

I. ARTYKUŁY

TERESA RABSKA

DYREKTOR PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO W SYSTEMIE SAMORZĄDU ROBOTNICZEGO

Zagadnienie pozycji dyrektora w przedsiębiorstwie państwowym jest zagadnieniem bardzo złożonym. Wynika to przede wszystkim z tego, że dyrektor występuje w dwojakim charakterze: jako organ administracji państwowej (kierownik jednostki gospodarczej) i jednocześnie jako organ odrębnego podmiotu prawnego, jakim jest przedsiębiorstwo państwowe. O organie administracji możemy mówić z tej przyczyny, że ze stanowiskiem dyrektora wiążą się określone kompetencje do wykonywania zadań administracji państwowej, w szczególności kompetencje do wydawania aktów administracyjnych¹. Ponieważ przedsiębiorstwo jest również podmiotem prawa cywilnego, konsekwencją tego jest występowanie dyrektora również w charakterze reprezentanta tego podmiotu².

W związku z tym ostatnim pozycja jego uwarunkowana jest pozycją samego przedsiębiorstwa. Miejsce, jakie przedsiębiorstwo zajmuje w systemie zarządzania, wyznacza rolę dyrektora na zewnątrz, w stosunkach z innymi podmiotami gospodarki narodowej. Pozycja dyrektora wyznaczona będzie nadto systemem zarządzania wewnątrz przedsiębiorstwa, układem stosunków w przedsiębiorstwie. Reorganizacja zarządzania przez wprowadzenie instytucji samorządu robotniczego rzutuje w szczególności na stanowisko dyrektora. Ta złożoność sytuacji dyrektora

¹ Por. J. Górski, *Prawna organizacja przedsiębiorstw*, Poznań 1952, s. 125: „Podobnie jak powołanie dyrektora lubo jego zastępcy następuje w drodze aktu administracyjnego, tak samo administracyjny charakter posiadają wszelkie zarządzenia dyrektora na terenie przedsiębiorstwa”.

² O pozycji dyrektora patrz w szczególności: F. Longchamps, *Akt administracyjny w świetle Konstytucji PRL*, w: *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, Warszawa 1954, t. II, s. 243 i n.; tenże, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 1, s. 11; M. Jaroszyński, w pracy M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 176; S. Buczkowski, *Przedsiębiorstwo, własność społeczna i podział zysków*, „Życie Gospodarcze” nr 14; J. Kwejt, *Elementy teorii przedsiębiorstwa*, Warszawa 1959, s. 365 i n.; A. Skowroński, *Kierownik naczelny i kontrola kierownicza w przedsiębiorstwie*, Poznań 1959, s. 41 i n.

komplikuje się jeszcze bardziej, gdy weźmiemy pod uwagę metody zarządzania gospodarką narodową w ogóle i formy działania samego przedsiębiorstwa. Z tych względów zagadnienie zobowiązuje do szerszego rozważania i to w szczególności na dwóch płaszczyznach: 1. układu stosunków w ramach przedsiębiorstwa, jak i 2. pozycji na zewnątrz, stosunków z nadrzędnymi podmiotami gospodarki narodowej.

Charakter przedsiębiorstwa państwowego i jego miejsce w systemie administracji gospodarczej wyznaczała jasno nowa ustawa o przedsiębiorstwach państwowych³. Określiła ona przedsiębiorstwo jako podstawową jednostkę organizacyjną gospodarki planowej i przyznała mu w określonym zakresie samodzielność działania⁴. Granice tej samodzielności stanowią jednocześnie granice ingerencji — a więc i uprawnień — organów nadrzędnych w stosunku do przedsiębiorstw.

W myśl tej ustawy „dyrektor zarządza przedsiębiorstwem i reprezentuje je na zewnątrz”. Obok dyrektora, jako jednoosobowego organu zarządu, działają w przedsiębiorstwie organy samorządu robotniczego. Ich działalność oparta jest o ustawę o samorządzie robotniczym⁵ i potwierdzona nową ustawą o przedsiębiorstwach państwowych. Organ samorządu robotniczego działają kolegialnie. Kolegialność jest tu uzasadniona tym, że chodzi: 1. o jak najbardziej demokratyczną formę organów — a klasyfikując z tego punktu widzenia, organy kolegialne mają wyższość nad jednoosobowymi; zapewniają stosunkowo liczny udział robotników w bezpośrednim zarządzaniu; 2. wprowadzenie pracowników z możliwie wszystkich odcinków pracy i tym samym stworzenie wszechstronnej reprezentacji załogi; 3. jak najszerszą wymianę zdań i poglądów, oraz ujednoczenie ewentualnych sprzecznych interesów.

Łączenie form kolegialności i jednoosobowości w ramach jednej organizacji jest dosyć typowe dla socjalistycznego aparatu państwowego. Może jednak zachodzić różny układ i wzajemny stosunek organów kole-

³ Ustawa z dnia 16 lutego 1960 r. o zmianie dekretu z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz. U. nr 9 poz. 57; tekst jednolity — Dz. U. 1960 nr 18 poz. 111.

⁴ Samodzielność przedsiębiorstwa nie jest pojęciem jednoznacznym i w dyskusjach nad tym zagadnieniem wyrażano różne poglądy. M. in. problemem tym zajmowano się na konferencji ekonomistów w Wiśle 4–6 V 1959 r. (vide np. „Rada Robotnicza” 1959, nr 9 i 10), następnie na I krajowej naradzie ekonomistów przemysłu w Skarżysku Kamiennej 20–21 września 1959 r. (vide PTE, Skarżysko Kamienna 1960). W ramach tego artykułu nie mieści się prawne rozstrzygnięcie tego zagadnienia. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że ustawa o przedsiębiorstwach państwowych wniosła nowe elementy, zarówno jeśli chodzi o samo przedsiębiorstwo, jak i w szczególności o organy nadrzędne, zjednoczenia.

⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1958 r. o samorządzie robotniczym, Dz. U. nr 77 poz. 397.

gialnych i jednoosobowych do siebie. Organy kolegialne mogą być różnego typu i różne mogą być przyczyny ich wprowadzenia; kolegia mogą mieć charakter społeczny i fachowy. Może być różny układ i wzajemny stosunek organów kolegialnych i jednoosobowych do siebie. W systemie socjalistycznym ma to swoistą wymowę; organy kolegialne stanowią w dużej mierze wyraz uspołecznienia aparatu państwowego. Odnośnie do przedsiębiorstw, nie przesądzając pozycji organów samorządu robotniczego, można w każdym razie stwierdzić, że wprowadzenie kolegialnych organów należało niewątpliwie na celu demokratyzację systemu zarządzania gospodarką narodową w jej podstawowym ogniwie — przedsiębiorstwie państwowym. Jaki jest jednak rzeczywisty układ organów samorządowych i dyrektora do siebie, można dopiero ocenić na podstawie ustalenia zakresu ich kompetencji i wzajemnych powiązań.

