

ANDRZEJ B. MIRECKI

STOSUNKI KIEROWNICTWA, KOORDYNACJI I NADZORU W ZARZĄDZANIU PRZEDSIĘBIORSTWEM PAŃSTWOWYM

I

Przedsiębiorstwo państwowe jest podstawową jednostką organizacyjną gospodarki socjalistycznej, powołaną przez organy administracji państwowej dla realizacji zadań państwa w sferze gospodarczej. Działalność podejmowana przez jednostki gospodarujące nie mieści się w ramach tradycyjnie pojętej działalności administracji państwowej. Stworzyło to podstawy do szerokiej dyskusji nad pozycją przedsiębiorstwa państwowego w aparacie państwowym. Zadania państwa socjalistycznego znacznie się rozszerzyły, zwłaszcza w sferze gospodarczej. Nowy typ administracji „świadczącej”, zarządzanie w coraz większym stopniu „rzeczami*-, a nie „prawami”, wykonywanie w pełni organizatorskiej funkcji, wymaga nowych metod działalności i nowych form organizacyjnych¹. Zmiany zachodzące w ramach administracji gospodarczej rodzą wiele problemów prawnych zwłaszcza w płaszczyźnie funkcjonalnej.

System organów administracji gospodarczej jest konstrukcją prawną istniejącą w rzeczywistości². Analizę każdego systemu organizacyjnego dokonywać można z dwóch różnych punktów widzenia: 1) badając usytuowanie poszczególnych elementów danego systemu organizacyjnego w ujęciu statycznym, co określa jego strukturę organizacyjną, 2) analizując stosunki występujące między jego elementami w trakcie podejmowanej działalności, co przedstawia nam dany system organizacyjny w ujęciu funkcjonalnym (dynamicznym). Te dwie płaszczyzny badawcze wzajemnie się zazębiają. Istnieje między nimi ścisła zależność, elementy natury strukturalnej w sposób istotny wpływają na funkcjonowanie danego systemu organizacyjnego, jak również elementy funkcjonalne kształtują strukturę danego systemu. Dlatego też niezmiernie istotnym, ale

¹ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1977, s. 275.

² F. Longchamps określając organizację stwierdził: „Jest to, mówiąc obrazowo, układ normatywny zanurzony w rzeczywistości”, z rękopisu umieszczonego na obwolicie książki *Przegląd prawa i administracji*, t. II, Wrocław 1972.

i niezmiernie trudnym problemem jest zagadnienie dostosowania struktury organizacyjnej do spełnianych funkcji. Na podstawie analizy struktury organizacyjnej danego systemu niemożliwe wydaje się określenie charakteru stosunków prawnych łączących poszczególne jednostki organizacyjne. Określenie struktury wskazuje na usytuowanie podmiotów w ramach systemu, nie przesądza to jeszcze o charakterze stosunków prawnych, nie określa bowiem zakresu praw i obowiązków podmiotów względem siebie. Analiza organizacji w ujęciu funkcjonalnym pozwala chyba w większym stopniu na precyzyjne określenie charakteru stosunków prawnych występujących między jej elementami.

Wśród wielu problemów, dyskusyjne wydaje się zagadnienie powiązań prawnych występujących między podmiotami danego systemu organizacyjnego, czego przykładem mogą być więzy łączące przedsiębiorstwo państwowe ze zjednoczeniem. Problemem jest zaliczenie tych elementów do kategorii elementów natury strukturalnej czy też funkcjonalnej. Wątpliwości powstają już na tle analizy podstawowych aktów prawnych określających organizację aparatu gospodarczego. W związku z tym powstaje szereg kwestii interpretacyjnych. Przepisy uchwały 383 RM z 1966 r.³ mówią, że dyrektor zjednoczenia „kieruje zjednoczeniem stosownie do obowiązujących przepisów na zasadzie jednoosobowego kierownictwa, zgodnie z wytycznymi właściwego ministra” (§ 8 ust. 1), „koordynuje działalność przedsiębiorstw” (§ 6 ust. 1). Art. 19 ust. 2 dekretu o przedsiębiorstwach państwowych⁴ mówi, że „celem zjednoczenia jest między innymi koordynacja i nadzór nad działalnością zgrupowanych przedsiębiorstw”. Wydaje się, że z tego rodzaju przepisów prawnych nie wynikają dla zjednoczenia upoważnienia do podjęcia konkretnych działań prawnych. Nie określają one bowiem zakresu przedmiotowego tych działań, co w konsekwencji spowodować może wzajemne nakładanie się kierownictwa, koordynacji i nadzoru lub też rozszerzanie zakresu jednego z nich kosztem pozostałych. Stwarzałoby to możliwość regulowania konkretnej sytuacji w drodze środków prawnych zależnych od woli zjednoczenia. Założenie takie jest niemożliwe do przyjęcia, ponieważ przepisy prawne nakazują w danej sytuacji stosowanie środków prawnych o określonym charakterze prawnym⁵, nie mogą zatem być podstawą do kształtowania treści stosunku prawnego. Czy w takim razie nie byłoby celowe zaliczenie przytoczonych przepisów do kategorii norm określających strukturę organizacyjną⁹ Wskazywałyby one w sposób generalny rodzaj powiązań łączących przedsiębiorstwo i zjednoczenie, nie nadawałyby na-

