

MIROSLAW WOSTAL

PROBLEMATYKA PRAWNA KOMPETENCJI ZJEDNOCZENIA

1. Zagadnienie kompetencji zjednoczenia jest zagadnieniem bardzo złożonym. Wynika to przede wszystkim z dwóch przyczyn. Po pierwsze, z braku jednoznacznego określenia przez ustawodawcę charakteru prawnego zjednoczenia. Widać tu jednocześnie różne tendencje, które z jednej strony reprezentuje znowelizowany dekret o przedsiębiorstwach państwowych¹, ujmujący zjednoczenie jako swego rodzaju organ administracji gospodarczej oraz z drugiej strony uchwała nr 383 Rady Ministrów o zjednoczeniach², traktująca zjednoczenie jako swoisty kompleks gospodarczy, którego częścią składową jest przedsiębiorstwo państwowe. Problem ten jest tym trudniejszy do rozwiązania, że jeszcze nie jest w pełni sprecyzowana w programach nowych reform gospodarczych rola zjednoczenia jako jednej z form strukturalnych wielkich organizacji gospodarczych, stanowiących wyraz koncentracji oraz specjalizacji procesów produkcyjnych. Po drugie, z braku jednoznacznego rozumienia w literaturze samego pojęcia kompetencji, mając dodatkowo na uwadze, że problem kompetencji w stosunkach gospodarczych jest w literaturze bardzo rzadko podnoszony.

Charakterystyka pojęcia kompetencji w sferze gospodarczej została dokonana przez teoretyków tylko w wąskim zakresie, a samo już przeniesienie tego pojęcia w sferę gospodarczą budzi u niektórych zastrzeżenia³. Jakkolwiek nauka nie zajęła jeszcze w tej kwestii stanowiska, to jednak sam termin „kompetencje” jest coraz częściej stosowany w literaturze.

¹ Por. art. 19 dekretu o przedsiębiorstwach państwowych z dnia 26 X 1950 r. (tekst jednolity: Dz. U. 1960, nr 18, poz. 111).

² Por. § 2 uchwały nr 383 Rady Ministrów z dnia 7 XII 1966 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych (M. P. 1966, nr 69, poz. 327; zm. M. P. 1969, nr 10, poz. 93 i z 1970, nr 40, poz. 293).

³ Zagadnienie kompetencji zostało podniesione w polskiej literaturze powojennej przez T. Rabską w pracy: *Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej*, Poznań 1966, s. 157. Por. recenzję tej pracy T. Bigo, RPEiS 1967, nr 3, s. 284 i 285, gdzie autor ustosunkowuje się do proponowanego ujęcia przez T. Rabską pojęcia kompetencji przedsiębiorstw państwowych.

Zagadnieniem dyskusyjnym jest także kwestia, czy można mówić o administracyjnoprawnym zakresie kompetencji zjednoczenia, czy też sprawa ta dotyczy wyłącznie jego organów? Jeśli przyjąć, że zjednoczenie jest powołane do wykonywania określonych zadań gospodarczych i to jest najistotniejsze w tej organizacji, to można wnosić, że organizacje te jako całość mają przyznane prawa i obowiązki. To upoważnia do odnoszenia przepisów prawa administracyjnego do tych organizacji jako szczególnych podmiotów prawa administracyjnego, a nie wyłącznie do ich organów. Nie ulega jednak wątpliwości, że realizacja zadań zjednoczenia musi następować poprzez jego organy, bez udziału których niemożliwe byłoby funkcjonowanie samego zjednoczenia. Konieczność wyznaczania organów zjednoczenia wynika również z tego, że jest zjednoczenie osobą prawną i jako takie musi działać poprzez organy. Niewątpliwie nowe przepisy prawne idą w kierunku szczególnego podkreślenia roli organów zjednoczenia⁴. Powołanie ich jest przewidziane we wszystkich aktach normatywnych związanych z działalnością zjednoczenia oraz w przepisach wykonawczych, regulujących szczegółowy zakres jego działalności. W omawianej kwestii podstawowe znaczenie mają przepisy dekretu o przedsiębiorstwach państwowych, zawierające ogólne zasady powoływania i funkcjonowania organów zjednoczenia. Ich skonkretyzowanie znajduje najczęściej wyraz w uchwałach Rady Ministrów, dotyczących organizacji i funkcjonowania zjednoczeń, w statutach działalności określonych zjednoczeń oraz w ich regulaminach organizacyjnych.

Dekret o przedsiębiorstwach państwowych przewiduje powoływanie w zjednoczeniu trzech różnych organów: dyrektora zjednoczenia, kolegium zjednoczenia oraz rady techniczno-ekonomicznej. Wszystkie organy zjednoczenia łączy przede wszystkim to, że działają one w ramach tej samej jednostki organizacyjnej, jaką jest zjednoczenie. W związku z tym działalność ich musi być wyznaczona ostatecznie jego zadaniami. Pomiedzy organami zjednoczenia zachodzą różnice i to nie tylko w obligatoryjności ich istnienia czy w trybie powołania, lecz przede wszystkim w zakresie zadań i kompetencji oraz pozycji w stosunku do przedsiębiorstw państwowych i organów nadrzędnych. Ta odmienność zadań i kompetencji poszczególnych organów zjednoczenia decyduje o ich roli, wzajemnym między nimi powiązaniu oraz w dużym stopniu wpływa na ich charakterystykę prawną⁵.

⁴ Np. przepisy uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 18 II 1972 r. w sprawie rozszerzenia uprawnień dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłowych przemysłu kluczowego i dyrektorów ich zjednoczeń (M. P. 1972, nr 13, poz. 90).

