ROMAN SOWIŃSKI

ASPEKTY PRAWNE ORGANIZACJI KOMBINATÓW BUDOWNICTWA KOMUNALNEGO

I

Jednym z najbardziej charakterystycznych zjawisk w gospodarce polskiej ostatnich lat jest koncentracja organizacyjna przedsiębiorstw. Tendencja ta przecież nie najnowsza, mająca swe źródło w obiektywnych przesłankach intensywnego rozwoju gospodarki narodowej daje o sobie znać w różnych formach o zróżnicowanym zasięgu. Zjawisko koncentracji produkcji, będące nośnikiem koncentracji strukturalnej można obserwować wszędzie tam, gdzie nasila się proces dynamicznego wzrostu gospodarczego. Proces ten, bardziej związany ze stylem gospodarowania niż z formą władania środkami produkcji, przebiega zarówno w krajach socjalistycznych, jak i kapitalistycznych [1]. Dając w efekcie różne rozwiązania organizacyjne i prawne, służąc ostatecznie różnym celom społeczno-ekonomicznym, proces ten cechuje się, niezależnie od systemu gospodarczego, wspólnym dążeniem do zmasowania potencjału wytwórczego, tworzenia rozległych układów organizacyjnych kierowanych wspólnym zarządem o szerokich kompetencjach, z równoczesnym zagwarantowaniem daleko idącej decentralizacji wewnątrz układu.

W Polsce wymogi koncentracji spowodowały konieczność wprowadzenia struktur organizacyjnych znacznie wykraczających poza klasyczny model przedsiębiorstwa jednozakładowego, o jednorodnym profilu produkcji, przestrzennie skupionego w miejscu swej siedziby, działającego w trwałych, rzadko zmienianych układach kooperacyjnych. Przedsiębiorstwa jednozakładowe, jakim kreował je dekret o przedsiębiorstwach pań-

[1] Por. na ten temat m. in. *Wielkie Korporacje,* praca zbiorowa pod red. W. Sadzikowskiego, 1972; Z. Leśniewicz, *Zarządzanie w przemyśle zachodnioeuropejskim,* 1973; L. Jankowiak, *Przedsiębiorstwa wielonarodowe i ich wpływ na gospodarkę światową,* 1973; K. Sobczak, *Zarządzanie gospodarką narodową w warunkach koncentracji produkcji,* Katowice 1974; Ł. Sajkiewiez, *Koncentracja produkcji jako cecha charakterystyczna rozwoju przemysłu.* Ekonomika i Organizacja Pracy 1971, nr 11, s. 479.

stwowych z 1950 r.[2] i inne akty prawne lat pięćdziesiątych[3] dawno przestały być wiodącą formą organizacyjną przemysłu. Ustąpiły tej roli dużym, wyżej zorganizowanym przedsiębiorstwom wielozakładowym. Przeobrażenia w tym względzie osiągnęły swój punkt kulminacyjny w postaci uchwały nr 193 Rady Ministrów z dnia 23 X 1969 r. w sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych[4]. Powołała ona do życia kombinat — formę organizacyjną odmienną od istniejących dotychczas, tak ze względu na wewnętrzny schemat organizacyjny, jak i proponowane, daleko większe niż przysługujące klasycznym przedsiębiorstwom uprawnienia.

Jednym z celów, który zamierzano za pomocą kombinatów osiągnąć była zmiana istniejącej struktury organizacyjnej zarządzania przemysłem i dostosowanie organizacji wewnętrznej dużego przedsiębiorstwa wielozakładowego do wymogów stawianych przez rosnącą koncentrację produkcji, specjalizację i typizację. Cele te jednak nie w pełni zostały zrealizowane, a wydanie uchwały 193 Rady Ministrów nie doprowadziło do tworzenia kombinatów w przemyśle i budownictwie w znaczących dla gospodarki rozmiarach.

Mimo że nie stanowił formy organizacyjnej przedsiębiorstw powszechnie stosowanej, niemal od samego początku swego istnienia stał się kombinat trwałym elementem struktury aparatu gospodarczego, dopełniając podstawowy schemat zarządzania w układzie minister — zjednoczenie — przedsiębiorstwo. Gospodarka kluczowa, bo wyłącznie w jej ramach mogą być zgodnie z uchwałą 193 Rady Ministrów tworzone kombinaty, zyskała, przynajmniej teoretycznie, ogniwo o charakterze rozwojowym, obdarzone dzięki możliwościom zawartym w § 2 uchwały zdolnością spłaszczania struktury zarządzania resortem i przechodzenia z modelu trójszczeblowego w dwuszczeblowy: minister — kombinat.

Wprowadzenie w 1969 r. kombinatów przemysłowych było jedną z najbardziej znaczących modulacji strukturalnych aparatu gospodarczego w naszym kraju. Późniejsze, zapoczątkowane w 1972 r. [5] i kontynuowane na-

[2] Dekret o przedsiębiorstwach państwowych z 26 X 1950 (Dz. U. z 1950 r., nr 49, poz. 439). Dalej w tekście jako dekret.

[3] Szereg aktów prawnych tego okresu przystosowanych jest do struktury i zasad funkcjonowania przedsiębiorstw jednozakładowych. Przykładowo — zarządzenie przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z dnia 27 I 1951 r. w sprawie łączenia przedsiębiorstw państwowych (M.P. nr 16, poz. 222), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 I 1952 r. w sprawie zasad i trybu likwidacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. nr 3, poz. 19). Niewątpliwie też ustawa o samorządzie robotniczym z dnia 20 XII 1958 r. (Dz. U. nr 77, poz. 397) tworzy strukturę organów samorządu dostosowaną do schematu przedsiębiorstwa jednozakładowego.

[4] Uchwała nr 193 Rady Ministrów w sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych (M.P. nr 46, poz. 362), dalej w tekście jako uchwała 193 Rady Ministrów.