³ Uchwała nr 383 Rady Ministrów z dnia 7 XII 1966 w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych (MP 1966, nr 69, poz. 327).

⁴ Dekret z dnia 26 X 1950 o przedsiębiorstwach państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z dnia 11 IV 1960 nr 18, poz. 111).

⁵ Por. J. Borkowski, *Kompetencja ogólna i szczegółowa w prawie administracyjnym*, Studia Prawnicze 1971, nr 31, s. 71.

tomiast praw i obowiązków. Wiązą się również w pewien sposób z funkcjonalną stroną danego systemu bowiem w sposób ramowy wyznaczają zakres stosunków prawnych. Przy określaniu pozycji przedsiębiorstwa państwowego wskazują jednak przede wszystkim na rodzaj powiązań łączących je ze zjednoczeniem.

II

Charakter stosunków prawnych, w których uczestniczy przedsiębiorstwo państwowe w ramach administracji gospodarczej to problem ciągle aktualny. Zmiany zachodzące w aparacie gospodarczym, jak również prace nad nowymi aktami prawnymi dotyczącymi przede wszystkim przedsiębiorstw państwowych wymagają ciągłych badań. Mała precyzja przepisów prawnych, brak konsekwencji w działalności prawodawczej, a czasami chyba i brak jasnej koncepcji, powodują duże trudności w określeniu pozycji prawnej przedsiębiorstwa. Rozważając problemy prawne zarządzania gospodarką narodową w szerokim zakresie korzysta się z instytucji i konstrukcji teoretycznych wypracowanych na gruncie prawa administracyjnego. Określanie pozycji przedsiębiorstwa państwowego, jako jednostki zdecentralizowanej uwypukla przede wszystkim elementy natury strukturalnej. Obecnie przedsiębiorstwo staje się podmiotem różnych układów organizacyjnych, których treści tradycyjnie pojmowany układ decentralistyczny nie oddaje. W ramach danego systemu organizacyjnego, powiązania występujące między przedsiębiorstwem państwowym a pozostałymi podmiotami charakteryzują się różnorodnością stosunków prawnych i rozszerzeniem się zakresu podmiotów, z którymi przedsiębiorstwo jest bezpośrednio powiązane. Próba określenia stosunków prawnych, których podmiotem jest przedsiębiorstwo państwowe, mianem jednorodnego stosunku prawnego, zwanego „kierownictwem” lub „nadzorem”, wynika z próby adoptowania rozwiązań teoretycznych wypracowanych dla systemu organów administracji państwowej na grunt systemu organizacyjnego administracji gospodarczej.

Na podstawie analizy aktualnie obowiązujących przepisów prawnych sądzić należy, że mamy do czynienia z wieloma rodzajami stosunków prawnych łączących przedsiębiorstwo ze zjednoczeniem. Podmioty te w zależności od rodzaju stosunku prawnego mają różną pozycję w zakresie kształtowania jego treści, określoną przez ich prawa i obowiązki. Do podstawowych stosunków prawnych występujących w tym systemie organizacyjnym należą stosunki określane mianem „kierownictwa”, „koordynacji” i „nadzoru”⁶. Każdy z tych stosunków w odmienny sposób określa pozycję przedsiębiorstwa wobec zjednoczenia.

⁶ Problematyka kierownictwa, koordynacji i nadzoru ma bogate piśmiennictwo. Przytaczana literatura cytowana jest przykładowo.