WŁAŚCIWOŚĆ DYREKTORA A WŁAŚCIWOŚĆ SAMORZĄDU ROBOTNICZEGO W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA PRZEDSIĘBIORSTWEM

Podział kompetencji

Ustawa o radach robotniczych z 1956 r. powierzała radom robotniczym zarząd przedsiębiorstwem, dyrektorowi natomiast — kierowanie jego działalnością. Powstał więc problem kolegialności „zarządzania”, a jednoosobowości „kierowania”. Podział kompetencji między radę a dyrektora następował według kryterium zarządzania i kierowania. Wypowiedzi i dyskusje na ten temat, wznowione przy okazji ogłoszenia projektu statutu przedsiębiorstwa państwowego⁶, odegrały niewątpliwie rolę przy późniejszym formułowaniu uprawnień, zarówno w ustawie o samorządzie robotniczym, jak i noweli do dekretu o przedsiębiorstwach państwowych.

W praktyce (a często i w aktach prawnych) pojęcia „zarządzanie” i „kierowanie” używane są nieraz zamiennie i trudno wobec tego mówić o ścisłym ich odgraniczeniu. W literaturze, w szczególności w zakresie teorii przedsiębiorstw, podkreśla się zasadniczo różne ich znaczenie. Jednak pojęcia te i w teorii nie mają jednoznacznej treści i brak jest jednolitego poglądu na ich znaczenie. Są to niewątpliwie pojęcia względne, wydaje się jednakże, że w ramach określonego systemu gospodarczego, w określonej jednostce organizacyjnej mogą być bliżej sprecyzowane⁷. Należałoby przede wszystkim uporządkować kryteria rozróżniania tych pojęć. Autorzy, poruszający w literaturze prawniczej czy ekonomicznej

⁶ Projekt ogłoszony w „Trybunie Ludu” 1957 r., rar 331, s. 3.

⁷ J. Kwejt, op. cit., s. 258.

te zagadnienia, na ogół tego nie czynią. Wywody ich nie opierają się na konkretnych podstawach, kryteria nie są jasne, stąd brak płaszczyzny porównywania.

Szerokiej analizie poddaje te pojęcia J. Kwejt w książce *Elementy teorii przedsiębiorstwa*. Kwejt stwierdza, że w mimach zarządzania występują dwie związane z sobą, ale różniące się zakresem i metodą funkcje zarządzania. Pierwsza z nich — funkcja kierownictwa, obejmuje określanie ogólnych celów i zadań poprzez obowiązujące dyrektywy planowe oraz kontrolę ich wykonania. Natomiast prowadzenie działalności mającej na celu realizację zadań planowych i zamierzonych osiągnięć przy pomocy przekazanych odpowiednich środków oraz niezbędnych uprawnień i obowiązków nazywa zarządzaniem. Do zakresu zarządzania wchodzi również inicjatywa i przedsiębiorczość w realizowaniu zadań planowych, maksymalne wykorzystanie dysponowanych środków, rozwijanie najekonomiczniejszych metod pracy itd. Według Kwejta zatem „pojęcie zarządzania jest szersze, a wydzielenie z niego pojęcia funkcji kierowniczych sprawowanych przez państwo stanowi specyficzne rozwiązanie, wynikające z funkcji organizacyjno-gospodarczych państwa socjalistycznego”⁸. Jego zdaniem, w socjalistycznej gospodarce planowej następuje oddzielenie funkcji kierownictwa i zarządzania. Kierownictwo gospodarki narodowej sprawuje państwo w ramach swych funkcji organizacyjno-gospodarczych. Państwo stawia przed poszczególnymi ogniwami gospodarki: działami, gałęziami, przedsiębiorstwami zadania planowe i kontroluje ich realizację. Zarządzanie należy do władz administracyjnych i organizacji gospodarczych oraz dyrekcji przedsiębiorstw, powoływanych dla realizacji zadań postawionych przez kierownictwo. Kwejt nie wyjaśnia, co rozumie pod pojęciem „państwo” — jaki organ wg niego realizuje funkcje kierownictwa gospodarczego — czy chodzi o organ władzy, czy o organ administracyjny; czy kierowanie i zarządzanie dzieli między organy władzy i administracji (gospodarczej), czy między organy administracji: wyższe (centralne) i niższe.

Kwejt wprowadza jeszcze pojęcie „kierownictwa funkcjonalnego”. Píše: „Ponieważ państwo sprawuje funkcje kierownicze ogólne, deleguje ono poszczególnym organom zarządzania funkcje kierownicze szczegółowe, a mianowicie poszczególnym szczeblom zarządzania w stosunku do szczebli bezpośrednio podległych. W ten sposób tworzy się pojęcie kierownictwa funkcjonalnego, np. ministerstw w stosunku do podległego aparatu centralnych zarządów, centralnych zarządów w stosunku do przedsiębiorstw, dyrekcji przedsiębiorstw w stosunku do podległego im aparatu zarządu i załogi. W tym sensie funkcjonalne kierownictwo oznacza wykonywanie

⁸ J. Kwejt, op. cit., s. 260.

procesów zarządzania, przez kierowanie procesami pracy w celu realizacji zadań planowych. Kierownik przedsiębiorstwa — dyrektor zarządza przedsiębiorstwem, a więc podległym mu aparatem zarządu i ruchu oraz całą załogą. Jednakże kierownik przedsiębiorstwa socjalistycznego nie stawia zadań przed przedsiębiorstwem, lecz je realizuje w procesie zarządzania. Stawianie celów i zadań w gospodarce planowej należy do kierownictwa gospodarczego, które dysponuje środkami dla ich realizacji"⁹.

W literaturze spotkać się jednak można z poglądem przeciwnym, a mianowicie, że funkcja zarządzania jest nadrzędna w stosunku do kierowania, że zarządzanie oznacza podejmowanie decyzji w zakresie problemów gospodarczych, a organizowanie tej działalności jest kierowaniem. Poglądy te wyrażone są np. w artykułach drukowanych na ten temat w Biuletynie TNOiK¹⁰. Podkreśla się przy tym, że zarządzanie występuje na *tle* stosunków własnościowych, wobec tego funkcja zarządzania w gospodarce uspołecznionej należy do organu władzy jako dysponenta własności państwowej. Kierownictwo natomiast oznacza „zespół uprawnień określonych w dowolnym zakresie przez organa zarządzania, a umożliwiających podmiotowi kierownictwa wybór i bieżące stosowanie środków organizacyjnych, zmierzających do stworzenia warunków zapewniających sprawną działalność danej jednostki gospodarczej”¹¹. Na poparcie swoich poglądów autor artykułu, T. Machnik, powołuje się na aktualny wówczas podział kompetencji między dyrektora a radę robotniczą.

Różnice między przedstawionymi poglądami wynikają przede wszystkim z tego, że dla tej samej treści autorzy przyjmują przeciwne nazwy.