[5] Por. zarządzenie nr 43 prezesa Rady Ministrów z 15 V 1972 r. w sprawie wdrożeń inicjujących kompleksowe zmiany w metodach planowania i zarządzania gospodarką narodową (nie publ.), uchwała nr 329/72 Rady Ministrów z 22 XII 1972 r.

dal procesy doskonalenia gospodarki narodowej mają odmienny charakter. Kształtują nowe zasady ustalania zadań i określania efektywności gospodarowania. Formułują indywidualne uprawnienia organizacji gospodarczych, ustalają konkretnie adresowane zakresy samodzielności. Nie pociągają jednak za sobą konieczności modelowania samej konstrukcji aparatu administracji gospodarczej, wtłaczają niejako w istniejącą już siatkę podmiotów administracji gospodarczej nowe wartości, przekształcając zewnętrznie nie zmieniony schemat zjednoczeń, przedsiębiorstw i kombinatów w organizmy gospodarcze lepiej przystosowane do realizacji nowych, zwiększonych zadań planowych. Ten nurt zmian, często uznawany za eksperyment gospodarczy[6], a który nazwać by można „jakościowym przeobrażeniem" aparatu gospodarczego, nie może oczywiście oznaczać zaprzestania poszukiwań optymalnego modelu samej struktury zarządzania. W jej doskonaleniu ukryte są przecież rezerwy nowoczesności i sprawnego działania. Najbardziej widoczne ostatnio rezultaty w tym zakresie przyniosła reorganizacja zarządzania w aparacie terenowym.

II

Podział na gospodarkę kluczową i terenową jest jedną z cech charakterystycznych budowy aparatu gospodarczego w PRL. Wyłączenie części majątku narodowego spod bezpośredniego zarządzania przez organy naczelne i centralne i podporządkowanie jej władzom terenowym miało swoje podłoże w przesłankach zarówno natury społeczno-politycznej, jak i ekonomicznej. Ostatecznie, u progu lat pięćdziesiątych, rady narodowe dysponowały szerokimi, przyznanymi im przepisami, uprawnieniami w zakresie zarządzania miejscowymi zasobami surowcowymi i lokalnymi rezerwami siły roboczej. Logiczną konsekwencją tej sytuacji było zawarte w § 4 ust. 2 Dekretu postanowienie przyznające prezydiom rad prawo do tworzenia przedsiębiorstw na terenie swego działania[7]. Uprawnienie to, przekazane pod rządami nowej ustawy o radach narodowych[8] terenowym organom administracji państwowej, stanowi nadal jedną z najważ-

w sprawie wprowadzania kompleksowych zasad ekonomiczno-finansowych w niektórych jednostkach i organizacjach gospodarczych (nie publ.).

[6] Na temat możliwości uznania przekształceń gospodarczych zapoczątkowanych w naszym kraju aktami prawnymi za eksperyment gospodarczy, por. R. Sowiński.. *Prawne formy wprowadzania eksperymentu gospodarczego w planowaniu i zarządza gospodarką narodową w PRL.* W: *Prawo jako instrument realizacji aktualnej polityki społeczno-gospodarczej PRL,* Materiały na Sesję Naukową UAM, Poznań 1974, s. 2 - 17.

[7] Potwierdzenie tego uprawnienia zawierają: art. 14, ust. 3, pkt 1; art. 20 ust. i, pkt 3; art. 22, ust. 3, pkt 3 i art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o radach narodowych *z* 25 I 1958 (tekst jedn. Dz. U. z 1963 r. nr 29, poz. 172).

[8] Tekst jedn. Dz.U. z 1973 r. nr 47, poz. 277.

niejszych decyzji kształtujących strukturę gospodarki terenowej. Ta ostatnia do momentu reformy z lat 1972-1976 obejmowała swoim zakresem wiele działań gospodarczych dla przemysłu i rolnictwa przez handel i komunikację, aż do typowej dla siebie działalności komunalnej. Reorganizacja zainicjowana decyzją nr 98/72 Prezydium Rządu[9] spowodowała radykalną zmianę oblicza gospodarki terenowej i roli władz terenowych jako ogniw zarządzania.

Przekazanie zjednoczeniom przemysłu kluczowego i ich ministrom przedsiębiorstw terenowych kooperujących *z* przemysłem kluczowym czy też przedsiębiorstw wytwarzających masowo wyroby zaopatrzeniowo-inwestycyjne lub rynkowe spowodowało w praktyce likwidację przemysłu terenowego. Podobne procesy przebiegały niemal równolegle w sferze gospodarki rolnej oraz komunikacji i obrotu towarowego[10]. Stąd, jak pisze T. Rabska, „podział na gospodarkę terenową i kluczową w podstawowych działach gospodarki utracił na znaczeniu. Z tych też względów pojęcie gospodarki terenowej trudno byłoby obecnie budować na podstawie kryterium podmiotowego"[11]. Na skutek przedstawionych wyżej zabiegów koncentrujących i centralizujących zakres samowładnych gospodarczych oddziaływań władz terenowych ograniczył się niepomiernie.

Proces reorganizacji gospodarki terenowej, będący kontynuacją reformy aparatu administracyjnego w naszym kraju, można już dziś uznać w zasadzie za zakończony. Rezultatem kompleksowych zmian jest m. in. wykształcenie nowego profilu działalności gospodarczej aparatu terenowego, którego krąg zainteresowań zacieśnił się wokół gospodarki komu-

[9] Por. decyzja nr 98/72 Prezydium Rządu z dnia 4 VIII 1972 r. w sprawie usprawnienia organizacji państwowego przemysłu terenowego i spółdzielczości pracy w zakresie działalności wytwórczej i usługowej (nie publ.), szczególnie pkt 1 ust. 1 i 2.