⁵ Por. T. Rabska, *Organy zjednoczenia w świetle prawa administracyjnego*. Studia Prawnicze 1965, nr 8, s. 7. Niniejszy artykuł poświęcony jest jedynie ogólnej charakterystyce kompetencji zjednoczenia. Stąd też przedmiotem rozważań nie będzie mogło być zagadnienie szczegółowego podziału kompetencji między poszczególnymi organami zjednoczenia.

Artykuł ten nie ma na celu rozstrzygnięcia podniesionych przeze mnie kwestii, stanowi jedynie głos w dyskusji i dotyczy niektórych problemów związanych z zagadnieniem kompetencji zjednoczenia. Celem jego jest tylko ukazanie niektórych problemów, które dotąd nie zostały należycie rozwiązane, a powinny znaleźć rozstrzygnięcie, jeżeli chce się zapewnić sprawniejsze funkcjonowanie gospodarki narodowej.

2. Zjednoczenie przedsiębiorstw państwowych jest powołane do wykonywania określonych zadań. W moim przekonaniu do zadań zjednoczenia należy nie tylko stwarzanie warunków prawidłowego wykonywania przez zgrupowane w nim przedsiębiorstwa zadań wynikających z narodowych planów gospodarczych i potrzeb rynku, koordynacja i nadzór nad działalnością zgrupowanych przedsiębiorstw państwowych oraz reprezentowanie ich wspólnych interesów⁶, ale także kierowanie pracą zgrupowanych w nim przedsiębiorstw oraz podejmowanie różnorodnych czynności prawnych i faktycznych.

Stąd też problemem o doniosłym znaczeniu, nie tylko teoretycznym, ale przede wszystkim dla praktyki gospodarczej, jest kwestia, w jakiego rodzaju przepisach prawnych, tj. w ustawie czy też w aktach niższego rzędu, następuje określenie zadań zjednoczenia oraz jakie skutki płyną z różnego rodzaju uregulowań? Wydaje się, że określenie zadań zjednoczenia w ustawie bądź też w aktach niższego rzędu ma doniosły wpływ na stopień samodzielności realizowanych zadań przez zjednoczenie (wskazuje więc na stosunek zjednoczenia do ministra) oraz stopień ingerencji zjednoczenia w dół (a więc do jednostek mu podporządkowanych).

Teoretycznie zakładając, określenie zadań zjednoczenia może nastąpić w następujący sposób: albo poprzez ujęcie ich w drodze klauzuli generalnej bądź też poprzez ich szczegółowe wyliczenie. Ustawodawca przyjął w tym zakresie w postanowieniach dekretu o przedsiębiorstwach państwowych pierwsze z wymienionych wyżej rozwiązań, określając zadania zjednoczenia tylko w sposób generalny. Z tego też powodu zasadnicza rola w określaniu zadań zjednoczenia przypada poszczególnym uchwałom Rady Ministrów, dotyczących organizacji i funkcjonowania zjednoczeń, zarządzeniom wydawanym w celu wykonania uchwał Rady Ministrów oraz statutom zjednoczeń⁷.

Przyjęty w dekrecie kierunek określenia zadań zjednoczenia wydaje się być prawidłowy. Mówić oczywiście należy o kierunku, a nie o szczegółowych sformułowaniach dekretu, które niekiedy budzą wątpliwości. Wydaje się bowiem, że przyjęcie przez ustawodawcę w postanowieniach

⁶ Wskazuje na to art. 19 ust. 2 dekretu o przedsiębiorstwach państwowych.

⁷ Por. Z. Żecki, *Zjednoczenia przemysłu w świetle ich statutów*, PUG 1961, nr 11, s. 371 — zdaniem autora analiza poszczególnych statutów zjednoczeń nie wskazuje zasadniczych odrębności w ich organizacji. Nie znaczy to oczywiście, że statuty zjednoczeń są identyczne.

dekretu drugiego rozwiązania, a więc szczegółowego wyliczenia zadań zjednoczenia w jednym akcie prawnym, byłoby praktycznie niemożliwe. Zjednoczenie stanowi jednostkę organizacyjną, która, jak wyżej wspomniano, realizuje zadania bardzo różnorodne, a ponadto skupia przedsiębiorstwa o różnym profilu działalności. W miarę rozwoju gospodarki naszego kraju nałożone na zjednoczenie zadania ulegają pewnej modyfikacji, zmieniać się muszą również podstawy prawne realizacji różnych zadań. Tak więc praktyczne możliwości ujęcia całokształtu zadań zjednoczenia w akcie podstawowym (o charakterze ramowym), jakim jest dekret, są bardzo ograniczone.

Zasadnicza rola w określaniu zadań zjednoczenia przypada uchwałom Rady Ministrów, a w szczególności uchwale nr 383 Rady Ministrów. Uchwała ta wyznacza podstawowe zadania zjednoczenia, którymi są: prowadzenie polityki gospodarczej i technicznej w skali branży (branż) przez stworzenie warunków zapewniających postęp ekonomiczny i techniczny, a zwłaszcza coraz pełniejsze zaspokajanie potrzeb społecznych i szybkie wprowadzenie w życie osiągnięć nowej techniki i efektywnej organizacji produkcji⁸. Zgodne ze sformułowaniami tej uchwały, zarządzanie zjednoczeniami i przedsiębiorstwami ma być oparte na kryteriach ekonomicznych oraz stałych zasadach działania i syntetycznych miernikach oceny. Ponadto także organy naczelne i centralne mają oddziaływać na zjednoczenia i przedsiębiorstwa za pomocą metod i instrumentów ekonomicznych⁹. W szczególności zaś w świetle postanowień cytowanej uchwały naczelnym dyrektorem zjednoczenia ustala kierunki działalności zjednoczenia, opierając się na narodowych planach gospodarczych i wytycznych ministra oraz koordynuje działalność przedsiębiorstw¹⁰.