Zbliżony w swych poglądach do Kwejta jest J. Thierry¹². Uważa on, że kierowanie „oznacza w zasadzie «dokonywanie wyboru», czyli ogólne rozwiązywanie koncepcji gospodarczej państwa, przygotowywanie i planowanie produkcji na podstawie oceny już osiągniętych wyników oraz przewidywanie rozwoju na przyszłość. Zarządzanie natomiast obejmuje czynności wynikające z ogólnych kierunków wytyczonych przez organy stanowiące i polega na bieżącym operatywnym uregulowaniu, nadzorowaniu i zabezpieczaniu przebiegu produkcji, czyli na bieżącym prowadzeniu przedsiębiorstwa”. Autor dalej zaznacza, że „w praktyce te dwa rodzaje działalności trudno jest częstokroć od siebie odróżnić, w teorii jednak różnica między nimi ma charakter zasadniczy”¹³.

⁹ Ibidem, s. 260 i 261.

¹⁰ Na przykład T. Machnik, *Zarządzanie a kierowanie*, TNOiK, Biuletyn 1958, s. 10.

¹¹ Ibidem, s. 31.

¹² J. Thierry, *Przedsiębiorstwo budowlane i budowa. Organizacja-kierowanie-zarządzanie*, Warszawa 1959, s. 52 i n.

¹³ Ibidem, s. 52.

Autorom tym można by zarzucić, że dla odróżnienia pojęć „zarządzanie” i „kierowanie” posługiwali się różnymi kryteriami. Obok kryterium treści działania, występowało również kryterium form i metod działania. Na tej znów podstawie wprowadzali stopniowanie tych pojęć — ustalenie wzajemnego ich stosunku nad- lub podrzędności.

Podział jednak może być przeprowadzony i z innego punktu widzenia, a mianowicie w oparciu o kryterium podmiotowe. Tzn. klasyfikuje się „zarządzenie” i „kierowanie” według tego, czy działalności te odnoszą się do ludzi (pracy żywej), czy dotyczą środków i podmiotów produkcji (pracy uprzedmiotowionej). Jedni uważają, że kierownictwo odnosi się do pracy żywej, a zarządzanie — do uprzedmiotowionej, inni twierdzą odwrotnie. Na podział ten powołuje się Z. Heidrich¹⁴. Stwierdza jednak, że ponieważ oddziaływanie na środki i przedmioty produkcji odbywa się zawsze za pośrednictwem ludzi, używa terminu „kierownictwo”, pod którym rozumie zarówno kierowanie, jak i zarządzanie¹⁵.

Ponieważ w konkretnym interesującym nas przypadku chodzi o terminy używane w normach prawnych, znaczenie ich należy wyjaśnić przede wszystkim drogą analizy postanowień prawnych. Może się okazać, że poszczególne przepisy używają tych terminów w różnym znaczeniu i w tym przypadku należy podjąć próbę ustalenia ich treści dla zakresu pewnych — lub określonej grupy — przepisów.

Jeśli dla rozwiązania problemu „zarządzanie” i „kierowanie” posłużyć się terminologią pozytywnego ustawodawstwa dotyczącego organizacji administracji (przede wszystkim Konstytucji i ustawy o radach narodowych z 1958 r.), to należałoby stwierdzić, że pod określeniem „zarządzający” rozumie się pewien „wyższy” typ w zakresie organów *nie* będących organami władzy ani sądowymi. Konstytucja (a za nią ustawa o radach narodowych) używa pojęcia złożonego: organ „zarządzająco-wykonawczy” w odróżnieniu od pozostałych organów administracyjnych¹⁶. Na podstawie charakteru tych organów, w oparciu o te kompetencje, należy w każdym razie stwierdzić, że organy ich, które w zasadzie nie administrują bezpośrednio (Rada Ministrów, prezydium rad narodowych), tzn. nie wydają aktów indywidualnych, ale raczej w ramach ogólnie obowiązujących przepisów same stanowią normy ogólne w stosunku do organów sobie podporządkowanych i adresatów stojących na zewnątrz. Wydają dyrek-

¹⁴ Z. Heidrich, *Wpływ organizacji i kierownictwa na wydajność*, TNOiK, Biuletyn 1959, nr 11.

¹⁵ Ibidem, s. 20.

¹⁶ Vide S. Rozmaryn, *O niektórych zagadnieniach Konstytucji i jej znaczeniu w prawie PRL*, „Państwo i Prawo” 1954, nr 6. Zagadnienie to omawiałem także w artykule *Rozwój prawnych form zarządzania robotniczego w przedsiębiorstwach państwowych*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1959, nr 3, s. 24.

tywy i koordynują działalność organów „wykonawczych”. Z tej przyczyny zapewne organy te są kolegialne w odróżnieniu od innych organów, które mają charakter jednoosobowy i którym przepisy prawne powierzają „kierowanie” („ministrowie kierują określonymi działami administracji państwowej” — Konstytucja art. 33; „Wydziały ... kierują poszczególnymi dziedzinami spraw ...” — ustawa o radach narodowych, art. 59). Niewątpliwie, ustalenia te tylko w części można zastosować do administracji gospodarki narodowej z uwagi na jej specyficzny charakter w stosunku do charakteru organów administracji ogólnej.

Postanowienia ustawy o radach robotniczych z 1956 r idą w tym kierunku, że z punktu widzenia kompetencji przyznają nadrzędność organowi zarządu przedsiębiorstwem nad organem kierującym jego działalnością. Do zarządu bowiem ustawa zalicza uprawnienia o zasadniczym dla przedsiębiorstwa znaczeniu. Przykładowo natomiast wyliczone kompetencje dyrektora w zestawieniu z kompetencjami rady robotniczej wskazują, że pod kierowaniem ustawodawca rozumie bieżącą administrację, bezpośrednio kierowanie pracą przedsiębiorstwa w ramach planu przedsiębiorstwa, uchwał rady robotniczej i zarządzeń jednostek nadrzędnych.

Użycie w ustawie o radach robotniczych, a później w projekcie statutu przedsiębiorstwa pojęcia „zarządzanie” dla działalności rady robotniczej i „kierowanie” dla dyrektora spotkało się na ogół z dużą krytyką. Zarzucano przede wszystkim, że funkcje przydzielone radzie robotniczej nie upoważniają do określania ich jako „zarządzanie”, że właśnie dyrektor zarządza, a rada kieruje i nadzoruje¹⁷. Podkreślano, że decyzje wydawane przez dyrektora mają charakter aktów zarządzania, natomiast rada w drodze podjętych uchwał nadaje kierunek działalności przedsiębiorstwa¹⁸.

Z określeniami „zarządzanie” — „kierowanie” zerwała już uchwała Rady Ministrów z kwietnia 1958 r.¹⁹ w sprawie zmian struktury organizacyjnej państwowego przemysłu kluczowego. Ostatecznie podziału kompetencji między dyrektora a samorząd robotniczy dokonała na nowych zasadach obowiązująca ustawa o samorządzie robotniczym. Obecnie podział przebiega według innych kryteriów niż to czyniła ustawa z 1956 r. Wskazuje na to już odmiennosc używanych sformułowań. W miejsce „zarządzanie” i „kierowanie”, przyjętych w ustawie o radach robotniczych, pojawia się pojęcie „współdziału załogi w zarządzaniu” i „zarządzanie przez dyrektora”. Nie można już zatem mówić o zarządzaniu przez or-

¹⁷ M. Doroszewicz, *Dyskusja nad statutem państwowego przedsiębiorstwa przemysłowego*, PUG 1958, nr 1, s. 4 i 5.