[10] W tym zakresie por. m. in. uchwała nr 156 Rady Ministrów z dnia 14 VI 1974 r. w sprawie uchylenia niektórych przepisów dotyczących utworzenia wojewódzkich zjednoczeń państwowych gospodarstw rolnych oraz organizacji zarządzania obrotem zwierzętami gospodarskimi (M.P. nr 25, poz. 147; uchwała nr 9/76 Rady Ministrów z dnia 16 I 1976 r. w sprawie systemu dotacji dla państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i państwowych gospodarstw rolnych podległych ministrowi rolnictwa lub radom narodowym (nie publ.), uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 29 III 1975 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Zjednoczenia Państwowej Komunikacji Samochodowej (M.P. nr 12, poz. 65), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 VI 1975 r. w sprawie dostosowania organizacji zarządzania drogami publicznymi do podziału administracyjnego państwa (Dz. U. nr 22, poz. 119), uchwała nr 102/76 Rady Ministrów z dnia 21 V 1976 r. w sprawie zmian organizacji handlu wewnętrznego (nie publ.), uchwała nr 235/75 Rady Ministrów z dnia 17 XII 1975 r. w sprawie zmian w organizacji uspołecznionej drobnej wytwórczości (nie publ.), uchwała nr 4 Rady Ministrów z dnia 5 I 1974 r. w sprawie przekazania pralni i farbiarni komunalnych oraz koordynacji usług pralniczo-futrzarskich (M.P. nr 3, poz. 15).

[11] T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych,* Warszawa—Poznań 1977, s. 254.

nalnej. I właśnie ta sfera gospodarki narodowej doczekała się ważnych przekształceń strukturalnych. W ich efekcie powołano do życia kombinaty budownictwa komunalnego. Powstanie organizmów gospodarczych tego rodzaju jest konsekwencją co najmniej trzech równolegle ze sobą występujących zjawisk: 1) ciągłego procesu koncentracji organizacyjnej przedsiębiorstw, 2) wzrastającego znaczenia problemów budownictwa, zwłaszcza budownictwa mieszkaniowego [12], 3) konieczności dostosowania struktury gospodarki terenowej do potrzeb wynikających z nowego podziału administracyjnego kraju.

III

W ramach wspomnianego procesu koncentracji Prezydium Rządu podjęło w marcu 1974 r. decyzję w sprawie koncentracji organizacyjnej przedsiębiorstw budowlano-montażowych [13]. Akt ten, zmierzając do skupienia organizacyjnego budownictwa oraz zapewnienia warunków organizacyjnych umożliwiających kontynuowanie szybkiego rozwoju zdolności produkcyjnych przedsiębiorstw budowlanych i montażowych, przewiduje tworzenie silnych jednostek organizacyjnych drogą łączenia i przekształcania istniejących przedsiębiorstw jednozakładowych w duże przedsiębiorstwa wielozakładowe. Fakt istnienia w ramach gospodarki komunalnej znacznej liczby przedsiębiorstw budowlanych, remontowych i modernizacyjnych wyzwolił w resorcie administracji, gospodarki terenowej i ochrony środowiska inicjatywę powołania do życia kombinatów działających w układzie terenowym. Utworzono więc kombinaty budownictwa komunalnego (KBK).

Przejście dotychczasowych komunalnych przedsiębiorstw remontowo-budowlanych na wyższy szczebel zorganizowania i przekształcenia ich w części województw w kombinaty budownictwa komunalnego stanowi szybką realizację postanowienia zawartego w pkt. 3 załącznika do decyzji nr 25/74 Prezydium Rządu [14], zapowiadającego tworzenie w latach 1976 - - 1980 kombinatów gospodarki remontowej i inżynierii komunalnej.

Kombinaty te, zgodnie z ustaleniami programu koncentracji organizacyjnej budownictwa, miałyby zaspokajać potrzeby gospodarki narodowej w zakresie: a) kapitalnych remontów budynków mieszkalnych, handlowych, gastronomicznych, szkół, szpitali i urządzeń komunalnych, b) in-

[12] Por. w tym względzie Uchwała VII Zjazdu PZPR, a następnie — V Plenum KC PZPR, 1-2 XII 1976 r., Podstawowe dokumenty i materiały, Warszawa 1976 oraz — VIII Plenum KC PZPR 7 - 8 VI 1977. Podstawowe dokumenty i materiały. Warszawa 1977.

[15] Decyzja nr 25/74 Prezydium Rządu z dnia 1 III 1974 r. w sprawie koncentracji organizacyjnej przedsiębiorstw budowlano-montażowych (nie publ.).

[14] Załącznik do Decyzji nr 25/74 Prezydium Rządu z dnia 1 III 1974 — Program koncentracji organizacyjnej budownictwa.

dywidualnego budownictwa mieszkaniowego oraz c) rekonstrukcji zabytkowych zespołów staromiejskich. Tak specjalistyczne wyprofilowanie zadań kombinatów terenowych w pełni uzasadnia ujęcie ich w I typie działań w zakresie robót budowlano-montażowych przewidzianych programem [15]. Generalnie więc biorąc kombinaty komunalne, dysponując wystarczająco skupionym potencjałem wykonawczym, realizowałyby w miarę jednorodne zadania skoncentrowane na zapewnieniu sprawności eksploatacyjnej miejskich zasobów mieszkaniowych.

Mimo braku, jak dotychczas, aktu generalnego określającego szczegółowo zasady organizacji i funkcjonowania kombinatów komunalnych[16], terenowe organy administracji państwowej znacznej części województw powołały już na swoim terenie kombinaty tego typu. Sytuacja ta powoduje po pierwsze — konieczność pewnej modyfikacji panującego dotąd wzorca kombinatu jako organizmu gospodarczego wykraczającego zakresem swego działania poza granice terytorialne województw[17], po drugie — nastąpić musi poszerzenie pojęcia kombinat, które dotychczas kojarzyło się wyłącznie z gospodarką kluczową, a w szczególności z przemysłem.

