatrzeniu w trybie art. 147 ust. 3 tejże ustawy.

Spółdzielnie i związki spółdzielcze w pełni podlegają decyzjom rad narodowych i ich organów w sprawach lokalizacyjnych określonych w art. 64 w związku z art. 65 ustawy o systemie rad narodowych. Na zakończenie wypada stwierdzić, że zdecydowanie ograniczone zastosowanie do spółdzielni ma art. 11 ustawy o systemie rad narodowych. Pozwala

³³ Uchwałą w tym przedmiocie można też podjąć wtedy, gdy spółdzielnia co najmniej od roku nie prowadzi działalności gospodarczej.

on radom narodowym na występowanie do organów nadzorujących jednostki gospodarcze radom niepodporządkowane o zastosowanie środków nadzorczych dla zapewnienia zgodnej z prawem ich działalności. W myśl art. 240 prawa spółdzielczego związku spółdzielcze, w tym również związki centralne, nie są organami nadzoru nad zrzeszonymi spółdzielniami, a ich nieliczne uprawnienia nadzorcze (np. art. 51) po zastosowaniu podlegają zaskarżeniu, w rezultacie więc kontroli sądowej. Nie wyklucza to oczywiście możliwości i celowości występowania rad narodowych i ich organów o zastosowanie przez właściwe związki przyznanych im środków wobec zrzeszonych spółdzielni.

4. Wcześniej już wspomniano, że zarządzanie przedsiębiorstwami państwowymi i spółdzielniami obowiązujące akty ustawodawcze oparły m.in. na samorządności załóg pracowniczych i członkowskich. Okoliczność ta, szczególnie zaś powierzenie organom samorządowym istotnych uprawnień decyzyjnych, musiała znaleźć stosowne odzwierciedlenie w treści ustawy o systemie rad narodowych. Współdziałanie rad narodowych i ich organów z państwowymi i spółdzielczymi jednostkami gospodarki społecznej musi zatem przejawiać się również we współpracy z organami samorządu załogi czy samorządu spółdzielczego. Konieczność taką wyraźnie zaakcentowano w art. 6 ustawy o systemie rad narodowych, stanowiąc, że rady narodowe wykonując swoje zadania korzystają z pomocy i inicjatywy m. in. samorządów pracowniczych i spółdzielczych. Obszarem takiego współdziałania są szeroko pojmowane sprawy społeczno-gospodarczego i kulturalnego rozwoju terenu oraz zaspokajanie potrzeb miejscowej ludności. W toku współpracy i współdziałania rady narodowe i ich organy zobowiązane są do przestrzegania ustawowych uprawnień i niezależności organów samorządowych w urzeczywistnianiu celów i zadań statutowych³⁴. Obok szeroko, i chyba niezbyt konkretnie, wyznaczonej powinności współdziałania rady narodowe usytuowano w stosunku do organów samorządu załogi przedsiębiorstwa i samorządu spółdzielczego dodatkowo w podwójnej roli. Z jednej strony powierzono im udzielanie pomocy oraz ochronę uprawnień organów samorządowych przed naruszeniami ze strony organów administracji państwowej i gospodarczej. Z drugiej natomiast radom narodowym poruczono przeciwdziałanie naruszeniom prawa przez organy samorządu załóg przedsiębiorstw i samorządu spółdzielczego.

Wyraża to nie tylko w art. 6 ust. 4 ustawy o systemie rad, ale i szczególniejszym skonstruowana kompetencja prezydium rady narodowej, zawarta w art. 107 ustawy. Prezydium rady narodowej w związku z ochroną uprawnień organów samorządowych ma prawo wystąpienia do organu winnego naruszenia z żądaniem natychmiastowego przywrócenia stanu

³⁴ Art. 6 ust. 2 ustawy o systemie rad narodowych.