¹⁸ L. Laskowski, *Rada robotnicza a dyrektor przedsiębiorstwa*, PUG 1957, nr 5, s. 165.

¹⁹ Uchwała Rady Ministrów nr 128/58 z 18 IV 1958 w sprawie zmian struktury organizacyjnej państwowego przemysłu kluczowego (nie (publikowana).

gany samorządowe i kierowaniu przez dyrekcję, nie istnieje już problem współistnienia kolegialnego zarządu i jednoosobowego kierownictwa. Obecnie zachodzą elementy współzarządzania obu typów organów: organów określonych przez ustawę jako samorządowe i dyrektora. Z samego jednak faktu użycia tych terminów nie wynika jeszcze zakres udziału w zarządzie.

Przystępujące załodze prawo współudziału w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym realizują organy samorządu robotniczego. Współudział w zarządzaniu ustawa formułuje jako „prawo kontroli i nadzoru nad całokształtem działalności przedsiębiorstwa oraz prawo stanowienia w zasadniczych sprawach, dotyczących działalności i rozwoju przedsiębiorstwa” (art. 1 ust. 1). Współudział nie oznacza zarządzania łącznego, stąd jego ramy muszą być w jakiejś formie wyznaczone. W tym zakresie można by przyjąć dwa rozwiązania interpretacyjne:

1. „Prawo stanowienia” (w zasadniczych sprawach) oraz „prawo kontroli i nadzoru” traktować jako materie samorządowe. Konsekwencją takiego stanowiska byłoby przyjęcie, że wszelkie sprawy z tego zakresu należą wyłącznie do organów samorządu robotniczego, bez względu na to, czy są one wyraźnie przez ustawę przyznane czy nie; (do wniosku takiego mogłoby również prowadzić np. przykładowe tylko wyliczenie kompetencji rady robotniczej i jej prezydium "w szczególności");

2. Można jednak wysnuć wniosek odmienny — to ogólne sformułowanie nie daje żadnego kryterium do rozróżnienia z góry spraw samorządowych i innych. Podziału tego nie wyznacza a priori rodzaj sprawy, a to ogólne sformułowanie wymaga ustawowego szczegółowego (taksatywnego, a nie przykładowego) określenia konkretnych kompetencji.

Osobiście przychylam się do poglądu drugiego, tzn. uważam, że organy samorządu robotniczego mogą podejmować tylko te funkcje, które ustawa im zleca, a sformułowania ogólne będą miały znaczenie interpretacyjne i jako wskazania na przyszłość przy wydawaniu późniejszych aktów.

Pozostaje zatem kwestia ustalenia zakresu kompetencji samorządowych w oparciu o ustawę²⁰. Przede wszystkim należy stwierdzić, że cnie ma w ustawie generalnego określenia uprawnień przysługujących samorządowi — kompetencje wyliczone są przy ustaleniu zakresu działania poszczególnych jego organów. Nie można przyjąć, że w zakresie działania konferencji samorządu robotniczego, objętym bardzo szeroko w art. 7 ustawy, mieszczą się kompetencje pozostałych organów. Artykuł ten, chociaż jest najogólniejszy, nie wyczerpuje właściwości samorządu robot-

²⁰ Kompetencje samorządu robotniczego ustalone tu będą tylko dla potrzeb tej pracy, tzn. z punktu widzenia ich podziału między organy przedsiębiorstwa: dyrektora i organy samorządu robotniczego.

niczego. Poszczególne jednak sformułowania ustawy w tym zakresie nie zawsze są dostatecznie ostre i stąd wynikają czasem trudności ścisłego ustalenia, jak daleko sięgają uprawnienia samorządowe. Uprawnienia te ujmuję w cztery grupy.

1. Jedną grupę uprawnień samorządu robotniczego, zgodnie z terminologią ustawy, określam jako „prawo stanowienia”, przez co rozumiem podejmowanie wiążących aktów prawnych. Zaliczam tu:

a) Prawo stanowienia w zakresie planowania działalności przedsiębiorstwa — uchwalanie rocznych i wieloletnich planów przedsiębiorstwa na podstawie wytycznych i wskaźników ustalonych w oparciu o NPG oraz na podstawie rocznych planów — uchwalanie planów kwartalnych i miesięcznych.

b) W zakresie usprawnienia działalności gospodarczej przedsiębiorstwa — ustalanie zasadniczych kierunków ulepszania procesów technologicznych, usprawnienia organizacji i podnoszenia wydajności pracy, polityki zatrudnienia, polepszania jakości produkcji, oszczędności materiałów, narzędzi pracy i paliwa, poprawy warunków bezpieczeństwa i higieny pracy; ustalanie form i kierunków rozwoju współzawodnictwa pracy; wynalazczości pracowniczej i racjonalizacji oraz szkolenia załogi.

c) W zakresie warunków pracy, płacy i premiowania — uchwalanie zakładowych regulaminów pracy w ramach wytycznych Rady Ministrów i CRZZ; uchwalanie (w uzgodnieniu z radą zakładową) w ramach układu zbiorowego pracy i obowiązujących przepisów wytycznych dotyczących stosowania układu zbiorowego, norm pracy, taryfikatorów płacowych i systemu płac; podejmowanie uchwały w sprawie podziału funduszu zakładowego lub przekazania tej sprawy do decyzji załogi; ustalanie regulaminu W sprawie przyznawania premii ze środków funduszu zakładowego.

d) W zakresie spraw bytowych załogi — decydowanie w sprawach zakładowego budownictwa mieszkaniowego oraz urządzeń socjalnych i kulturalnych w granicach funduszy przeznaczonych na te cele.

e) W zakresie rozwoju przedsiębiorstwa — podejmowanie decyzji w sprawie większych inwestycji z funduszy zdecentralizowanych („inwestycje przedsiębiorstw”).

f) Podejmowanie decyzji, zgodnie z obowiązującymi przepisami, o zbywaniu zbędnych maszyn i urządzeń.

Sformułowania ustawy wskazują na to, że podjęcie odpowiednich uchwał w sprawach wyżej wymienionych należy traktować jako obowiązek organów samorządowych. Kompetencje te mają charakter wyłącznych kompetencji samorządu robotniczego i wykluczają w tym zakresie działalność dyrektora²¹.

²¹ Przez „wykluczenie” rozumiem brak uprawnienia dyrektora do powzięcia decyzji w zastępstwie samorządu robotniczego lub zamiast.

Z tego punktu widzenia wątpliwości budzą tylko te kompetencje organów samorządu robotniczego, które ustawa określa jako „ustalanie”. Sam termin „ustalanie” jest nieściśle prawniczo, a wymienione dziedziny, w których organy samorządu robotniczego mogą „ustalać”, nie wydają się potwierdzać wyłączności samorządu. Na przykład ustalanie ulepszeń procesów technologicznych, nawet w kierunkach zasadniczych, należeć będzie także do fachowców.