IV

Podstawowe założenia organizacji kombinatów budownictwa komunalnego zawierają wydane przez Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska nie publikowane wytyczne w sprawie tworzenia, zasad działania i organizacji kombinatów budownictwa komunalnego z czerwca 1975 r. [18]

Podobnie jak w przypadku kombinatów przemysłowych, kombinaty komunalne nie mają stać się powszechnie obowiązującą formą organizacyjną w gospodarce. Głównym celem ich powołania jest uzyskanie wyższego stopnia koncentracji potencjału produkcyjno-usługowego w budow-

[15] Por. jak wyżej, pkt 3 na s. 7.

[16] Na uwagę zasługuje fakt, iż uchwała nr 18 Rady Ministrów z dnia 23 I 1976 r. w sprawie gospodarki finansowej objętych planowaniem terenowym przedsiębiorstw gospodarki komunalnej i budownictwa komunalnego oraz ich zjednoczeń (M.P. nr 7, poz. 33), wydana przecież w prawie dwa lata po decyzji nr 25/74 Prezydium Rządu i właśnie w trakcie tworzenia poszczególnych kombinatów budownictwa komunalnego, nie wymienia ich w swym § 1 pośród przedsiębiorstw i zjednoczeń, do których mają zastosowanie przepisy uchwały. Nie da się tego stanu rzeczy wyjaśnić jako proste przeoczenie ustawodawcy.

[17] Por. Z. Niedbała, *Struktura organizacyjno-prawna kombinatów przemysłowych,* 1970, z. 12, s. 908.

[18] Wytyczne opracowane przez Departament Budownictwa Komunalnego i Gospodarki Materiałowej MAGTiOS przekazane zostały poszczególnym terenowym organom administracji państwowej stopnia wojewódzkiego do wykorzystania przy tworzeniu kombinatowej organizacji budownictwa komunalnego (cyt. dalej: Wytyczne).

nictwie komunalnym oraz zapewnienie sprawnej i nowoczesnej organizacji tego budownictwa w województwach o średnim stopniu rozwoju infrastruktury technicznej i zasobów mieszkaniowych miast w warunkach nowego podziału administracyjnego kraju[19]. Tak więc decyzja o utworzeniu KBK zależeć będzie od rodzaju i poziomu technicznego substancji mieszkaniowej aglomeracji miejskich oraz planowanego jej rozwoju w przyszłości. Nie bez znaczenia jest w tym względzie również liczba i poziom zorganizowania istniejących na terenie danego województwa przedsiębiorstw budownictwa komunalnego, kierownictw robót resortowych przedsiębiorstw inżynieryjnych, baz transportu i sprzętu budownictwa komunalnego. One to bowiem, zgodnie z wytycznymi, jak również niektóre resortowe przedsiębiorstwa (zakłady) produkcji materiałów budowlanych, stanowią bazę materialną, na podstawie której tworzone mogą być KBK[20].

Podstawową metodą tworzenia KBK będzie połączenie działających na terenie konkretnego województwa przedsiębiorstw, zakładów, baz, jak też innych form organizacyjnych i skupienie ich pod wspólnym zarządem. Metoda ta, jak widać, nie różni się niczym w swej istocie od opisanej w § 3 ust. 1 uchwały 193 Rady Ministrów. Nie jest to jednak jedyny przewidziany przepisami sposób powołania KBK, wytyczne bowiem sugerują także inną procedurę ich tworzenia, a to przez przekształcenie weń wojewódzkiego zjednoczenia budownictwa komunalnego. Ta ostatnia możliwość, z pewnością bardziej ponętna dla zwolenników spłaszczania struktur organizacyjnych, w praktyce napotykać będzie niełatwe do przezwyciężenia trudności związane zarówno z organizacją zarządu, jak i ustaleniem statusu prawnego jednostek działających w ramach tak utworzonego kombinatu. Tym niemniej sam fakt pojawienia się w wytycznych tego rodzaju propozycji stanowi znaczący głos w trwającej dyskusji nad rolą ogniw pośrednich w zarządzaniu.

Kombinat budownictwa komunalnego tworzony jest jako przedsiębiorstwo państwowe w drodze zarządzenia wojewody[21]. Może on zostać podporządkowany bezpośrednio wojewodzie bądź działającemu na terenie województwa Zjednoczeniu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. Tak więc zasady podporządkowania KBK stanowią niejako przeniesienie na grunt gospodarki terenowej zasady sformułowanych w § 2 uchwały 193 Rady Ministrów[22].

Nadzór zwierzchni nad kombinatem sprawuje minister administracji gospodarki terenowej i ochrony środowiska. Tak ustalony schemat pod-

[19] Por. pkt II Wytycznych.

[20] Por. pkt IV ust. 1 Wytycznych.

[21] Wytyczne przywołuję jako podstawę ich tworzenia art. 4 ust. 2 Dekretu.

[22] Pkt III Wytycznych wymaga, aby w przypadku przekształcenia zjednoczenia budownictwa komunalnego w KBK kombinat ten był bezpośrednio podporządkowany wojewodzie.

porządkowania KBK zawiera swoistą strukturę trój- (kombinat — wojewoda — minister) lub czteroszczeblową (kombinat — zjednoczenie — wojewoda — minister). W obu przypadkach terenowy organ administracji państwowej szczebla wojewódzkiego zajmuje pod pewnymi względami pozycję pośredniego ogniwa zarządzającego, raz I, a raz II stopnia. Stworzono przez to nowy, oryginalny układ organizacyjny, wymagający jednak rozwiązania w przepisach wielu problemów prawnych, szczególnie odnośnie do prawnych form ustalania zadań i odpowiedzialności za działalność kombinatu w ramach planów terenowych.