zgodnego z prawem oraz zawiadomienia jednostki nadrzędnej organu naruszającego oraz organu Prokuratury PRL. Prezydium rady narodowej stwierdziwszy naruszenie prawa przez organ samorządowy „podejmuje działania zmierzające do przywrócenia stanu zgodnego z prawem”. Ustawa z 20 VII 1983 r. nie określa jednak ani środków prawnych, ani trybu postępowania zmierzającego do przywrócenia stanu wymaganego przez prawo. W przypadku naruszenia prawa przez organ samorządu załogi przedsiębiorstwa prezydium rady narodowej może wystąpić do dyrektora przedsiębiorstwa o wstrzymanie wykonania uchwały organu samorządowego. Zastosowanie bowiem przez dyrektora przedsiębiorstwa tego środka nadzorczego — w razie stwierdzenia, że uchwała organu samorządu załogi jest niezgodna z przepisami prawa — jest jego prawnym obowiązkiem³⁵. W przypadkach rażącego naruszania prawa, nie chodzi o jednorazową uchwałę niezgodną z prawem, prezydium rady narodowej — na podstawie z art. 6 ustawy o systemie rad — może wystąpić do organu założycielskiego o zastosowanie środków prawnych przewidzianych w art. 9 ust. 2 ustawy o szczególnej regulacji prawnej. W takim wystąpieniu zawarty będzie wniosek o zawieszenie działalności organu samorządu załogi na określony czas, nie dłuższy niż 6 miesięcy bądź nawet o rozwiązanie tego organu przez Komisję do spraw Samorządu Pracowniczego przy Radzie Państwa³⁶.

Bieżące, robocze współdziałanie z organami samorządu załogi i samorządu spółdzielczego należy do zadań komisji rady narodowej do spraw samorządu. Komisja ta nie dysponuje środkami oddziaływania wiążącymi organy samorządowe. Może jednak kierować do nich wnioski i opinie, a organy samorządowe zobowiązane są do zajęcia stanowiska na zasadach wyrażonych w art. 122 ustawy o systemie rad. Można też sądzić, że wspomniane Wyżej wystąpienia prezydium rady narodowej w praktyce będą inspirowane propozycjami i ustaleniami komisji rady narodowej do spraw samorządu. Komisja ta na równi z innymi komisjami rady narodowej korzysta z uprawnień określonych w art. 117-118 ustawy o systemie rad. W szczególności chodzi o uprawnienie przewidziane w art. 118 pkt 1 ustawy — przeprowadzanie kontroli oraz rozpatrywanie sprawozdań i informacji. Stosownie do art. 103 ustawy o systemie rad prezydium rady narodowej na podstawie ustaleń pokontrolnych „zobowiązuje właściwe jednostki organizacyjne do usunięcia stwierdzonych przez komisję zaniedbań i uchybień”. Jeżeli takie zobowiązanie dotyczy organów samorządu załogi przedsiębiorstwa, szczególnie rady pracowniczej, to prezydium rady narodowej nie ma bezpośrednich środków prawnych do jego wypełnienia. Gdy uchybienie organu samorządowego jest działaniem

³⁵ Art. 41 ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego.

³⁶ Postanowienia art. 9 i art. 10 ustawy z 21 VII 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej obowiązują do 31 XII 1985 r., chyba że wcześniej znajdzie zastosowanie art. 19 ust. 2 tejże ustawy.

niezgodnym z prawem, wtedy prezydium może wystąpić do dyrektora o wstrzymanie wykonania uchwały organu samorządu załogi.