Zakres przedmiotowy kierownictwa, koordynacji, i nadzoru zależy od aktualnie realizowanego modelu zarządzania gospodarką narodową. Występuje między nimi ścisła zależność, zmiana zakresu któregośkolwiek z tych stosunków prawnych powoduje zmianę zakresu pozostałych. Przykładowo, rozszerzając kierownictwo zawężeniu ulega zakres nadzoru lub koordynacji. Stosunki kierownictwa, koordynacji i nadzoru powstają na podstawie normy prawa administracyjnego. Pozycja prawna podmiotów uczestniczących w tych stosunkach prawnych jest w poszczególnych przypadkach różna. Możliwość nawiązywania tych stosunków prawnych nie wynika automatycznie z usytuowania danego podmiotu w strukturze organizacyjnej⁷, lecz z przysługujących tejmu podmiotowi kompetencji⁸. Stosunki kierownictwa, koordynacji⁹ i nadzoru są stosunkami administracyjno-prawnymi¹⁰. „Rozpatrując stosunek administracyjno-prawny, zwraca się zazwyczaj uwagę na fakt ustanowienia przez dany organ odpowiedniej normy indywidualnej w oparciu o przyznane kompetencje”¹¹. Wydaje się, że momentem powstania danego stosunku prawnego jest przyznanie danemu podmiotowi kompetencji¹², bowiem ona to określa prawa i obowiązki podmiotów. Prawa i obowiązki podmiotów mają istotne znaczenie przy kształtowaniu treści stosunku prawnego, czego efektem jest kreowanie określonego przez prawo aktu prawnego. Poprzez ustanowienie indywidualnego aktu prawnego następuje realizacja już istniejącego stosunku prawnego w określonej przez prawo formie.

Rozważając pozycję przedsiębiorstwa państwowego z punktu widzenia udziału w kształtowaniu treści stosunku administracyjno-prawnego, wyróżnić można trzy zasadniczo odmienne sytuacje:

— przedsiębiorstwo nie ma prawem zabezpieczonej możliwości kształtowania treści stosunku prawnego bowiem norma kompetencyjna upoważnia inny podmiot do samodzielnego kształtowania treści tego stosunku i do władczego określania sytuacji prawnej przedsiębiorstwa,

— przedsiębiorstwo wspólnie z określonymi przez normę kompetencyjną podmiotami kształtuje treść danego stosunku prawnego, pozycja ich w

⁷ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1975, s. 43, gdzie autor stwierdza iż „władczość nie jest cechą podmiotów lecz przysługujących im kompetencji”.

⁸ Por. T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Poznań 1973, s. 55.

⁹ Z. Rudnicki, T. Skoczny, *Istota prawna koordynacji*, Państwo i Prawo 1971, nr 11, s. 807, określają stosunek koordynacyjno-prawny jako zespół stosunków różnego rodzaju, administracyjno-prawnych i cywilnoprawnych.

¹⁰ Pojęcia stosunku administracyjno-prawnego używam w znaczeniu szerokim, por. J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Zeszyty Naukowe UJ, Prace Prawnicze, Kraków 1968, z. 34, s. 49.

¹¹ Por. Z. Ziemiński, *O metodzie analizy ze stosunku prawnego*, Państwo i Prawo 1967, z. 2, s. 200.

¹² Odmienne poglądy prezentuje np. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, Państwo i Prawo 1958, z. 1, s. 13.

tym zakresie jest równorzędna, przy czym dla wywołania skutków prawnych niezbędne jest współdziałanie określonych przez normę podmiotów,

— przedsiębiorstwo w zakresie przyznanych mu kompetencji samodzielnie kształtuje swoją sytuację prawną, zgodnie z prawem pozytywnym i interesem państwa, w przypadku naruszenia któregośkolwiek z tych warunków dany podmiot ma możliwość realizacji istniejącego stosunku prawnego poprzez władcze kształtowanie sytuacji prawnej przedsiębiorstwa.

Każda z tych sytuacji w odmienny sposób kształtuje prawa i obowiązki podmiotów względem siebie. Pierwszą określić można mianem kierownictwa, drugą mianem koordynacji, trzecią nadzorem. Zakres podmiotów wchodzących w stosunki prawne z przedsiębiorstwem państwowym jest szeroki, znacznie wykracza poza ramy resortu, w skład którego wchodzi dane przedsiębiorstwo. Podmioty uczestniczące w stosunkach z przedsiębiorstwem określone będą przez normę kompetencyjną upoważniającą daną jednostkę do kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorstwa, przez co zostaje określona ich pozycja względem siebie.

Zakres kierownictwa, koordynacji i nadzoru sprawowanego przez dany podmiot może być określony przez normy prawne o różnym stopniu ogólności, przy czym stosuje się zasadę ogólną, że decyduje norma najbardziej szczegółowa¹³.

Zakres stosunków prawnych występujących między przedsiębiorstwem, a zjednoczeniem będzie zasadniczo odmienny od stosunków łączących je np. z terenowym organem administracji państwowej. W zależności od funkcji realizowanej przez dany podmiot, różne będą rodzaje stosunków łączących je z przedsiębiorstwem. Jedne z nich będą nim kierowały, koordynowały i nadzorowały (*np.* zjednoczenie), inne będą przede wszystkim koordynowały lub nadzorowały.