V

Nie tylko wachlarz możliwości podporządkowania kombinatu komunalnego przywodzi na myśl rozwiązania zawarte w uchwale nr 193 Rady Ministrów. Podobne analogie odnajdujemy w zakresie struktury wewnętrznej i systemu zarządzania. Przede wszystkim wspólna dla obu typów kombinatu jest zasada uznająca je za przedsiębiorstwa państwowe, tworzone na podstawie dekretu o przedsiębiorstwach państwowych, prowadzone według zasad rozrachunku gospodarczego i podlegające wpisowi do rejestru przedsiębiorstw[23]. Identycznie w obu przypadkach określono system organów, którymi mają być: dyrektor kombinatu, kolegium oraz dyrektorzy zgrupowanych zakładów[24]. Zagwarantowano też funkcjonowanie organów samorządu robotniczego[25] z uprawnieniami wynikającymi z ustawy o samorządzie robotniczym[26]. Tym niemniej w ramach podstawowych, wspólnych dla obu typów kombinatów założeń, rysują się różnice nakazujące odmienne traktowanie każdej z tych form organizacyjnych.

Przede wszystkim inaczej niż w uchwale nr 193 Rady Ministrów uregulowano w wytycznych zagadnienie zakładów KBK. Zgodnie z § 1 ust. 3 uchwały nr 193 Rady Ministrów zakłady wchodzące w skład kombinatu prowadzone są według zasad pełnego rozrachunku gospodarczego, mają wydzielone środki własne oraz sporządzają własny bilans i rachunek wyników. Uchwała nie pozostawia żadnych wątpliwości co do tego, jakie uprawnienia w sferze prawnofinansowej mają mieć zakłady kombinatu. W przypadku KBK zakłady[27] działać mogą na podstawie wewnętrznego pełnego lub ograniczonego rozrachunku. Decyzja co do zakresu tego rozrachunku należeć ma w myśl pkt II ust. 3 wytycznych do dyrektora kombinatu. W praktyce jednak terenowe organy administracji państwowej powołując kombinaty określają z reguły w tym samym zarządzeniu typ roz-

[23] Por. § 1 ust. 2 uchwały nr 193 Rady Ministrów i pkt II ust. 2 Wytycznych.
[24] Por. § 5 uchwały nr 192 Rady Ministrów i pkt III ust. 5 Wytycznych.
[25] Por. § 12 ust. 1 uchwały nr 193 Rady Ministrów i pkt III ust. 11 Wytycznych.
[26] Dz. U. z 1958 r. nr 77, poz. 397.
[27] Mogą to być zakłady budowlane, produkcji materiałów budowlanych, transportowo-sprzętowe i usługowe. Por. pkt III ust. 1 Wytycznych.

rachunku gospodarczego, obowiązujący jednostki organizacyjne działające w kombinacie. Wydaje się, że najbardziej celowe byłoby pozostawienie decyzji o rodzaju rozrachunku poszczególnych zakładów statutowi kombinatu. Podobną przecież dyspozycję zawiera § 4 ust. 3 pkt 6 uchwały nr 193 Rady Ministrów stwierdzający, iż do statutu kombinatu należy określenie zakresu praw i obowiązków zakładów wchodzących w skład kombinatu. Wymagałoby to jednak nie tylko zmiany przepisów zawartych w wytycznych, ale i również opisanej wyżej (praktyki.

Statut KBK nadawany jest przez dyrektora zjednoczenia gospodarki komunalnej i mieszkaniowej w przypadku zgrupowania kombinatu w tym zjednoczeniu bądź przez wojewodę w przypadku sprawowania przez niego bezpośredniego nadzoru nad kombinatem. Mamy więc nawiązanie do konstrukcji zawartej w § 4 ust. 1 uchwały nr 193 Rady Ministrów, z jedną wszakże modyfikacją. Otóż wytyczne, wskazując dyrektora zjednoczenia jako podmiot desygnowany do nadania KBK statutu, nie przewidują równocześnie obowiązku uzyskania zatwierdzenia tego statutu przez jednostkę nadrzędną, w tym przypadku wojewodę. W takiej sytuacji określenie, w tworzącym kombinat zarządzeniu wojewody, statusu finansowego, a co za tym idzie, zakresu praw i obowiązków zakładów stanowić może naruszenie uprawnień zagwarantowanych przepisami niższym ogniwom zarządzania.

Teoretycznie istnieją szerokie możliwości ustalania zróżnicowanego statusu prawnego i zakresów samodzielności poszczególnych zakładów kombinatu komunalnego. Wobec braku dodatkowych postanowień ograniczających w tym względzie działać mogą KBK, w których: a) wszystkie zakłady prowadzone będą zgodnie z zasadami pełnego wewnętrznego rozrachunku gospodarczego, b) wszystkie zakłady prowadzone będą zgodnie z zasadami ograniczonego wewnętrznego rozrachunku gospodarczego, c) część zakładów działać będzie na zasadach pełnego, a pozostałe na zasadach ograniczonego rozrachunku gospodarczego. Jeżeli dodać do tego, że KBK mogą funkcjonować bądź z wyodrębnionym zakładem wiodącym, bądź z wydzielonym zarządem[28], to otrzymamy wyjątkowo dużą liczbę typów zakładów o zróżnicowanym statusie. Szczególnie interesująco na tle dotychczasowych doświadczeń rysuje się, zrealizowana już w praktyce, koncepcja oparcia działalności również i zakładu wiodącego KBK na zasadzie wewnętrznego ograniczonego rozrachunku gospodarczego. Wydaje się jednak, iż kombinat skupiający zakłady pozbawione uprawnień, wynikających z pełnego wewnętrznego rozrachunku gospodarczego, przypominałby typowe przedsiębiorstwo wielozakładowe, stawiając pod znakiem zapytania skuteczność, przynajmniej w płaszczyźnie finansowoprawnej, koncentracji organizacyjnej, której efektem mają być w gospodarce terenowej kombinaty budownictwa komunalnego.

[28] Por. pkt VII ust. 1 Wytycznych.