2. Bezspornie charakter wyłączności posiadają kompetencje opiniodawcze samorządu. Tylko organy samorządu robotniczego mogą opiniować projekty wskaźników rocznych planów i projekty wieloletnich planów przedsiębiorstwa oraz wydawać opinie w sprawach [mianowania i odwołania dyrektora. Jeżeli chodzi o opiniowanie planów, to należy to tak rozumieć, że uchwalanie planu przez jednostki nadrzędne bez przedłożenia go do zaopiniowania organom samorządowym byłoby nieważne. Opinię co do planów może oczywiście wydać i dyrekcja, ale opinia taka nie zastępuje opinii organu do tego przez ustawę powołanego.

3. Kompetencje samorządu robotniczego w zakresie nadzoru i kontroli można podzielić na takie, które odnoszą się do dyrektora i takie, które dotyczą działalności przedsiębiorstwa. Możliwość takiego podziału uzasadniona jest zarówno treścią postanowień ustawy, jak i względami organizacyjnymi. Z uwagi na to, że przedsiębiorstwo stanowi odrębny podmiot prawa, a dyrektor jest nie tylko organem tego podmiotu, ale jednocześnie wyodrębnionym organem administracji państwowej, formalnie trzeba traktować w tym przypadku oddzielnie dyrektora i przedsiębiorstwo. W pracy niniejszej podział taki ma dodatkowe uzasadnienie. Kompetencje samorządu robotniczego rozpatrywane są w tym miejscu z punktu widzenia podziału ich między samorząd a dyrektora, wobec tego zajmę się tylko kontrolą nad przedsiębiorstwem. Uprawnienia nadzorcze w stosunku do dyrektora będą omówione później....

Kontrola organów samorządu robotniczego nad przedsiębiorstwem obejmuje:

1. zatwierdzanie struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa,
2. zatwierdzanie planów produkcji ubocznej (1.i 2. jako formy kontroli uprzedniej),
3. kontrolę nad działalnością gospodarczą i finansową przedsiębiorstwa,
4. rozpatrywanie bilansów rocznych przedsiębiorstwa wraz z rachunkiem wyników,
5. kontrolę umów o dostawach, robotach i usługach, zawieranych z rzemieślnikami, chałupnikami, prywatnymi przedsiębiorstwami, rzemieślniczymi spółdzielniami zaopatrzenia i zbytu, spółdzielniami pracy

oraz innymi osobami fizycznymi i prawnymi nie będącymi jednostkami państwowymi,

6. kontrolę sprzedaży i zakupów dokonywanych na rynku prywatnym,.

7. kontrolę umów o prace zlecone,

8. kontrolę funduszu płac, list płac oraz wypłaconych w przedsiębiorstwie nagród i premii.

Z wyliczonych uprawnień wynika, że kontrola samorządu nad przedsiębiorstwem pomyślana została bardzo szeroko, może obejmować całokształt działalności przedsiębiorstwa, w jej zakres bowiem wchodzi działalność gospodarcza, finansowa i organizacyjna. Jeżeli chodzi o punkt widzenia, z jakiego jest przeprowadzania, to nie ograniczając innych możliwości, trzeba stwierdzić, że powinna uwzględniać przede wszystkim celowość działania i podpadać pod nią będą efektywne wyniki działalności przedsiębiorstwa.

Z wyjątkiem form kontroli wyrażających się przez zatwierdzanie, kompetencje kontrolne samorządu (w przeciwieństwie do poprzedniej grupy zadań, objętej „prawem stanowienia”) nie wyłączają w tym zakresie kompetencji dyrektora. Dyrektor niezależnie od organów samorządu wykonuje kontrolę nad przedsiębiorstwem. Różnice zachodzą tu przede wszystkim w samym charakterze kontroli. Dyrektor (i z jego polecenia odpowiednia komórka w przedsiębiorstwie) realizuje kontrolę fachową, systematyczną, obejmującą aparat administracyjny i bezpośrednio produkcję. Kontrola samorządu robotniczego sprawowana będzie w pierwszym rzędzie w stosunku do aparatu administracyjnego. Różnice wynikają także z rodzaju odpowiedzialności ponoszonej przez te organy (o czym będzie mowa niżej). Związane są z tym również środki, jakimi po przeprowadzonej kontroli dysponują.

Kontrola organów samorządu robotniczego, rozpatrując ją w całości kształcie układu organów samorządowych w przedsiębiorstwie, nosi wybitnie cechy kontroli społecznej²², natomiast sprawowana przez dyrektora — jest kontrolą wewnętrzną²³. Wprawdzie każda z tych kontroli jest realizowana przez organy stojące wewnątrz przedsiębiorstwa, jednakowoż charakter organów kontrolujących (przesądzający również o charakterze kontroli) jest różny. Oba te typy kontroli uzupełniają się tu.

²² Jako cechy kontroli społecznej uważam kontrolę wykonywaną 1. przez organ społeczny (oczywiście jeśli chodzi o kontrolę społeczną zorganizowaną), 2. dokonywaną w pierwszym rzędzie z punktu widzenia społecznego, 3. sprawowaną nad organami nie podporządkowanymi organizacyjnie.

²³ O kontroli wewnętrznej w przedsiębiorstwie vide M. Doroszewicz, *Kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwie państwowym*, PUG 1959, nr 9. Tenże autor krytykuje uprawnienia kontrolne samorządu robotniczego w takim zakresie, jak je formułuje ustawa (PUG 1958, nr 11, s. 408).

4. Bardzo ważną dziedziną uprawnień samorządu robotniczego stanowa inicjowanie działalności przedsiębiorstwa. Ustawa konkretnie przewiduje w tym zakresie uprawnienie do inicjowania uruchamiania produkcji ubocznej. Można jednak przyjąć, że inicjatywa ta nie będzie niczym ograniczona, jeśli zmierzać będzie do realizacji podstawowych zadań samorządu: do polepszania wyników ekonomicznych przedsiębiorstwa, do usprawnienia organizacji pracy, zapewnienia sprawnego funkcjonowania oraz rozwoju przedsiębiorstwa.

Wymienione wyżej kompetencje samorządu we wszystkich grupach wyznaczają zakres działania samorządu robotniczego w przedsiębiorstwie państwowym. Szczegółowe jego uregulowanie może nastąpić w drodze regulaminów. Ustawa wyznacza jednak ramy, których organy samorządowe przekroczyć nie mogą i określa zadania, które podjąć muszą. W tych granicach obraca się ich działalność. Poza tym istnieją jeszcze przewidziane w ustawie uprawnienia i obowiązki organów samorządu robotniczego w stosunku do załogi i wzajemne kompetencje między poszczególnymi organami samorządu. Leżą one jednak na innej płaszczyźnie i nie wpływają bezpośrednio na zakres udziału w współzarządzaniu przedsiębiorstwem. Z punktu widzenia podziału kompetencji między samorząd i dyrektora nie jest również istotne, który z organów samorządu robotniczego podejmuje działanie.