Co zatem jest istotą stosunków kierownictwa, koordynacji i nadzoru, jakie są relacje między tymi podstawowymi stosunkami łączącymi przedsiębiorstwo z innymi podmiotami administracji gospodarczej?

III

Terminowi „kierownictwo” nadać można różne znaczenia. Jest to pojęcie wypracowane na gruncie nauk prakseologicznych. Nauki prawne w dużym stopniu nawiązują do ustaleń prakseologicznych. Rozważając pojęcie kierownictwa na gruncie prawnym zwraca się uwagę na podstawowe elementy mające zapewnić mu walor prawny¹⁴. Należą do nich: nierównorzędność podmiotów i możliwość stosowania przez jednostkę „kierującą” środków prawnych o charakterze władczym.

¹³ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 81.

¹⁴ Problem kierownictwa podjął J. Łętowski w pracy: *Kierownictwo i podporządkowanie w administracji państwowej*, Państwo i Prawo 1974 z. 1, s. 21; *Prawne stosunki kierownictwa w administracji państwowej*, Państwo i Prawo 1975, z. 2, s. 3

Podstawowym kryterium, jakie przyjęliśmy dokonując analizy stosunku prawnego kierownictwa, koordynacji i nadzoru, są prawa i obowiązki, jakie norma kompetencyjna przyznaje podmiotom tego stosunku w kształtowaniu jego treści. Dokonując próby określenia pojęcia prawnego kierownictwa należy zwrócić uwagę na konkretne prawa i obowiązki wynikające z normy kompetencyjnej dla podmiotów tego stosunku. Prawne pojęcie kierownictwa jest znacznie węższe od pojęcia kierownictwa w znaczeniu potocznym.

Z punktu widzenia interesów państwa socjalistycznego będzie istniała pewna grupa zadań mających podstawowe znaczenie. W celu zabezpieczenia ich wykonania państwo będzie stwarzało warunki i gwarancje prawne ich realizacji. Zakres ich będzie zależał od woli państwa, podlegał będzie pewnym zmianom w określonym przedziale czasu w zależności od aktualnie realizowanej polityki gospodarczej i metody zarządzania gospodarką narodową. Zasady ustrojowe przemawiają za utrzymaniem formy, w której państwo ma możliwość ingerowania w działalność przedsiębiorstw państwowych w formach władczych. Zakres ingerencji i podmioty upoważnione do realizacji władztwa państwowego określone są przez normy prawne wysokiej rangi. Pozycja prawna uczestników tego stosunku prawnego jest nierównorzędna, norma kompetencyjna przyznaje możliwość kształtowania treści tego stosunku prawnego tylko jednemu z podmiotów. Cechą charakterystyczną tak określonego stosunku prawnego jest to, że jeden z podmiotów ma możliwość kształtowania sytuacji prawnej drugiego podmiotu, co określić można jako zależność. Zależność ta ma charakter władczy, bowiem tylko jeden z podmiotów ma możliwość wyrażania swojej woli, natomiast drugi musi się tej woli podporządkować. Nie oznacza to jednak bierności podmiotu podporządkowanego, jednostka ta może w sposób znaczny przyczynić się do określenia treści tego stosunku prawnego. Jednakże jej działania mają charakter propozycji, bowiem norma prawna nie zabezpiecza możliwości wpływania na jego treść. Podmiot dysponujący władztwem może, lecz nie musi uwzględnić propozycji podmiotu podporządkowanego. O tym co będzie prawem rozstrzyga podmiot nadrzędny. „Wyrażne jest tu następstwo czasowe aktów woli, pierwszy stanowi propozycję, drugi kształtuje treść stosunku prawnego”¹⁵. Każde działanie podmiotu nadrzędnego w zakresie określonym przez kompetencję jest dla podmiotu podporządkowanego z prawnego punktu widzenia bezwzględnie wiążące. Są to elementy określające klasyczny stosunek administracyjno-prawny, który spełnia również założenia prakseologicznie rozumianego kierownictwa, które określić można jako powodowanie takiego zachowania innych jednostek, aby było ono zgodne z celem podmiotu kierującego¹⁶. Przepisy prawne w różny sposób

¹⁵ J. Borowski, *Kompetencja ...*, op. cit., s. 67.

¹⁶ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1967, s. 380.

określać mogą zakres podmiotów sprawujących kierownictwo, jak i zakres spraw podlegających kierownictwu. Działalność podmiotów kierowanych może być w pełni poddana kierownictwu lub mogą być określone tylko pewne dziedziny działalności, gdzie jednostka kierująca ma możliwość ingerowania w sposób wiążący.