Na swoistą sytuację prawną zakładu w kombinacie budownictwa komunalnego wpływa również, a może przede wszystkim, określona przepisami pozycja kierownika tej jednostki organizacyjnej. Dyrektor zakładu jest wymieniany zarówno w wytycznych (pkt III ust. 6), jak i w uchwale nr 193 Rady Ministrów (§ 6 ust. 1) jako najbliższy dyrektorowi kombinatu (obok zastępców dyrektora i głównego księgowego) podmiot realizujący w kombinacie funkcje zarządzania. Ponadto cytowane już przepisy nadają dyrektorowi zakładu status organu kombinatu. Przeniesienie tej konstrukcji z uchwały nr 193 Rady Ministrów do wytycznych wywołać musi przypomnienie ożywionej dyskusji na ten temat, toczącej się w literaturze prawniczej po ukazaniu się uchwały w sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych w 1969 r.

Wytyczne jednak, w odróżnieniu od przepisów wspomnianej wyżej uchwały, proponują rozwiązanie, które przynajmniej na gruncie cywilistycznej teorii organów przedsiębiorstwa państwowego wydaje się być spójne i stanowić może oryginalne dopełnienie § 5 uchwały 193 Rady Ministrów. Otóż w uzasadnionych przypadkach[29] „dyrektorowi zakładu może być powierzone jednocześnie stanowisko zastępcy dyrektora kombinatu" [30]. Jeśliby przyjąć, iż użyte w wytycznych pojęcie „stanowisko" oznaczać ma co najmniej uprawnienia i łączące się z nimi statutowe prawo do reprezentowania kombinatu jako całości na zewnątrz, to dyskusja na temat koncepcji dyrektora zakładu jako organu kombinatu nabiera nowych wymiarów. Z pewnością sam fakt kumulacji stanowisk w przedsiębiorstwie-kombinacie nie narusza tradycyjnej teorii organów prezentowanej przez cywilistów, to jednak przedstawienie w wytycznych rozwiązania, o którym mowa, stanowi niezwykle ciekawą, choć zapewne bardzo trudną do zrealizowania w praktyce próbę rozwiązania problemu [31].

VI

Odrębnym zagadnieniem wymagającym rozważenia jest status organizacyjny zakładu w kombinacie komunalnym.

W zależności od istniejących warunków w skład kombinatu mogą wchodzić: 1) zakłady modernizacyjno-budowlane, 2) zakłady robót specjalistycznych, 3) zakłady transportowo-sprzętowe oraz 4) zakłady produkcji materiałów budowlanych. Przy założeniu, że w ramach kombinatu zakłady tworzone będą na podstawie kryterium przedmiotowego z zacho-

[29] Np. z dużymi rozmiarami realizowanych przez zakład zadań; por. pkt III ust. 6 Wytycznych.

[30] Por. Wytyczne, jw.

[31] Nawiązuję w tym miejscu do cywilistycznych koncepcji organów przedsiębiorstwa działającego na podstawie dekretu. Różnice w sytuacji zastępców dyrektora przedsiębiorstwa i kombinatu w sferze reprezentacji omawia wnikliwie m. in. Z. Niedbała op. cit., s. 910.

waniem odrębności techniczno-produkcyjnej, to co najmniej ostatnie z wyżej wymienionych należałoby uznać za jednostki produkcyjne o charakterze przemysłowym. W takim razie stanowią one jeszcze jeden przykład obiektów produkcyjnych noszących nazwę zakładu, których poszczególne składniki organizacyjne są rozproszone terytorialnie. W skład bowiem zakładów produkcji materiałów budowlanych KBK wchodzić mogą betoniarnie, stolarnie, tartaki itp., działające na rozległym obszarze. W tych warunkach mało przydatna wydaje się być dla wydzielania zakładów w kombinacie komunalnym tradycyjnie stosowana definicja GUS, określająca zakład przemysłowy jako „gospodarczą jednostkę organizacyjną, stanowiącą obiekt (lokal) lub zespół obiektów położony w obrębie jednego terenu zabudowań, wyposażony w środki i przedmioty pracy, stanowiący samodzielne przedsiębiorstwo lub jego część organizacyjną"[32]. Jeszcze trudniej byłoby zastosować kryterium spójności organizacyjnoterytorialnej jako elementu koniecznego pojęcia „zakład" w odniesieniu do innych jednostek organizacyjnych KBK. W praktyce kryterium to nie odgrywa większej roli. Z reguły bowiem, organizując kombinat przekształca się w jego zakłady dotychczasowe komunalne przedsiębiorstwa remontowo-budowlane. Nie ulega przy tym zmianie ich profil produkcyjno-usługowy. Stąd też jednostki organizacyjne KBK przyjmując nową nazwę zakładów modernizacyjno-budowlanych utrzymywały nadal nie zmieniony przedmiot i zakres przestrzenny działalności [33].

Jak widać, za kryterium wyodrębniania zakładów przyjęto tu zasięg gospodarczego ich oddziaływania w ramach województwa, pozostawiając na drugim planie zalecaną w wytycznych jednorodność produkcji czy usług. Zatem w praktyce spotykać się będzie w KBK raczej zakłady produkcyjno-usługowe niż o czystym, zdecydowanym profilu produkcyjnym bądź usługowym. Taki stan rzeczy nie sprzyja pogłębianiu się specjalizacji i koncentracji produkcyjno-organizacyjnej, jest jednak, przynajmniej częściowo, usprawiedliwiony zastaną w momencie tworzenia KBK strukturą gospodarki komunalnej i specyfiką aktualnych jej potrzeb. Mimo to w przyszłości należałoby podjąć wysiłki zmierzające do wyspecjalizowania przedmiotu działania zakładów KBK, z równoczesnym usprawnieniem współpracy wewnątrz kombinatu.