Ogół zadań zjednoczenia uchwała nr 383 Rady Ministrów segreguje w pewne grupy: planowanie, postęp techniczny i organizacyjny, sprawy zbytu, obrót zagraniczny, gospodarka materiałowa, system finansowy, informacja techniczno-ekonomiczna i sprawozdawczość. W poszczególnych grupach ustala różne uprawnienia i obowiązki zjednoczenia i przedsiębiorstw państwowych¹¹.

3. Pojęcie kompetencji używane jest zarówno w aktach prawnych, w literaturze, jak i w praktyce (w sądownictwie, w prokuraturze, w radach narodowych itp.). Pojęciem tym posługuje się także teoria prawa i nauka prawa administracyjnego. Interesujące są zwłaszcza poglądy teoretyków teorii prawa dotyczące kompetencji. Zdaniem Z. Ziemińskiego¹² „szcze-

⁸ Por. § 5 uchwały nr 383 Rady Ministrów.

⁹ Por. § 1 ust. 2 i 3 cytowanej wyżej uchwały.

¹⁰ Por. § 6 ust. 1 uchwały nr 383 Rady Ministrów.

¹¹ Por. T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1973, s. 106.

¹² Por. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa-Poznań 1972, s. 134.

gólnym rodzajem norm prawnych są normy kompetencyjne, które jakimś podmiotom przyznają kompetencję (możność prawną) do dokonania określonej czynności konwencjonalnej ze skutkiem takim, że przez jej dokonanie powstanie lub zaktualizuje się obowiązek określonego zachowania się adresatów tej normy, to znaczy podmiotów podlegających danej kompetencji". Przedmiotem kompetencji „przyznanej jakiemuś podmiotowi jest w każdym przypadku to, że może on «ważnie» dokonywać określonej czynności konwencjonalnej — i to z takim skutkiem, że przez dokonanie tej czynności zaktualizuje się [...] obowiązek adresatów normy kompetencyjnej, to znaczy podmiotów podlegających tej kompetencji"¹³. Jak pisze dalej Z. Ziemiński — istnieje tendencja, by tak pojmowane słowo „kompetencja" odnosić wyłącznie do kompetencji organów państwa, to jest organów upoważnionych do podejmowania zewnętrznych aktów władczych. Na tej podstawie można ogólnie „kompetencje" określić, jako nadane przez ustawodawcę prawo realizowania uprawnień państwa w ściśle określonym w przepisach prawnych zakresie.

Pojęcie kompetencji, jak już wspomniano, stosowane jest również w nauce prawa administracyjnego, jednakże nie jest ono tutaj jednoznacznie rozumiane¹⁴. Zdaniem B. Graczyka „przez właściwość albo kompetencję rozumiemy nałożenie przepisami prawa na poszczególne organy państwowe uprawnienia i obowiązki działania w określonym kierunku. Właściwość ta w zasadzie ma charakter wyłączny, to znaczy, że wyłącza możliwość wkroczenia nieupoważnionego organu w zastrzeżoną sferę kompetencji drugiego organu"¹⁵.

Stanowisko w tej sprawie zajmuje także W. Dawidowicz¹⁶. Jego zdaniem kompetencja oznacza zespół obowiązków i uprawnień składających się w sumie na przysługującą danemu organowi możliwość prawnego działania w obrębie zagadnień składających się na jego zakres działania. Z kolei J. Filipek¹⁷ uważa, że zdolność organów państwowych „nie obejmuje nigdy uprawnień, z których organ państwowy mógłby korzystać analogicznie, jak obywatel może korzystać ze swoich praw podmiotowych, lecz zlewa się z zakresem ich kompetencji albo inaczej mówiąc: z ich zdolnością do działań prawnych, których spełnienie jest dla organu państwowego zawsze w równej mierze korzystaniem z uprawnień, jak i wy-

¹³ Ibidem, s. 135.

¹⁴ Por. J. Borkowski, *Zagadnienie kompetencji ogólnej i szczegółowej w prawie administracyjnym*, *Studia Prawnicze* 1971, nr 31, s. 60.

¹⁵ Por. B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne, zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 44.

¹⁶ Por. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne, zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 84 i 90 oraz tegoż: *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 41.

¹⁷ Por. J. Filipek, *O podmiotowości administracyjnoprawnej*, *PiP* 1961, nr 2, s. 199 i n.

konywaniem obowiązków, ustalonych zresztą nie tylko w aktach prawnych rangi ustawowej, jak obowiązki obywateli, lecz także w wewnętrznych przepisach służbowych".

Przestawione przykładowo różne określenia kompetencji stosowane przez niektórych autorów w piśmiennictwie z zakresu nauki prawa administracyjnego nie pozwalają na dokonanie w tej kwestii jednoznacznych ustaleń. Wydaje się, że przedmiot kompetencji jest w nauce prawa administracyjnego równoznaczny z przekazywaniem władztwa państwowego.