Dekret o przedsiębiorstwach państwowych określa przedsiębiorstwo jako podstawową jednostkę organizacyjną gospodarki planowej, która samodzielnie organizuje i prowadzi swą działalność (art. 1). Działalność zjednoczenia nie może ograniczać zastrzeżonej prawnie samodzielności zgrupowanych przedsiębiorstw (art. 21 ust. 1). Dokonując wykładni tych przepisów sądzić należy, że przedsiębiorstwo jest kierowane tylko w zakresie określonym przez szczegółowe normy kompetencyjne, wyraźnie określające uprawnienia podmiotu kierującego do ingerowania w jego działalność. Jeśli przyjmiemy, że przedsiębiorstwo jest podstawową jednostką organizacyjną administracji gospodarczej, to w przypadkach nie uregulowanych prawem działa samodzielnie. W związku z tym niemożliwe wydaje się ingerowanie przez podmiot nadrzędny w działalność przedsiębiorstwa na podstawie generalnej normy kompetencyjnej¹⁷.

W zasadzie poszczególnym działaniom podmiotu kierującego przypisane są określone formy prawne, wynikające bądź z prawa materialnego, bądź też z przepisów proceduralnych. Jednakże z punktu widzenia celu sprawowanego kierownictwa, dopuszczalna wydaje się przemienność stosowanych form działania podmiotu kierującego w zakresie kompetencji określających możliwość ingerowania w sposób władczy w działalność podmiotu kierowanego. Jeżeli norma prawna w sposób wyraźny nie określa formy realizacji stosunku kierownictwa, istnieje możliwość stosowania różnych środków prawnych w zależności od uznania podmiotu kierującego. W sferze zarządzania gospodarką narodową jest to zjawisko bardzo często spotykane¹⁸.

Ze względu na podmioty uczestniczące w stosunku kierownictwa wyróżnić można dwa jego podstawowe rodzaje¹⁹. Kierownictwo organizacyjne, którego uczestnikami są wyodrębnione jednostki organizacyjne i kierownictwo służbowe, którego podmiotami są pracownicy. Dla każdego rodzaju kierownictwa istnieją prawem określone formy jego realizacji. Typowymi środkami realizacji kierownictwa organizacyjnego są akty generalne i indywidualne o charakterze decyzji, dla kierownictwa służ-

¹⁷ Problem generalnej normy kompetencyjnej wielokrotnie podnoszono w literaturze, w dalszym ciągu brak jednomyślności poglądów co do jej istoty.

¹⁸ Na zjawisko to zwrócił uwagę A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966, s. 80. Badania empiryczne prowadzone na ten temat wskazują na dowolność środków prawnych stosowanych przez zjednoczenie w stosunku do zgrupowanych przedsiębiorstw państwowych.

¹⁹ Por. W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, Warszawa 1965, s. 198.

bowego charakterystyczne jest stosowanie poleceń służbowych. Sprawą dyskusyjną jest możliwość stosowania poleceń służbowych w stosunkach między wyodrębnionymi jednostkami organizacyjnymi. Przepisy prawne, jak i praktyka życia gospodarczego rozszerzają zakres stosowania poleceń służbowych, np. polecenia kierowane przez dyrektora zjednoczenia do przedsiębiorstw, co stanowi zagrożenie dla ich prawem określonej samodzielności. Zakres praw i obowiązków określających stosunek służbowy jest szerszy od zakresu uprawnień wynikających z kierownictwa organizacyjnego. Dlatego też wydaje się, że w ramach stosunków występujących między wyodrębnionymi podmiotami możliwość stosowania poleceń służbowych ograniczyć należy do spraw osobowych.

IV

Wielu autorów podejmując analizę pojęcia koordynacji zwraca uwagę na trudności związane z kwalifikacją przepisów prawnych dotyczących koordynacji w ramach istniejących działów prawa. Problematyka koordynacji jest szeroko dyskutowana w literaturze przedmiotu²⁰. Istnieje szereg problemów powodujących rozbieżności przy określaniu treści i charakteru prawnego koordynacji. Podkreśla się szczególnie fakt, że jest to pojęcie prakseologiczne, przeniesione na grunt prawny.

Istotnego znaczenia nabiera zatem określenie zależności podmiotów stosunku koordynacyjnego. Cechą charakterystyczną tego stosunku prawnego jest to, że jego uczestnicy muszą mieć pewien zakres samodzielności. Nie chodzi tutaj o samodzielność rozumianą jako niezależność w kształtowaniu swojej sytuacji w określonym przez prawo zakresie. Mamy tutaj do czynienia raczej z samodzielnością „ograniczoną”.