Swoistą strukturę organizacyjną mogą przyjmować działające w kom-

[32] Klasyfikacja przemysłu, Warszawa 1970, s. 14. Podobnie nieprzydatne stają się definicje zakładu podkreślające jego spójność terytorialną jak na przykład definicja B. Glińskiego stwierdzająca, że „zakład produkcyjny powinien stanowić całość odrębną pod względem techniczno-produkcyjnym i terytorialnym to znaczy powinien być zlokalizowany w odrębnym budynku lub zespole budynków". Por. tego autora *Teorie i praktyka zarządzania przedsiębiorstwami przemysłowymi,* Warszawa 1966, s. 139.

[33] Stanowić ją może prowadzenie remontów oraz modernizacji budowlanych i instalacyjnych, roboty związane z indywidualnym budownictwem mieszkaniowym, rekonstrukcja obiektów zabytkowych, roboty rozbiórkowe itp.

binacie jednostki transportowo-sprzętowe. Mogą one występować w schemacie KBK jako zakłady z typowymi dla tych podmiotów komórkami zarządu i ruchu. Mogą także działać jako „gospodarstwa transportowo-sprzętowe". Ewentualność taką przewidziano dla sytuacji, kiedy ilość posiadanych jednostek transportowych i sprzętowych nie przekracza 40 sztuk. Na czele takiego gospodarstwa stoi kierownik, który zarządza nim przy pomocy jednego zastępcy[34]. Wprowadzenie w wytycznych pojęcia „gospodarstwo" w miejsce np. tradycyjnych pojęć, używanych w odniesieniu do wydzielonych jednostek organizacyjnych kombinatu przemysłowego mniejszych niż zakład, takich jak wydział czy oddział, podkreśla dobitnie odmienności występujące między podmiotami prowadzącymi różną działalność gospodarczą. Wobec braku szczegółowych regulacji prawnych należy żywić nadzieję, że wprowadzanie w wytycznych nowych pojęć opisujących organizację wewnętrzną kombinatów komunalnych znajduje swoje pełne pokrycie w nowo kształtowanych funkcjach, zakresach uprawnień, kompetencji i odpowiedzialności.

VII

Jak już wcześniej powiedziano, kombinat budownictwa komunalnego może być organizowany jako jednostka z wydzielonym zarządem bądź też z zakładem wiodącym, którego zarząd jest równocześnie zarządem kombinatu jako całości. Zgodnie z pkt IX ust. 1 Wytycznych, „zakładem wiodącym może być: a) przy specjalizacji technologicznej zakładów — zakład wykonujący roboty podstawowe, np. konstrukcyjne, b) przy specjalizacji podmiotowej — zakład wykonujący roboty modernizacyjne budynków mieszkalnych. Należy dążyć, aby w obu przypadkach zakładem wiodącym był zakład najlepszy pod względem technicznym, ekonomicznym i kadrowym". Tyle wytyczne, w praktyce desygnowanie któregoś z zakładów do spełniania wiodącej roli w kombinacie komunalnym może napotykać trudności. Po pierwsze, często zakłady KBK nie mają wyraźnej specjalizacji realizując wszelkie zadania remontowe i inwestycyjne z zakresu gospodarki komunalnej na terenie objętym zasięgiem swego działania[35]. Po drugie, przekształcane w zakłady kombinatu przedsiębiorstwa budownictwa komunalnego na obszarze tego samego województwa w zasadzie nie różniły się między sobą w sposób zdecydowany poziomem zorganizowania, nowoczesnością parku maszynowego czy kwalifikacjami kadry kierowniczej. Stąd też zdarza się, że w przypadkach tworzenia kombinatów z zakładem wiodącym, tym ostatnim zostaje zakład obejmujący swą działalnością miasto wojewódzkie i w nim mający swą siedzibę. Jeśli jest to podstawowy argument przemawiający za wyborem zakładu wiodącego,

[34] Por. pkt. III ust. 7.1. Wytycznych.
[35] Por. pkt V ust. 2 Wytycznych.

to polityka taka nie może, rzecz jasna, zyskiwać aprobaty, choć ułatwia niepomiernie komunikację na linii kombinat — zjednoczenie — wojewoda. Z drugiej strony do rzadkości będą należały zakłady mające swe siedziby w mniejszych niż wojewódzkie miastach, górujące nad pozostałymi poziomem organizacyjno-technicznym i kadrowym.

Wytyczne nie zawierają, w odróżnieniu od uchwały nr 193 Rady Ministrów, żadnych sugestii co do zalecanego przy wyborze formy zarządu kombinatu rozwiązania[36]. Wskazują jedynie, że o formie tej powinny decydować: a) liczba zakładów wchodzących w skład kombinatu, b) stopień zróżnicowania branżowości zakładów budowlanych oraz c) poziom organizacyjny i kadrowy zakładów[37]. Należy przyjąć, że wydzielanie odrębnych zakładów następować będzie w przypadku istnienia dużej ilości zakładów o zróżnicowanym profilu produkcji i usług. Co do poziomu organizacyjnego i kadrowego poszczególnych zakładów, to bez względu na przyjęty w kombinacie typ zarządu, niski jego poziom wpływać będzie ujemnie na efekty gospodarcze całej jednostki wymuszając administracyjny styl zarządzania. Niewątpliwie bardziej celowe w takiej sytuacji będzie tworzenie odrębnego zarządu.

Wydaje się, że przy wyborze jednego z proponowanych w wytycznych rozwiązań należałoby dodatkowo zanalizować stopień terytorialnego rozproszenia zakładów, jak również dyslokację zadań i środków w kombinacie, wynikającą z położenia zakładów w terenie, przyjmując, że znaczne oddalenie zakładów o zbliżonym potencjale gospodarczym sprzyjać będzie wyodrębnianiu oddzielnego zarządu.

Odmiennym już natomiast zagadnieniem, wymagającym w przyszłości wnikliwej analizy, jest zakres kompetencji zarządu kombinatu na tle uprawnień poszczególnych zakładów ustalanych w granicach przyjętej w kombinacie centralizacji funkcji zarządzania. Rozważania te wykraczają jednak poza założone ramy niniejszego opracowania. Podobnie jak złożona problematyka ustalania zadań dla KBK w ramach planu terenowego, miejsca kombinatu w zjednoczeniu gospodarki komunalnej, jego system finansowy i system rozliczeń z budżetem terenowym. Wszystkie te zagadnienia muszą zostać szczegółowo rozważone przed podjęciem indywidualnej decyzji o utworzeniu kombinatu.