Kompetencje dyrektora, w przeciwieństwie do kompetencji samorządu robotniczego, nie są ujęte w żaden katalog. Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych mówi, że „dyrektor zarządza przedsiębiorstwem państwowym i reprezentuje je na zewnątrz”. Jednocześnie, w tym samym artykule, ustawa potwierdza „współudział organów samorządu robotniczego w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym”. Ponieważ kompetencje samorządu robotniczego, jak wyżej wykazałem, są szczegółowo ustalone przez ustawę o samorządzie robotniczym, kompetencje dyrektora należałoby określić negatywnie — wszystko to, czego ustawa nie zalicza do właściwości organów samorządowych, należy do dyrektora. Wydaje się, że jest to jedynie możliwy sposób wyczerpującego rozgraniczenia kompetencji. Można by to traktować jako klauzulę generalną. Dotyczy to obecnego stanu prawnego jak i przyszłych przepisów, tzn. jeżeli nastąpi rozszerzenie uprawnień przedsiębiorstwa, a nowe przepisy nie wskażą, który organ ma je realizować, domniemywać można kompetencje dyrektora.

Do dyrektora należy zatem zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym w ramach uprawnień nadanych przedsiębiorstwu, ale z wyłączeniem tych, które są przyznane organom samorządu robotniczego (w tym zakresie dyrektor jest wykonawcą uchwał samorządu, o czym niżej mowa).

Ten zakres działalności dyrektora mieści się w kategoriach prawnych i może znaleźć swój wyraz w przepisach prawnych. Należy jednak pa-

miętać, że sama funkcja zarządzania to nie tylko kwestia pewnych kompetencji i że jej określenie jest również zagadnieniem naukowej organizacji pracy i ekonomiki²⁴.

Zagadnienie wykonywania uchwał samorządu robotniczego

Bardzo istotne w stosunkach między dyrektorem a samorządem robotniczym, a w szczególności w układzie kompetencji, jest to, że dyrektor wykonuje uchwały samorządu robotniczego. Ustawa formułuje to w sposób generalny: w sprawach objętych właściwością samorządu robotniczego (a więc w sprawach wyżej wyliczonych) dyrektor jest wykonawcą uchwał samorządu. Z postanowienia takiego wynikają pewne obowiązki dyrektora i odpowiadające im uprawnienia organów samorządu robotniczego. Chodzi jednak o to, jakie są ich granice. Powstaje stąd szereg kwestii. Przede wszystkim: 1. czy postanowienie to obejmuje wszystkie uchwały, tzn. podjęte przez wszystkie organy samorządu i we wszystkich sprawach; 2. w jakim zakresie samorząd robotniczy może żądać wykonania; 3. jakimi środkami egzekwowania swoich uprawnień dysponuje.

Zagadnienie, jakie uchwały podlegają wykonaniu przez dyrektora, wiąże się z problemem, kto jest adresatem uchwał samorządu — czy tylko dyrektor?

Zagadnienie adresata uchwał jest niejednocie ujmowane²⁵. Wydaje się, że najogólniej można stwierdzić, iż istnieją dwie sfery działalności samorządu robotniczego. Przedmiotem działalności może być przedsiębiorstwo (sfera zewnętrzna) oraz wewnętrzne sprawy samorządu robotniczego (wewnętrzna organizacja i funkcjonowanie samorządu)²⁶. Wykonawcą uchwał będzie dyrektor tylko w przypadku pierwszym — gdy działalność samorządu robotniczego odnosi się do przedsiębiorstwa. Wówczas dyrektor reprezentuje przedsiębiorstwo jako całość przed samorządem. Organy samorządu robotniczego mogą się zwracać tylko do dyrektora, a nie do poszczególnych pracowników przedsiębiorstwa. W tym wyraża się zasada jednoosobowego kierownictwa — wszystkie polecenia służbowe w przedsiębiorstwie mogą wychodzić tylko od dyrektora (lub od upoważnionych przez niego pracowników). Wobec tego tylko dyrektor może być adresatem uchwał kierowanych do przedsiębiorstwa.

²⁴ We współczesnej literaturze ekonomicznej zagadnieniu temu poświęcona jest m. in. praca A. Skowrońskiego, op. cit.; porusza je również J. Kwejt, op. cit.

²⁵ Por. Z. Rybicki, *Parę uwag o aktualnych zagadnieniach samorządu robotniczego*, „Samorząd Robotniczy” 1959, nr 10, s. 3; W. Kostyra, *Prawo na straży inicjatywy*, „Rada Robotnicza” 1959, nr 10, s. 3.

²⁶ W ramach tego podziału można by przeprowadzić jeszcze dalsze, jednak z punktu widzenia potrzeb tej pracy przyjęty podział wydaje się wystarczający.

Następnie — wykonaniu przez dyrektora podlegają tylko uchwały²⁷ podejmowane w zakresie „prawa stanowienia”, a więc w tych sprawach, w których samorząd ma prawo podejmowania obowiązujących i wiążących postanowień. Uchwały podjęte w pozostałym zakresie działalności samorządu (kontrola, opiniowanie, inicjowanie) nie zawsze wymagają wykonania przez dyrektora. Uprawnienia kontrolne bowiem organy samorządu robotniczego realizują wprost w stosunku do przedsiębiorstwa. Uchwały „inicjujące” natomiast zobowiązują przede wszystkim do rozpatrzenia, a nie bezpośrednio do wykonania. „Opinie” znów wydawane przez samorząd robotniczy kierowane są na zewnątrz — do organów nadrzędnych.

Kwestią jest jeszcze, czy uchwały wszystkich organów podlegają wykonaniu przez dyrektora. Teoretycznie na to pytanie można by odpowiedzieć twierdząco, tzn. należałoby przyjąć, że ilekroć organ samorządu robotniczego upoważniony jest do „stanowienia” w sprawie dotyczącej przedsiębiorstwa, tyle razy wykonawcą tych postanowień będzie dyrektor. Taka też chyba była intencja ustawodawcy, dlatego budzi zastrzeżenia przepis o nadzorze nad wykonywaniem uchwał przez dyrektora, mówiący tylko o uchwałach konferencji (art. 17 pkt 1).

Z sformułowań ustawy jasno wynika, że na dyrektorze ciąży obowiązek wykonywania uchwał. Konsekwencją tego będzie prawo organów samorządowych do żądania wykonania uchwały zgodnie z jej postanowieniami. Jako formę kontroli nad wykonywaniem ustawa przewiduje nadzór (o czym będzie niżej), nie wyposaża jednak organów samorządu robotniczego w możliwość stosowania jakichkolwiek sankcji za niewykonanie.

W oparciu o kryterium stanowienia czy wykonywania uchwał można by również przeprowadzić podział kompetencji między dyrektora a samorząd robotniczy: samorząd stanowi — dyrektor wykonuje. Podział ten nie byłby jednakże adekwatny w stosunku do całej sfery działalności przedsiębiorstwa i nie oddawałby istoty współzarządzania. Niemniej można stwierdzić, że w tym układzie samorząd robotniczy nie administruje bezpośrednio.