Ustawodawca kreuje stosunek koordynacyjny w przypadku, gdy nadanie kompetencji jednemu podmiotowi nie gwarantuje optymalnego wykonania zadań państwowych, nakazuje wtedy współdziałanie w danym zakresie dwom lub więcej podmiotom. Jeden z nich reprezentuje interes wyższy (bliższy interesowi państwowemu), sprawuje funkcje koordynatora. W trakcie kształtowania treści stosunku prawnego oddziałuje on na koordynowany podmiot reprezentujący własne interesy, nie zawsze zgodnie z interesem wyższym. Ostateczne ukształtowanie treści tego stosunku prawnego następuje z chwilą dojścia do porozumienia lub zharmonizowania interesu podmiotu koordynowanego z interesem wyższym reprezentowanym przez koordynatora. Pozycja podmiotu stosunku koor-

²⁰ Na temat koordynacji głos zabierało szereg autorów min.: K. Sobczak, *Koordynacja gospodarcza. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 1971; T. Rabska, *Prawna analiza pojęcia koordynacji*, GiAT 1971, nr 3; M. Kierek, *Pojęcie koordynacji*, RPEiS 1967, nr 3; Z. Leoński, *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom*, Poznań 1963.

dynacyjnego wykazuje szereg cech szczególnych. Podmiot koordynowany nie może samodzielnie kształtować swojej sytuacji prawnej, a podmiot koordynujący nie może w sposób władczy ingerować w działalność podmiotów koordynowanych. Podmioty koordynujące dysponują „władztwem ograniczonym”²¹, natomiast podmioty koordynowane dysponują „samodzielnnością ograniczoną”. Pozycja prawna podmiotów stosunku koordynacyjnego wykazuje w pewnym stopniu znamię równorzędności, ograniczone do zakresu kształtowania treści stosunku koordynacyjno-prawnego. Oznacza to, że żaden z podmiotów nie może w stopniu absolutnym determinować treści tego stosunku prawnego, nie może się również uchylić od podjęcia działań w celu współkształtowania treści stosunku, nawet w przypadku gdyby godziło to w jego interesy. Podmiot koordynujący nie może natomiast samodzielnie określić treści stosunku, bowiem norma kompetencyjna nie daje mu w tym zakresie swobody. Uprzywilejowana pozycja koordynatora wynika również z norm proceduralnych określających tryb realizacji stosunku koordynacyjno-prawnego.

Między zjednoczeniem a przedsiębiorstwem państwowym występują stosunki koordynacyjne w ograniczonym zakresie, są one kreowane przez szczegółową normę kompetencyjną. Ten typ stosunku prawnego występować będzie przede wszystkim między przedsiębiorstwem a podmiotami spoza systemu organizacyjnego, do którego należy dane przedsiębiorstwo²². Skutkiem prawnym realizacji stosunku koordynacyjnego może być powstanie systemów organizacyjnych o specyficznym charakterze. Uzupełniają one resortowe systemy organizacyjne, W ramach systemów koordynacyjnych mogą powstać szczegółowe stosunki prawne, których źródłem staje się akt koordynacji o określonej formie prawnej.

Do typowych form prawnych służących realizacji stosunku koordynacyjnego, określonych przez przepisy prawne, należy podejmowanie działań „w porozumieniu”, w „uzgodnieniu” itp. Odzwierciedlają one zakres praw i obowiązków przysługujących podmiotom stosunku koordynacyjnego oraz wskazują na obowiązek współdziałania²³. W przypadku kiedy norma prawna nakłada na podmioty obowiązek współdziałania, jego brak powoduje nieważność czynności z mocy prawa, nie może więc rodzić skutków prawnych. Wysnuć z tego należy wniosek, że forma prawna przewidziana dla realizacji stosunku koordynacyjno-prawnego nie może być zastąpiona formą właściwą dla kierownictwa czy też nadzoru.

²¹ Pojęcie władztwa ograniczonego stosuję w znaczeniu przyjętym przez J. Borkowskiego, *Zagadnienia ...*, s. 70.

²² Typowym przykładem są stosunki koordynacji kreowane przez Uchwałę Rady Ministrów nr 121 z dnia 11 VI 1976 r. w sprawie koordynacji międzyresortowej i branżowej działalności gospodarczej (MP nr 28, poz. 124).

²³ Por. J. Filipek, *Znaczenie określeń „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „za zgodą” i innych podobnych w systemie prawnym zarządzania gospodarką narodową*. Krakowskie Studia Prawnicze 1973.