4. Pewnego wyjaśnienia wymaga obecnie sporne w literaturze pojęcie kompetencji w stosunkach gospodarczych. Zjednoczenie mając do spełnienia określone zadania, otrzymuje w zarząd pewną część majątku państwowego. Zjednoczenie nie będąc jednak właścicielem (jednolita własność przysługuje państwu) nie może decydować, powołując się na prawo własności. Z tego więc powodu, aby ten szeroki zakres zadań mógł być przez zjednoczenie właściwie realizowany, zostało ono wyposażone w szeroki zakres uprawnień i obowiązków. Dla podjęcia działania musi więc mieć szczególne upoważnienie do działania. To właśnie upoważnienie wymaga zakwalifikowania prawnego. Najodpowiedniejsze wydaje się traktowanie go jako kompetencji.

Za podstawę dla dalszych rozważań przyjmuję określenie, że kompetencje oznaczają przyznanie zjednoczeniu uprawnień i obowiązków administracyjnoprawnych, które realizuje, z wyłączeniem innych podmiotów, w stosunku do zgrupowanych w nim przedsiębiorstw, w zakresie ustalonym w przepisach prawnych¹⁸.

Stąd też realizowanie przez zjednoczenie przyznanych mu kompetencji

¹⁸ Por. pojęcie kompetencji przyjęte przez T. Rabską w pracy: *Prawo administracyjne ...*, op. cit., 1970, s. 109 i 110. Por. także: K. Sobczak, *Porozumienie administracyjne*, w: *Z problemów prawnych form działania administracji gospodarczej*, Katowice 1971, s. 23 — autor podkreśla, że kompetencja oznacza „obowiązek, nie zaś tylko prawo jej realizacji”. Por. także: W. W. Łaptiew, *Prawowe położenie je gosudarstwiennych promyszljennych priedprijatij w ZSRR*, Moskwa 1963, s. 39 i 40 — zdaniem autora pojęcie, kompetencji jest szersze niż pojęcie zdolności prawnej. W. W. Łaptiew szeroko ujmuje kompetencję jako całość praw i obowiązków należących do przedsiębiorstwa w różnych dziedzinach jego działalności wytwórczo-gospodarczej. Według niego kompetencja obejmuje nie tylko zdolność nabywania praw i obowiązków poprzez nawiązywanie stosunków prawnych, ale także te podmiotowa prawa i obowiązki, które dla swojej realizacji nie wymagają nawiązywania stosunków prawnych. Inaczej na tę kwestię zapatruje się A. Wieniediktow, *Państwowa własność socjalistyczna*, Warszawa 1952, s. 328. Z kolei T. Rabska, *Przedsiębiorstwo...*, op. cit., s. 157 i 158 oraz 160 i n., ogranicza pojęcie kompetencji do uprawnień administracyjnoprawnych. Kompetencja nie obejmuje więc stosunków cywilnoprawnych (co wydaje się włączać W. W. Łaptiew), stanowi jednakże podstawę podejmowania zarówno czynności prawnych, jak i faktycznych (podobnie u W. W. Łaptiewa). Określenie kompetencji zjednoczenia opieram na poglądzie T. Rabskiej, ograniczam więc pojęcie kompetencji do uprawnień administracyjnoprawnych.

jest równoznaczne z wykonywaniem zadań państwowych na określonym wycinku działalności gospodarczej. Posiadanie kompetencji charakteryzuje stosunek zjednoczenia do państwa. Kompetencja bowiem — mając swe źródła w imperium lub dominium państwowym — oznacza prawo realizowania uprawnień państwa w określonym w przepisach prawnych zakresie, poprzez działania administracyjnoprawne, które stanowią przejaw realizacji imperium. Mamy więc do czynienia z działaniami administracyjnoprawnymi także w zakresie realizacji uprawnień właścicielskich państwa. „Administracyjny charakter dyspozycji gospodarczych wynika stąd, że istnieje wiele ogniw i szczebli zarządzania gospodarką i że wobec tego prawo wydawania decyzji nie może wpływać wprost z prawa państwowej własności, ale musi się legitymować upoważnieniem (kompetencją) określającym, jakie decyzje może wydawać każdy z podmiotów administracji gospodarczej”¹⁹. Dodać przy tym należy, że w interesujących nas stosunkach gospodarczych trudno byłoby poszukiwać innych form prawnych działania, skoro podmioty gospodarcze występują tutaj w zasadzie w charakterze podmiotów administracyjnoprawnych²⁰. Kompetencja stanowi zatem upoważnienie prawne dla zjednoczenia, jako pewnego typu państwowej jednostki organizacyjnej. Problem kompetencji jest więc problemem udziału samego zjednoczenia w organizowaniu działalności, zmierzającej do należytego wykorzystania mienia państwowego i wykonania nałożonych zadań²¹.

W stosunkach gospodarczych bardzo często używa się pojęcia kompetencji zamiennie z pojęciem uprawnienia, w odniesieniu zaś do zjednoczeń, kompetencja rozumiana jako upoważnienie prawne do podjęcia przez zjednoczenie określonego działania ma tę specyficzną cechę, że bardzo często oznacza nie tylko możliwość prawną, ale i obowiązek podjęcia tego działania²². Stąd też bezczynności zjednoczenia można przypisać znamię naruszenia przedmiotowego porządku prawnego, jeżeli nie podejmuje działań w sferze przyznanych mu uprawnień. Używając pojęcia uprawnienia zarówno na oznaczenie możliwości wykonywania przez obywatela jego praw podmiotowych, jak i dla określenia działań zjednoczenia podejmowanych w wykonywaniu zadań gospodarczych nałożonych na nie przez organy państwowe, mogłoby być mylące i stwarzać pozory, że zjednoczenie samo może dowolnie regulować swą aktywność, że może

¹⁹ Por. T. Rabska, *Przedsiębiorstwo ...*, op. cit., s. 213.