Należałoby jeszcze zwrócić uwagę na podział kompetencji między dyrektora jako wykonawcy uchwał a rady robotnicze (przedsiębiorstwa i oddziałowe) i prezydium, które organizują wykonanie uchwał samorządowych (konferencji, rady robotniczej przedsiębiorstwa

²⁷ Nie mieści się w ramach tego opracowania omawianie form działalności samorządu robotniczego. Używam tu, zgodnie z ustawą, ogólnej nazwy — uchwały. Uważam jednak, że nie oznacza ona nic więcej jak formę działalności organu kolegialnego, nie określa natomiast treści.

i prezydium). Podział ten wydaje się nie budzić wątpliwości²⁸. Fikcją byłoby przyjęcie, że dyrektor sam wykonuje. Faktycznie także tylko organizuje wykonanie, a bezpośrednia realizacja należy do podległego mu aparatu, jednakże tylko on wydaje odpowiednie polecenia służbowe i sam za wykonanie odpowiada. Organizowanie wykonania przez rady robotnicze (a w szczególności przez prezydium) ma inne znaczenie. Wytyczne CRZZ mówią, że „w realizacji uchwał konferencji samorządu robotniczego uczestniczą wszystkie organa i organizacje wchodzące w jej skład — każda w swoim zakresie działania”²⁹. W ten sposób należy więc interpretować postanowienia ustawy. Do rady, a w szczególności do prezydium należeć będzie ostateczna redakcja uchwały i wszystkie techniczne czynności związane z jej wydaniem do momentu przekazania jej dyrektorowi. Organizowanie wykonania może także następować przez odpowiednie przygotowanie załogi (np. prowadzenie odpowiedniej akcji propagandowej itd.). W „organizowaniu” mieści się również czuwanie, czy uchwały są wykonywane. W pewnych przypadkach może również zachodzić konieczność ich interpretacji.

Reprezentowanie przedsiębiorstwa na zewnątrz

Z brzmienia art. 14 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych wynika, że reprezentowanie przedsiębiorstwa na zewnątrz należy do uprawnień dyrektora. Nie jest jednak jasne, co ustawa przez to rozumie. Już bowiem w dalszych artykułach wprowadza pewne ograniczenia. Mianowicie w zakresie majątkowym ustawa wymaga do składania w imieniu przedsiębiorstwa państwowego oświadczeń w zakresie jego praw i obowiązków majątkowych dwóch upoważnionych osób. Osobami upoważnionymi z mocy ustawy są: dyrektor, jego zastępcy oraz — w przypadku ich ustanowienia — pełnomocnicy przedsiębiorstwa. W szczególnym zakresie jednostka nadrzędna może upoważnić dyrektora do samodzielnego składania oświadczeń. W sprawach wynikających ze stosunku pracy przedsiębiorstwo działa przez jedną z osób upoważnionych, tzn. albo przez dyrektora, albo przez jednego z zastępców, albo przez jednego z ustanowionych pełnomocników.

W sprawach zatem majątkowych i w zakresie stosunku pracy nie ma nawet wymogu bezwzględnego oświadczenia woli właśnie przez dyrektora — oświadczenie mogą złożyć inne upoważnione osoby (np. zastępca

²⁸ W dyskusjach nad ustawą pojawiały się głosy przeciwne, np. M. Doroszewicz, *Samorząd robotniczy a dyrektor przedsiębiorstwa w świetle projektowanej ustawy*, FUG 1958, nr 11, s. 408.

²⁹ Wytyczne do regulaminu organów samorządu robotniczego z 9 I 1959 publikowane w Biuletynie CRZZ 1959, nr 3, poz. 56.

dyrektora i pełnomocnik) bez jego udziału. Tylko na podstawie specjalnego upoważnienia (a nie z mocy ustawy) może dyrektor składać oświadczenia w sprawach majątkowych samodzielnie.

Na zewnątrz mogą również występować organy samorządu robotniczego. Na przykład prezydium wydaje opinie w sprawie mianowania i odwołania dyrektora, konferencja samorządu robotniczego opiniuje projekty wskaźników rocznych planów i projekty wieloletnich planów przedsiębiorstwa, również konferencja zgłasza wnioski o rozpatrzenie sprawy przez komisję rozjemczą. Przyznać trzeba, że wymienione uprawnienia samorządu robotniczego, są różne gatunkowo, że nie można ich wszystkich zestawiać z kompetencjami dyrektora i jego reprezentowaniem na zewnątrz przedsiębiorstwa. Nie można jednak bez zastrzeżeń stwierdzić, że dyrektor reprezentuje przedsiębiorstwo, a organy samorządu robotniczego — załogę. Trzeba się bowiem zgodzić z tym, że realizując lub broniąc swoich uprawnień, organy samorządu robotniczego realizują uprawnienia przedsiębiorstwa lub bronią jego pozycji — przyznanych mu granic samodzielności³⁰.

Należy zatem uznać, że zakres, w którym dyrektor może reprezentować przedsiębiorstwo, jest ograniczony. Nie można go tak szeroko interpretować jak formułował to swego czasu projekt statutu przedsiębiorstwa państwowego: „dyrektor reprezentuje przedsiębiorstwo wobec władz zwierzchnich oraz w stosunkach prawnych z innymi przedsiębiorstwami i osobami fizycznymi”³¹. Podobnie jak projekt statutu ujmowała to cytowana uchwała Rady Ministrów (rozd. A pkt 13 ust. 9): „Dyrektor reprezentuje przedsiębiorstwo wobec organów zwierzchnich i innych jednostek i jest, zgodnie z przepisami, uprawniony do zaciągania zobowiązań w imieniu przedsiębiorstwa”.

Reasumując należy przyjąć, że dyrektor reprezentuje przedsiębiorstwo w takich granicach, w jakich zarządza przedsiębiorstwem, z ograniczeniami w zakresie majątkowym i stosunkach pracy. Skoro w zarządzie przedsiębiorstwem współdziałają organy samorządu robotniczego, to i one w pewnym zakresie występują na zewnątrz przedsiębiorstwa w jego imieniu. Nie występują jednak nigdy w imieniu przedsiębiorstwa jako osoby prawnej, nie będą zatem stronami cywilnoprawnych stosunków przedsiębiorstwa. Natomiast nie można im odbierać prawa reprezentowania przedsiębiorstwa w stosunkach administracyjnoprawnych. Ilościowo oczywiście przeważa reprezentacja przez dyrektora, ponieważ

³⁰ Ograniczam się tu tylko do tego stwierdzenia, ponieważ rozstrzygnięcie zagadnienia podmiotu samorządu robotniczego i stosunku załogi do przedsiębiorstwa przekraczałyby ramy niniejszej pracy.

³¹ Cytowany już wyżej projekt, ogłoszony w „Trybunie Ludu” 1957, nr 331.

działanie samorządu robotniczego skierowane jest przede wszystkim na wewnątrz przedsiębiorstwa.

Zagadnienie odpowiedzialności za działalność przedsiębiorstwa

Ustawa o radach robotniczych z 1956 r. rozwiązywała problem odpowiedzialności dość jednoznacznie: „Dyrektor przedsiębiorstwa kieruje działalnością przedsiębiorstwa i ponosi za nią odpowiedzialność prawną, a także odpowiada przed radą robotniczą i przed jednostką nadrzędną”.