V

Przedsiębiorstwo państwowe podejmując działalność w sferze gospodarczej realizuje zadania państwa, dysponuje w tym zakresie pewną samodzielnością. Samodzielność przedsiębiorstw jest określona przepisami prawnymi nadającymi im określony zakres kompetencji. Czy w zakresie samodzielności przedsiębiorstwo jest autonomiczne? Wydaje się, że nie. Można by postawić tezę, że nie istnieje taka sfera działalności przedsiębiorstwa, która byłaby indyferentna z punktu widzenia interesów państwa. Samodzielność nie jest celem samym w sobie, jest nadawana przez ustawodawcę w celu optymalizacji jego działalności w sferze gospodarczej. Państwo wyposaża swoje organy w uprawnienia do korygowania działalności podjętej w ramach przyznanej danemu podmiotowi samodzielności, w formach właściwych nadzorowi. W jaki sposób określić można charakter praw i obowiązków podmiotów stosunku nadzorczego?

Nadzór określa się jako „prawo do sprawdzenia prawidłowości i do wkraczania w działalność nadzorowanego podmiotu, jednakże tylko w przypadkach i formach wyraźnie w przepisach prawnych przewidzianych”²⁴. Cechą charakterystyczną tego stosunku prawnego jest to, że jednostka nadzorująca nie ma możliwości uprzedniego wpływu na działalność (także prawną) podmiotu nadzorowanego. Oddziałuje na nią weryfikująco przez możliwość stosowania prawem określonych środków. Teoretycznie jednostka nadzorowana ma możliwość podjęcia działalności niezgodnej z wolą jednostki nadzorującej. W przypadku gdy istnieją podstawy do zaktualizowania stosunku nadzorczego, jednostka nadzorująca zyskuje tytuł prawny do ingerencji w działalność podmiotu nadzorowanego ze skutkiem prawnym. Celowe wydaje się podkreślenie faktu, że podstawą do realizacji stosunku nadzorczego jest podjęcie działalności przez podmiot nadzorowany oraz niezgodność podjętych działań z prawem lub interesem państwa. Podmiot nadzorujący w działalności swej ograniczony jest elementami natury prawnej, jak również momentem, w którym może ingerować w działalność podmiotu nadzorowanego. Przepisy prawne określają środki, jakie mogą być w danym przypadku zastosowane²⁵. Przyjmując założenie, że nie ma przedsiębiorstw całkowicie samodzielnych, istnieć będzie zawsze większy czy też mniejszy zakres zadań, które będą regulowane środkami prawnymi właściwymi kierownictwu. Czy wobec tego stosunki nadzoru między zjednoczeniem a przedsiębiorstwem nie mają miejsca? Bynajmniej, przy czym zakres nadzoru zależy będzie od zakresu samodzielności jednostki nadzorowanej, im większy zakres samodzielności, tym większy zakres nadzoru²⁶.

²⁴ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia...* s. 317.

²⁵ Na błąd pojmowania nadzoru jako każdej formy oddziaływania zjednoczenia na przedsiębiorstwa zwrócił uwagę M. Wostal, *Charakter prawny form oddziaływania zjednoczenia na przedsiębiorstwa państwowe*, Poznań 1975, s. 70.

²⁶ W literaturze dominuje pogląd, że rozszerzanie nadzoru powoduje ograniczenie samodzielności przedsiębiorstw.

Przedsiębiorstwo państwowe w zakresie przyznanej mu samodzielności ma możliwość samodzielnego kształtowania swojej sytuacji prawnej, podejmując konkretne działania (również prawne) w ramach obowiązujących przepisów i zgodnie z interesem zjednoczenia. Są to elementy w sposób dość znaczny ograniczające samodzielność przedsiębiorstwa²⁷. Nadzór realizowany jest środkami prawnymi o określonym charakterze. Do typowych środków nadzoru należy „wstrzymanie wykonywanej działalności”, „uchylenie decyzji”. W stosunku do osób reprezentujących organy istnieje możliwość zastosowania takich środków nadzoru, jak „zawieszenie w czynnościach”, „odwołanie ze stanowiska”. Możliwość zastosowania środka nadzorczego wynikać musi z konkretnej normy kompetencyjnej. Organ nadzorujący nie ma możliwości stosowania przemiennie różnych środków nadzorczych. Nie może być stosowana zasada, że skoro dozwolone jest zastosowanie środka ostrzejszego, to tym bardziej może być stosowany środek łagodniejszy²⁸. Cechą charakterystyczną stosunku nadzorczego jest to, że realizacja jego następuje w drodze indywidualnych aktów administracyjno-prawnych.