²⁰ Por. A. Wasilewski, *Procedura prawno-gospodarcza (źródła, cele, cechy)*, Krakowskie Studia Prawnicze 1973, s. 26.

²¹ Na takim stanowisku stoi T. Rabska, *Przedsiębiorstwo ...*, op. cit., s. 160 i 161.

²² Np. to, że w myśl § 15 ust. 1 pkt. 1 uchwały nr 383 Rady Ministrów do wyłącznych uprawnień kolegium zjednoczenia należy uchwalanie rocznych i wieloletnich planów zjednoczenia jako całości, oznacza nie tylko uprawnienie, ale i obowiązek uchwalenia przez kolegium wyżej wymienionych rodzajów planów.

dowolnie podjąć albo zaniechać działania, tak jak to w wielu przypadkach może czynić jednostka, gdy korzysta z przysługujących jej uprawnień²³. Z uwagi na różną sytuację obywatela i państwowej jednostki organizacyjnej w stosunku do całego aparatu państwowego i jego zadań nie można jej określać tym samym pojęciem. Kompetencje zjednoczenia są zatem czymś zasadniczo różnym od uprawnienia, jakie dają obywatelowi przepisy prawne rangi ustawowej, jak i uprawnienia, jakie daje prywatnemu podmiotowi gospodarczemu koncesja (licencja, zezwolenie). Kompetencja jest bowiem formą udziału, danego podmiotu (w naszym przypadku zjednoczenia) w wykonywaniu państwowych funkcji gospodarczych (w tym również w niezbędnym stopniu uprawnień władczych) i do dysponowania w związku z tym określonym majątkiem państwowym. Przyznane zjednoczeniu kompetencje oznaczają pewną wyłączość zjednoczenia do podejmowania określonych czynności. Wyłączość ta oznacza, że daną czynność może podjąć tylko zjednoczenie. Daną więc czynność nie może podjąć za zjednoczenie inny organ, w szczególności minister (lub terenowy organ administracji państwowej).

Sumując wywody w tym zakresie należy wskazać, że tradycyjne pojęcie kompetencji ulega w stosunkach gospodarczych pewnym przekształceniom. W szczególności zmienia się częściowo przedmiot kompetencji. Nie jest on tu równoznaczny z przekazywaniem władztwa państwowego (do czego sprowadza się — jak już wyżej wskazano — pojęcie kompetencji w nauce prawa administracyjnego). Nie jest to też pierwszoplanowe prawo do wydawania aktów administracyjnych²⁴.

Pojęcie kompetencji używa się więc w stosunkach gospodarczych w szerszym znaczeniu, mianowicie jako wszelkich wynikających z prawa uprawnień jednostek gospodarczych. Stosowanie bowiem w stosunkach gospodarczych aktów władczych nie jest jedyną formą działania.

W świetle obowiązujących przepisów prawnych nie można utożsamiać „zadań” zjednoczenia z jego „kompetencjami”. Wydaje się, że „zadania” stanowią w pewnym sensie synonim określenia „zakres działania”. Mówiąc więc o „zadaniach” należy rozumieć pod tym pojęciem sfery działalności ustalone dla zjednoczenia do wykonania. Pojęcie „zadania” ma, w moim przekonaniu, szerszy zakres, dla nich utworzone zostały „kompetencje”, które są więc pochodną zadań, współzależną od nich i ustanowione po to, aby zadania mogły być w sposób właściwy realizowane.

5. Omawiając zagadnienie kompetencji zjednoczenia należy znaleźć w obowiązujących przepisach prawnych odpowiedź na pytanie: kto ustala kompetencje zjednoczenia? Zakres kompetencji zjednoczenia i sposób ich wyznaczania jest różny w poszczególnych aktach prawnych. Kompetencje

²³ Por. J. Borkowski, *Zagadnienie kompetencji...*, op. cit., s. 64 i 65.

²⁴ Por. T. Rabska, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 55.

zjednoczenia określone są odmiennie w dekreście o przedsiębiorstwach państwowych (bardzo ogólnie), a inaczej w uchwale dotyczącej organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych (w sposób szczegółowy). Tak więc dekret zawiera jedynie klauzulę generalną i nie określa szczegółowo środków, za pomocą których zjednoczenie ma realizować swoje uprawnienia w stosunku do zgrupowanych w nim przedsiębiorstw²⁵. Wskazana regulacja kompetencji zjednoczenia przez ustawodawcę sprawiła, że podstawowymi aktami prawnymi, które w sposób szczegółowy ustalają kompetencje zjednoczenia są uchwały Rady Ministrów. Obok podstawowych uchwał Rady Ministrów dotyczących organizacji i funkcjonowania zjednoczeń²⁶, kompetencje zjednoczenia reguluje szereg przepisów szczególnych, zwłaszcza przepisy w zakresie gospodarki finansowej²⁷ i inwestycyjnej²⁸.