Przedstawiony zarys stosunków między radą narodową i jej organami a organami przedsiębiorstw państwowych i spółdzielni nie daje jeszcze podstaw do jednoznacznej oceny roli rady narodowej jako gospodarza terenu. Wyraźnie można dostrzec w treści ustawy z 20 VII 1933 r. obawę przed osłabieniem samodzielności i samorządności niepodporządkowanych radom narodowym jednostek gospodarczych. Jest to zrozumiałe chociażby ze względu na znaczenie, jakie powyższe cechy organizacji gospodarczych mają pełnić w reformie gospodarczej. Niekiedy jednak może pojawić się wątpliwość co do faktycznych możliwości spełniania przez rady narodowe i ich organy funkcji „kierowania” czy „wpływaniania” na działalność oraz kontroli jednostek gospodarczych na danym terenie³⁷. Doceniając konieczność preferowania ekonomicznych i niewładczych środków oddziaływania rad narodowych i ich organów na przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielcze oraz ich samorządowe organy, można jednak wątpić, czy będą one w każdej sytuacji wystarczająco skuteczne. Chodzi oczywiście o skrajne, ale przecież występujące, przypadki działań jednostek gospodarki uspołecznionej rażąco sprzecznych z prawem i naruszających uzasadnione interesy miejscowej ludności. Czy w tak skrajnych przypadkach, gdy uruchomienie przewidzianych przez prawo środków mogłoby — chociażby ze względów czasowych — grozić powstaniem istotnej szkody gospodarczej lub społecznej, nie byłoby celowe wyposażenie rady narodowej (jej organu) w prawo wstrzymania wykonania: decyzji dyrektora, uchwały organu samorządu załogi przedsiębiorstwa czy organu spółdzielczego? Taka ewentualna decyzja organu administracji mogłaby podlegać sądowemu zaskarżeniu przez zainteresowany organ przedsiębiorstwa lub spółdzielni, przy czym wstrzymanie wykonania na czas trwania postępowania sądowego sąd mógłby uchylić w każdym jego stadium. Można — jak sądzę — uznać, że wyraźnie zawężone granice korzystania ze środka nadzorczego' (rażące naruszenie prawa ze szkodą dla miejscowej ludności) i sądowa kontrola jego stosowania nie prowadziłyby do osłabienia samodzielności i samorządności jednostek gospodarczych, równocześnie urealniłyby rolę rad narodowych jako gospodarza terenu i stróża praworządności na swoim obszarze działania³⁸.

³⁷ Art. 3 ust. 1 ustawy o systemie rad narodowych.

³⁸ Ibidem, art. 1 in fine.

LOCAL ORGANS OF STATE ADMINISTRATION AND STATE
AND COOPERATIVE UNITS OF SOCIALIZED ECONOMY

Summary

People's councils and their executive organs governing according to the provisions of Constitution of the Polish People's Republic have to administer and control economic and cultural activities on their area. It is also the area of functioning of units of socialized economy. State enterprises and cooperatives are of a particular importance among them. The economic reform initiated in 1982 has extended substantially self-containment of these subjects and self-government of their workers. On July 1, 1984 the new Act on the People's Councils and Local Self-Government System is put into force. Consequently there is a problem emerging of establishing a relation between people's councils of extended competence and self-governing and self-contained enterprises and cooperatives. What is the extent and legal means of council's intervention into activities of those enterprises? In the light of present regulation local organs of state administration can exercise their power on the socialized economy units only on the grounds of explicit statutory authorisations and with the use of means designed in the statute. It can be therefore inferred that any decision or another binding act of will of administration organ addressed to enterprises or cooperatives has to be based on statutory grounds. The said principle is expressed in the People's Councils System Act, the State Enterprises Act of 25 September 1981 and the Cooperative Law Act of 16 September 1982. Only in exceptional cases the acts authorize organs of state administration to give decisions binding units of socialized economy in the scope of their statutory activities, it may be the case of calamity or needs of state defense. Forms of control influence gained a substantial importance (i.e. agreements between organs of administration and organs of enterprises and cooperatives. Rights to control are vested with people's council, its presidium organ and its commissions. Principles of cooperation between organs of people's council and organs of workers self government in enterprises and cooperative self-government are also defined in the Act of July 20, 1933. Cooperation on that field is designed to increase a rank of various forms of social self-government.

The state enterprises have a various legal status. They are operating either according to the so-called general principles or they are enterprises of social utility. The latter are of particular importance for people's councils. It is their task to fulfill needs of community in a current and continuous way. Therefore in this case the organs of local administration can exercise larger competence. They confirm an enterprise's statute, its annual plan and give a consent to its accession to association. Competence of local organs of administration is much narrower in case of enterprises established by central and general organs of state administration.

Practice of relations between organs of administration and units of socialized economy can not be assessed accurately on account of a short time passed since the enactment of the relevant statutes. The practice is to a large extent determined by the economic reform which itself is constantly evolving.