VI

W związku ze zmianami w metodach zarządzania przedsiębiorstwem państwowym, coraz trudniejszym problemem jest określenie charakteru prawnego stosunków łączących przedsiębiorstwo ze zjednoczeniem i innymi podmiotami administracji gospodarczej. Na podstawie analizy przepisów prawnych i dokonanych ustaleń sądzić należy, że stosunki między przedsiębiorstwem a zjednoczeniem nie mają jednorodnego charakteru. Zjednoczenie kieruje, koordynuje i nadzoruje przedsiębiorstwo państwowe. Określenie pozycji zjednoczenia w ujęciu funkcjonalnym wskazuje, że stosunek nadrzędności organizacyjnej łączący je ze zgrupowanymi przedsiębiorstwami nie wyczerpuje bogactwa problemów związanych z określeniem układów zależności w jakich uczestniczy przedsiębiorstwo państwowe. Są to stosunki administracyjno-prawne. Pozycja przedsiębiorstwa w zależności od rodzaju stosunku prawnego jest różna. Każdy z tych podstawowych stosunków w sposób dla siebie właściwy kształtuje prawa i obowiązki uczestników.

Zakres poszczególnych stosunków zależy od aktualnie realizowanego modelu zarządzania gospodarką narodową. Są one ze sobą ściśle powiązane, zmiana zakresu jednego z nich powoduje zmianę pozostałych, np. rozrost kierownictwa będzie powodował wchłanianie koordynacji lub nad-

²⁷ W przypadku gdy nadzór ujmować będziemy szeroko, por. Z. Niedbała, *Zależność dyrektora przedsiębiorstwa państwowego od organu nadrzędnego*, Państwo i Prawo 1974, nr 5, s. 53.

²⁸ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 70.

zoru. Dokładne ustalenie zakresu podstawowych stosunków prawnych pozwoliłoby na określenie rzeczywistej pozycji przedsiębiorstwa na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów prawnych. Procesy zarządzania gospodarką narodową wykazują coraz większą złożoność i wymagają różnego wyrazu prawnego, adekwatnego do dokonujących się zmian.

LES RAPPORTS DE LA DIRECTION, DE LA COORDINATION ET DE LA SURVEILLANCE DANS LA GESTION DE L'ENTREPRISE D'ETAT

R é s u m é

L'entreprise d'état est une unité organisationnelle de base réalisant les devoirs de l'Etat socialiste dans la sphère économique: elle est incorporée dans le système des sujets de l'administration. Le problème essentiel est de déterminer la dépendance existant entre les entreprises et autres sujets de l'administration d'Etat.

L'objet de l'analyse est la détermination des rapports de la dépendance existant entre les éléments du système d'organisation donné conçu dans son caractère fonctionnel (dynamique).

L'entreprise d'Etat agit en s'appuyant sur le principe du centralisme démocratique de l'économie planifiée. Elle est un sujet décentralisé ayant le domaine de l'indépendance déterminé juridiquement. L'Etat ingerera par ses organes dans certain domaine de l'activité de l'entreprise en formes d'administration et juridique. Quel caractère juridique posséderont les liens associant l'entreprise avec d'autres sujets d'Etat?

Assuré par le droit la possibilité de déterminer le contenu du rapport juridique c'est le critère fondamental accepté dans la présente élaboration de l'analyse du caractère des rapports juridiques liant l'entreprise avec d'autres sujets de l'administration d'Etat. Ce n'est pas le rapport homogène, on peut isoler le rapport de la direction, de la coordination et de la surveillance.

Le rapport de la direction existe dans le cas où la norme de compétence confère le droit et le devoir au sujet donné à la formation indépendante du contenu de ce rapport juridique. L'entreprise n'a pas assuré par le droit de la possibilité à influencer sur son contenu, ce que ne signifie pas son attitude passive. Le rapport de la direction est réalisé par les actes généraux et individuels, administratifs et juridiques.

Les rapports de la coordination naissent dans la situation où la norme juridique équipe au moins deux sujets en possibilité de la formation du contenu du rapport juridique. Pour évoquer les effets juridiques il est nécessaire de coopérer de la façon déterminée par le droit des sujets, où l'une des parties est l'entreprise d'Etat. Les formes typiques servant de la réalisation de ce rapport juridique et „l'entente" et la „concordance".

L'attribution d'une certaine indépendance ne signifie pas l'autonomie de l'entreprise dans ce domaine. Son activité doit être en accord avec les dispositions juridiques et l'intérêt de l'Etat. Dans le cas de la violation de l'une de ces conditions le sujet surveillant a la possibilité d'appliquer des mesures déterminées par le droit. Il s'ensuit l'actualisation du rapport de surveillance en forme des actes de pouvoir tels que p.ex. „l'abolition", „la suspension de l'exécution" ou la „révocation du poste".

Les rapports liant l'entreprise d'Etat avec des sujets de l'administration d'Etat n'ont pas le caractère homogène. Le caractère hétérogène ont aussi les rapports liant l'entreprise avec une unité supérieure dans la structure du système donné d'organisation.