W szczególności uchwała nr 383 Rady Ministrów ogranicza domniemanie ogólnej kompetencji zjednoczenia (co można by wnosić z dekretu), poprzez szczegółowe ustalenie kompetencji poszczególnych organów zjednoczenia, a zwłaszcza jego naczelnego dyrektora²⁹. Obecnie dalsze sprecyzowanie kompetencji zjednoczenia zawarte jest w uchwale nr 49 Rady Ministrów zwanej „kartą praw i obowiązków dyrektorów”³⁰. Celem tej uchwały było rozszerzenie uprawnień i zwiększenie odpowiedzialności dyrektorów zjednoczeń, które są zgodne z nowymi zasadami systemu zarządzania i nie wymagały oczekiwania na wprowadzenie kompleksowych zmian systemowych. Wymieniona uchwała nie jest aktem normatywnym, które regulowałoby kompetencje dyrektorów zjednoczeń w sposób kompleksowy. Reguluje natomiast różnorodne zagadnienia w sposób

²⁵ Inaczej ta sprawa jest uregulowana w działalności przedsiębiorstw państwowych. Kompetencje przedsiębiorstw zawarte są w pierwszym rzędzie w akcie o utworzeniu przedsiębiorstwa i określają, jakie czynności (prawne i faktyczne) przedsiębiorstwo może podejmować, a także w jakich sprawach, jakiego rodzaju akty przedsiębiorstwa mogą uchwalać.

²⁶ Zasadnicze znaczenie mają w tej kwestii cytowane uchwały Rady Ministrów nr 383 oraz nr 49.

²⁷ Por. uchwałę nr 176 Rady Ministrów z dnia 9 XI 1970 r. w sprawie gospodarki finansowej państwowych przedsiębiorstw, kombinatów i zjednoczeń przemysłowych oraz budowlano-montażowych objętych planowaniem centralnym (tekst jednolity: M. P. 1971, nr 26, poz. 166).

²⁸ Por. zwłaszcza uchwałę nr 74 Rady Ministrów z dnia 10 III 1972 r. w sprawie zasad finansowania inwestycji i remontów w jednostkach państwowych (M. P. 1972, nr 23, poz. 132; zm. M. P. 1972, nr 57, poz. 305).

²⁹ Por. § 8 ust. 5 uchwały nr 383 Rady Ministrów. Wprawdzie wyliczenie zawarte w wymienionym przepisie uchwały ma charakter przykładowy, jednakże tendencję taką należy odnotować.

³⁰ Por. także uchwałę nr 129 Rady Ministrów z dnia 21 VI 1973 r. w sprawie uprawnień dyrektorów zjednoczeń i przedsiębiorstw handlowych (M. P. 1973, nr 27, poz. 169).

fragmentaryczny, wyraźnie zresztą zastrzegając w § 1, że „określa uprawnienia oraz obowiązki dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłowych przemysłu kluczowego i dyrektorów ich zjednoczeń³¹, niezależnie od uprawnień i obowiązków wynikających z odrębnych przepisów”. Stąd też uchwała ta nie wyłącza w omawianej kwestii działania innych aktów prawnych. W praktyce może powstać więc problem właściwego stosowania przepisów prawnych w tym zakresie. Z powyżej wskazanych względów należy uchwałę tę traktować jako przejściowe rozwiązanie nie zawierające uregulowań w pełni zadowalających.

Podkreślić należy, że poza ramami uchwały nr 49 Rady Ministrów w szerokim zakresie następuje przenoszenie na dyrektorów zjednoczeń uprawnień zastrzeżonych dla ministrów w aktach resortowych. Przesuwanie uprawnień ze szczebla naczelnego na zjednoczenia następuje w drodze uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń poszczególnych ministrów. W ten sposób wzrasta wpływ zjednoczenia na przedsiębiorstwo³². Należy jednak wskazać, że kompetencje zjednoczeń ograniczone są generalnym zastrzeżeniem, w myśl którego działalność zjednoczeń nie może naruszać ustalonej prawnie samodzielności zgrupowanych w nich przedsiębiorstw³³. Jeśli chodzi o zagadnienie prawnego oznaczenia granicy samodzielności przedsiębiorstwa państwowego, to można chyba przyjąć, że granicę tę wyznaczają: z jednej strony przyznany przedsiębiorstwu zakres kompetencji, z drugiej strony zaś zakres kompetencji zjednoczenia. Poważne wątpliwości budzi pierwszy z wymienionych czynników ze względu na to, że postanowienia uchwały nr 383 Rady Ministrów nie ustalają zakresu kompetencji zgrupowanych przedsiębiorstw wobec zjednoczenia (nie były w tym celu wydane), odsyłając w sposób wyraźny w tej kwestii do statutu zjednoczenia. I tu nasuwa się wątpliwość, gdyż zakres kompetencji przedsiębiorstw państwowych nie jest nawet w najmniejszym stopniu określony w statutach. Ten stan faktyczny wskazuje na celowość skodyfikowania rzeczywiście istniejących kompetencji przedsiębiorstwa, wyznaczających granice jego samodzielności. Przy określaniu granic samodzielności przedsiębiorstw uwzględnić należy jednak wymagania gospodarki planowej, nie kwestionowaną przewagę interesu ogólnego nad interesem poszczególnego przedsiębiorstwa, zapewniając jednocześnie przedsiębiorstwu odpowiednią swobodę działania, prawo do opartego na wnikliwej analizie ekonomicznej ryzyka gospodarczego i doboru środków zapewniających efektywne gospodarowanie.

Kompetencje przedsiębiorstw podlegają ochronie prawnej. Uchwała nr

³¹ Por. Z. Rzepka, *O rozszerzeniu uprawnień i obowiązków dyrektorów przedsiębiorstw i zjednoczeń*, PUG 1972, nr 5, s. 154.

³² W pewnej mierze dzieje się to bez dodatkowego ograniczania samodzielności przedsiębiorstw. Następuje bowiem tylko proces przesunięcia prawa podejmowania decyzji (ze szczebla naczelnego na zjednoczenie), które i tak były rozstrzygane poza przedsiębiorstwem.

³³ Por. art. 21 ust. 1 dekretu o przedsiębiorstwach państwowych.