VIII

Na zakończenie nasuwa się kilka refleksji o charakterze ogólnym i wniosków pod adresem ustawodawcy, jak również terenowych organów administracji państwowej szczebla wojewódzkiego.

[36] § 1 ust. 4 uchwały nr 193 Rady Ministrów wskazuje jako formę preferowaną przez ustawodawcę tworzenie w kombinacie zakładu wiodącego.

[37] Por. pkt VII ust. 2 Wytycznych.

1) Po pierwszym etapie tworzenia kombinatów na bazie uchwały 193 Rady Ministrów nastąpił później zastój w tej działalności, w rezultacie kombinat jako jednostka organizacyjna przemysłu stał się mimo wszystkich swych walorów zjawiskiem raczej marginesowym na tle całej gospodarki. Utworzenie w ostatnim okresie kombinatów budownictwa komunalnego sygnalizuje być może powrót do koncepcji tworzenia kombinatów i szerszego wykorzystania tej formy organizacyjnej w zarządzaniu gospodarką.

2) Powołanie do życia KBK działających w ramach gospodarki terenowej stanowi niewątpliwie zjawisko korzystnie ożywiające tę sferę gospodarki w naszym kraju. Jednak sam fakt powołania kombinatów komunalnych nie gwarantuje osiągania lepszych wyników gospodarczych i pełniejszego zaspokajania potrzeb w zakresie budownictwa komunalnego w terenie. Akt o utworzeniu kombinatu jest aktem o charakterze administracyjnym, który powinien być poprzedzony szeregiem działań faktycznych. Pierwotną czynnością w stosunku do decyzji kreującej kombinat powinno być przeprowadzenie przez wojewodów skrupulatnej analizy korzyści płynących z utworzenia kombinatu i faktycznej potrzeby ich działania na danym terenie. Dla powołania kombinatów muszą zostać koniecznie spełnione podstawowe wymogi organizacyjne gwarantujące właściwy poziom specjalizacji i koncentracji środków produkcji. Byłoby rzeczą niezmiernie szkodliwą dla gospodarki, gdyby tworzenie kombinatów budownictwa komunalnego stało się, zwłaszcza dla nowo utworzonych województw, obowiązującą modą i źle zrozumianym wykładnikiem nowoczesności.

3) Zarządzanie kombinatem jako jednostką organizacyjnie złożoną wymaga znacznie wyższych kwalifikacji i umiejętności od kadr kierowniczych zarówno samego kombinatu, jak i jego jednostki nadrzędnej. Ten element zwłaszcza powinien być skrupulatnie wzięty pod uwagę przy wydawaniu zarządzenia o utworzeniu kombinatu.

4) Kombinaty budownictwa komunalnego stały się faktem. Powołane do życia przez terenowe organy administracji państwowej działają dziś w szerokim zakresie. W gruncie rzeczy jednak trudno doszukać się w aktach prawnych generalnych rangi ustawowej czy chociażby w uchwałach Rady Ministrów podstaw prawnych ich powoływania. Abstrahując w tym miejscu od samego faktu możliwości powstania takiego stanu rzeczy, należałoby wnioskować do ustawodawcy o jak najszybszą regulację sytuacji prawnej KBK jako kombinatów terenowych. Przede wszystkim zaś o zachowanie w tej regulacji dużej swobody terenowych organów administracji państwowej w decydowaniu zarówno co do potrzeby utworzenia kombinatu na terenie swego województwa, jak i określania ich struktury wewnętrznej. Wszelkie schematy w tym względzie i sztywne recepty ograniczające inicjatywę władz terenowych wydają się być niewskazane.

Apelując do ustawodawcy o wydanie aktu generalnego sankcjonują-

€ego istnienie kombinatów terenowych postulować należy, aby zawierał om liczne cenne rozwiązania zawarte w wytycznych, dające możliwość dostosowania struktury organizacyjnej i zasad funkcjonowania kombinatów do indywidualnych potrzeb konkretnego terenu.

LES ASPECTS JURIDIQUES DE L'ORGANISATION DES COMBINATS DE LA CONSTRUCTION COMMUNALE

Résumé

Le processus de la réorganisation de l'économie locale, étant une continuation de la réforme de l'appareil administratif en RPP, on peut reconnaître comme terminé. Le résultat des changements complexes est entre autres la formation d'un nouveau profil de l'activité économique de l'appareil local, dont là sphère des intérêts s'est serrée autour de l'économie communale. C'est là qu'on a appelé les combinats de la construction communale. La naissance des organismes économiques de ce genre est la conséquence d'au moins trois phénomènes agissant parallèlement:

1) Le processus continuel de la concentration d'organisation des entreprises,

2) l'acception croissante des problèmes de la construction, surtout de la construction de logement,

3) la nécessité de l'adaptation de la structure de l'économie locale à la nouvelle division administrative du pays.

Les dispositions déterminant les principes de l'action du Combinat de la Construction Communale donnent la possibilité d'un libre choix du type de la comptabilité économique intérieure obligatoire des établissements particuliers, et en même temps de déterminer leur statut financier. En même temps on n'a pas déterminé le niveau recommandé de la centralisation des actes financiers et de comptabilité à l'échelle de la gestion du combinat.

Il est aussi difficile de déterminer de la manière équivalente dans quelle sphère les dispositions concernant l'économie financière des entreprises communales ont rapport avec les combinats de la construction communale.

Le manque dans les dispositions juridiques des règles protégeant entre autres les autorisations financières des établissements cause en pratique leur limitation, en privant en même temps les établissements de la possibilité de l'action effective opérative.