383 Rady Ministrów postanawia, że „w sprawach o istotnym znaczeniu, przedsiębiorstwo ma prawo odwołać się od decyzji naczelnego dyrektora zjednoczenia do ministra sprawującego nadzór nad zjednoczeniem, przesyłając odpis odwołania naczelnemu dyrektorowi. Odwołanie takie powinno być rozpatrzone najpóźniej w ciągu 30 dni od wniesienia”³⁴. Drugi tor odwołania przewidują przepisy dotyczące samorządu robotniczego w przypadku naruszenia przez zjednoczenie kompetencji należących do organów samorządu robotniczego³⁵.

Z uwagi na zwiększającą się rolę zjednoczenia w gospodarce narodowej dąży się do ograniczenia ingerencji w sprawy przekazane zjednoczeniom oraz do przeprowadzenia właściwego podziału kompetencji między ministrem a podporządkowanymi mu zjednoczeniami. Należałoby więc postulować, aby ten podział kompetencji przebiegał w następujący sposób: generalnie należałoby przyjąć, że do kompetencji zjednoczeń powinno należeć wszystko to, co musi być rozstrzygnięte na płaszczyźnie wyższej niż przedsiębiorstwo. Do zjednoczenia zatem powinny należeć sprawy danej branży gospodarki narodowej, grupy branż lub dziedziny działalności gospodarczej i reprezentacji tej branży wobec innych podmiotów administracji gospodarczej³⁶. Tego rodzaju sposób określenia kompetencji zjednoczenia byłby zgodny z istniejącą tendencją, aby ministra w możliwie w największym stopniu odciążyć od operatywnego zarządzania działalnością gospodarczą, a skoncentrować jego uwagę na węzłowych, problemowych oraz długofalowych zagadnieniach resortu. Z tego więc punktu widzenia do kompetencji ministrów powinny należeć sprawy ogólnoresortowe lub międzybranżowe oraz sprawy reprezentacji całości zagadnień resortu wobec innych naczelnych organów administracji państwowej i innych instytucji³⁷.

6. Dla potrzeb teoretycznych kompetencje zjednoczenia można klasyfikować w rozmaity sposób. Można je klasyfikować według treści działania (podział przedmiotowy), jak i według tego, który z organów zjednoczenia ma je realizować (podział podmiotowy) oraz według form realizacji. Należy podkreślić, że wymienione układy krzyżują się nawzajem, dotyczą bowiem tej samej działalności. Klasyfikacja kompetencji przeprowadzona jest jednakże z różnych punktów widzenia: według kryterium przedmiotowego, podmiotowego lub według formy działania.

³⁴ Por. § 9 ust. 1 uchwały nr 383 Rady Ministrów.

³⁵ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 II 1960 r. w sprawie komisji rozjemczych do rozpatrywania sporów między konferencją samorządu robotniczego a jednostkami nadrzędnymi nad przedsiębiorstwem państwowym (Dz. U. 1960, nr 12, poz. 23).

³⁶ Pogląd taki reprezentuje T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1973, s. 120.

³⁷ *Ibidem*, s. 120.

Kompetencje zjednoczenia w stosunku do przedsiębiorstw państwowych określane są w przepisach prawnych przykładowo³⁸. Dokonując oceny całokształtu kompetencji zjednoczenia należy stwierdzić, że różny i zmienny jest stopień oddziaływania zjednoczenia na zgrupowane przedsiębiorstwa w zależności od rodzaju spraw, tj. dziedziny zarządzania. Szczegółowa analiza przepisów prawnych prowadzi do wniosku, że zarówno w działalności eksploatacyjnej oraz inwestycyjnej przedsiębiorstw mamy do czynienia ze znacznymi ograniczeniami. Potwierdza to w pełni obserwacja praktyki gospodarczej. Właściwym szczeblem decyzji gospodarczej są zjednoczenia, co wynika tak z prawnego, jak i faktycznego podporządkowania przedsiębiorstw dyspozycjom zjednoczeń³⁹. W konsekwencji więc podstawowe funkcje zarządzania branżą, jak: planowanie, organizowanie, polityka personalna, ogólne kierowanie branżą oraz kontrola skupione są w zjednoczeniu. Natomiast w podległych zjednoczeniu przedsiębiorstwach skupione jest bieżące kierownictwo sprawowane w ramach ustalonych przez przepisy prawne. Umożliwia to zjednoczeniom realizację planowej polityki gospodarczej oraz podejmowanie na bieżąco decyzji co do kierunków działalności przedsiębiorstw, a jednocześnie całej branży reprezentowanej przez zjednoczenie. Sprzyja to więc rozwojowi kierunku koncentracji produkcji i tworzenia wielkich organizacji gospodarczych. Przyznanie więc wielu decyzji gospodarczych i finansowych zjednoczeniom jest wyrazem decentralizacji na tym właśnie szczeblu zarządzania⁴⁰. W tym aspekcie musi nastąpić przeniesienie szeregu kompetencji ze szczebla centralnego na rzecz zjednoczeń, które są aktualnie w Polsce, w strukturze organizacyjnej, jednostką nadrzędną w stosunku do przedsiębiorstw — jako bezpośrednich wykonawców zadań planowych.

Aktualnie problemy zarządzania zjednoczeniami, jako wielkimi organizacjami gospodarczymi, stanowią jeden z centralnych punktów przeprowadzanych reform systemu zarządzania gospodarką narodową. W moim przekonaniu w podstawowych przepisach prawnych⁴¹ za wąsko została ujęta rola zjednoczenia. Rozwój formy organizacyjnej zjednoczeń w no-

³⁸ Tego rodzaju regulacja upoważniałaby do przedstawienia kompetencji zjednoczenia także w sposób przykładowy, opierając się na podstawowych w tym zakresie przepisach prawnych, dotyczących całokształtu działalności zjednoczenia. Poszczególne wycinki działalności regulowane są ponadto w drodze odrębnych, szczególnych przepisów prawnych. Szczegółowe jednak omówienie tego problemu wykracza poza ramy artykułu.

³⁹ Por. L. Bar, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968, s. 36 - 39.

⁴⁰ Zdaniem niektórych teoretyków problem decentralizacji jest już dzisiaj mało aktualny. Istotny stał się bowiem problem form koncentracji, grupowania oraz wielkich organizmów gospodarczych.

⁴¹ Mam tu na myśli w szczególności postanowienia dekretu o przedsiębiorstwach państwowych oraz uchwały nr 383 Rady Ministrów, dotyczącej organizacji i funkcjonowania zjednoczeń.

wych warunkach gospodarowania wymaga licznych korekt w przepisach prawnych, w kierunku zwiększenia samodzielności i odpowiedzialności zjednoczenia w rozwiązywaniu zagadnień branży dla uzyskania dalszego postępu w intensyfikacji gospodarowania. W szczególności muszą w nich znaleźć odzwierciedlenie nowe ukształtowania zadań zjednoczenia oraz wzrastająca pozycja zjednoczeń w gospodarce.

LA CARACTÉRISTIQUE GÉNÉRALE DE LA COMPÉTENCE DE L'UNION D'ENTREPRISES

Résumé

Selon l'ordre juridique en vigueur l'union d'entreprises d'Etat a été appelée pour accomplir des tâches déterminées. Les devoirs de l'union sont déterminés dans de divers actes juridiques, à savoir: à la manière générale dans le décret de 1950 sur les entreprises d'Etat, dans les arrêts particuliers du Conseil des Ministres concernant l'organisation et le fonctionnement des unions, dans les décisions des ministres prises en vue de l'exécution des arrêts du Conseil des Ministres et enfin dans le statut de l'union.

Pour assurer une exécution requise par l'union des tâches lui instituées, les dispositions juridiques accordent à l'union un rang de droits et devoirs. Il existe ainsi le problème, si la sphère des droits et devoirs indiquée peut être nommée une compétence de l'union.

La notion de la compétence est appliquée surtout à l'administration d'Etat. Il semble que la notion de la compétence à l'administration d'Etat soit appliquée ordinairement pour déterminer le droit de rendre des actes extérieurs des organes administratifs d'autorité.

Ici le droit primordial c'est le droit de rendre des actes juridiques au nom de l'Etat. Or ici l'objet de la compétence est ainsi équivalent à la transmission du pouvoir d'Etat.

On ne révèle que bien rarement le problème de la compétence dans les relations économiques. La caractéristique de la notion de la compétence dans la sphère économique a été accomplie par des théoriciens seulement dans le domaine bien étroit et la transmission même de cette notion à la sphère économique évoque parfois des objections. Malgré le manque d'une attitude uniforme dans cette matière cette définition est de plus en plus appliquée par de nombreux théoriciens. Dans les relations économiques la notion traditionnelle de la compétence est subie cependant à de certaines modifications. En général, la compétence signifie une attribution à l'union des droits et devoirs juridico-administratifs, réalisés par rapport aux sujets déterminés. Cela signifie non seulement l'attribution, mais aussi le devoir d'intenter par l'union (en excluant d'autres sujets) des actions juridiques déterminées, ainsi que des actions réelles dans un domaine, permis par des dispositions juridiques. C'est ce domaine des autorisations pour prendre une activité accordées à l'union que nous appellerons la compétence.

Pour déterminer la compétence de l'union le décret sur les entreprises d'Etat n'influence que d'une manière générale, lequel détermine les compétences de l'union seulement à l'aide d'une clause générale. Il ne détermine pas aussi précisément des moyens, par lesquels l'union doit réaliser ses compétences par rapport aux entreprises groupées. Cette regulation par législateur de la compétence de l'union a effectué, que les arrêts du Conseil des Ministres, qui de la manière précise

établissent les compétences des unions, constituent des actes essentiels juridiques. En outre les compétences de l'union sont réglées par un rang de dispositions particulières, et surtout par des dispositions concernant l'économie financière et d'investissement.

Dans notre système les compétences de l'union sont autrement déterminées dans le décret et autrement dans l'arrêt No 383/66 du Conseil des Ministres. Les compétences de l'union par rapport aux entreprises lui soumises n'ont pas été définies dans le décret que bien généralement. C'est la raison de reconnaître, que dans les relations économiques il existe le principe de la présomption d'une compétence générale des organes du degré supérieur, par rapport aux unités soumises des entreprises. Cependant l'arrêt No 383/66 limite la présomption de la compétence de l'union par l'établissement précis de la compétence du directeur en chef de l'union. A l'heure actuelle des tentatives pour régler les compétences des directeurs des unions sont enfermées dans l'arrêt No 49/72 du Conseil des Ministres.

Les compétences des unions sont désignées par le Conseil des Ministres. Le Ministre peut décider mais seulement dans un certain degré sur la sphère des compétences de l'union à savoir en les élargissant.

Les compétences accordées à l'union signifient une certaine exclusivité de l'union à intenter des actions déterminées. Il faut accepter généralement, que la compétence des unions doit s'étendre sur tout ce qui est résolu sur le plan supérieur que l'entreprise d'Etat.