Ustawa z 1958 r. o samorządzie robotniczym nie podnosi w ogóle problemu odpowiedzialności za działalność przedsiębiorstwa na zewnątrz. Mówi tylko o odpowiedzialności organów samorządu robotniczego przed załogą. Akcentuje jednak wyraźnie zasadę jednoosobowego kierownictwa, realizowaną przez dyrektora. Z zasady tej wynika nie tylko jednoosobowe wydawanie poleceń służbowych, ale i określona odpowiedzialność.

Nowa ustawa o przedsiębiorstwach państwowych unika pojęcia „jednoosobowe kierownictwo”, jak i nie wyznacza organu, który ponosi odpowiedzialność. Ogranicza się do stwierdzenia, że przedsiębiorstwem państwowym zarządza dyrektor, a współudział organów samorządu robotniczego określają odrębne przepisy. Takie sformułowania dają tylko możliwości pośredniej (i różnej, a może nie zawsze słusznej) interpretacji.

Można, wydaje się, stwierdzić, że każdy z organów zarządu odpowiada w zakresie swoich kompetencji. Mam tu oczywiście na myśli odpowiedzialność na tle prawa administracyjnego. Instrukcja CRZZ w sprawie przeprowadzania wyborów do rad robotniczych mówi między innymi: „Decyzja o rozwiązaniu rady robotniczej powinna być podjęta po uprzednim zbadaniu bezpośrednio w przedsiębiorstwie stopnia odpowiedzialności poszczególnych organów samorządu robotniczego i ich członków, jak również i administracji” [podkreślenia — T. R.]³². Odpowiedzialność ta nie jest jednak nigdzie jasno określona.

Nie jest przede wszystkim oznaczony przedmiot odpowiedzialności. Wyżej wymieniona instrukcja mówi, że w przypadku wadliwej gospodarki w zakładzie z wnioskiem o rozwiązanie rady robotniczej mogą wystąpić władze zwierzchnie przedsiębiorstwa lub odpowiednie organy władzy państwowej, sprawujące kontrolę nad przedsiębiorstwem, a także zarząd okręgowy danego związku. Ustawa o samorządzie robotniczym mówi natomiast, że rada robotnicza może być rozwiązana, gdy jej dzia-

³² Instrukcja w sprawie przeprowadzenia wyborów do rad robotniczych z dnia 9 I 1959 (publikowana w Biuletynie CRZZ 1959, nr 3, poz. 56) wydana została na podstawie upoważnienia ustawy o samorządzie robotniczym (art. 25., ust. 1 i 2),

łalność jest wyraźnie sprzeczna z interesami przedsiębiorstwa i gospodarką narodową. Pojęcie odpowiedzialności za gospodarkę w przedsiębiorstwie nie pokrywa się z pojęciem odpowiedzialności za własną działalność w istniejącym systemie współzarządzania. Instrukcja rozszerza zatem postanowienia ustawy, ustalając odpowiedzialność rady za bliżej nie sprecyzowaną „gospodarkę” w zakładzie.

Należałoby stąd wysnuć dalszy wniosek, że za działalność wszystkich organów samorządu robotniczego odpowiedzialność ponosi właściwie tylko rada robotnicza. Konferencja nigdy nie będzie rozwiązana — zmienić się może wskutek rozwiązania rady robotniczej tylko część jej składu. Jako organ — konferencja istnieje ciągle.

Brak dostatecznie jasnego sformułowania odpowiedzialności w przedsiębiorstwie jest dużym minusem nowej ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. W świetle cytowanych postanowień, zawartych w różnych aktach prawnych, można tylko podjąć próbę bliższego jej sprecyzowania. Na tej podstawie można chyba stwierdzić, że odpowiedzialność jest łączna — spoczywa na dyrektorzce i radzie robotniczej.

Każdy z tych organów może być pociągnięty do odpowiedzialności za wadliwą działalność przedsiębiorstwa. Łączność wyraża się jeszcze w tym, że w przypadku rozwiązania rady robotniczej na skutek działalności sprzecznej z interesami przedsiębiorstwa lub gospodarki narodowej — minister powinien odwołać dyrektora przedsiębiorstwa, jeżeli dyrektor nie wstrzymał wykonania tej uchwały rady robotniczej lub konferencji samorządu robotniczego, która była przyczyną rozwiązania rady robotniczej. W tym jednakże tkwi i różnica między odpowiedzialnością rady a dyrektora. Odpowiedzialność dyrektora jest dalej idąca. Dyrektor odpowiada przed organami nadrzędnymi nie tylko za działalność przedsiębiorstwa, ogólnie określoną, wymierną chyba tylko w wynikach pracy przedsiębiorstwa, wyrażających się w miernikach ekonomicznych i społecznych. Dyrektor odpowiada również za konkretną działalność organów samorządu robotniczego — za uchwały konferencji samorządu robotniczego i rady robotniczej.

Rada robotnicza nie odpowiada w żadnym przypadku przed organami nadrzędnymi za decyzje dyrektora. Rada tylko nadzoruje, czy uchwały samorządowe są przez dyrektora wykonywane. Nie dysponuje żadnymi sankcjami w stosunku do dyrektora, może odpowiadać tylko za to, czy nadzór był przeprowadzany.

Zwiększony nadzór dyrektora nad uchwałami samorządu robotniczego (o czym będzie mowa niżej) czerpie swoje uzasadnienie w tym, że przede wszystkim dyrektor w każdym przypadku ponosi na zewnątrz odpowiedzialność za przedsiębiorstwo — za działalność całego przedsię-

biorstwa, za działalność swoją i podległego mu aparatu i za uchwały samorządu robotniczego³³.

ZASADY WSPÓŁDZIAŁANIA

Rozdział kompetencji między dyrektora a samorząd robotniczy nie przesądza jeszcze o współpracy. Ustawa stojąc na stanowisku jasnego określenia roli samorządu robotniczego i dyrektora w zarządzaniu przedsiębiorstwem, zakłada daleko idącą współpracę dyrektora z organami samorządu robotniczego. Współpraca wynika już z samego organizacyjnego usytuowania obu organów — oba działają w ramach jednej jednostki organizacyjnej. Współpraca ta realizuje się na różnych płaszczyznach.

Bardzo istotną jej formą jest udział dyrektora w obradach konferencji samorządu robotniczego i rady robotniczej. Dyskusyjny może być tylko charakter tego udziału. Ustawa z 1956 r. wyraźnie stwierdzała, że dyrektor z urzędu wchodzi w skład rady robotniczej i jej prezydium. Określenie takie nie budziło żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Ustawa z 1958 r. formułuje to inaczej: w obradach konferencji samorządu robotniczego uczestniczy z urzędu dyrektor przedsiębiorstwa. Identycznie postanawia o udziale dyrektora w obradach rady robotniczej przedsiębiorstwa.

Organy samorządu robotniczego są organami 3-członowymi. Reprezentowana w nich jest: załoga — poprzez radę robotniczą, radę zakładową i zakładowy komitet PZPR. Wszystkie zatem są przedstawicielstwami robotniczymi i jako takie wchodzi w skład organów samorządu robotniczego. Dyrektor reprezentuje w przedsiębiorstwie inny podmiot, nie może więc stanowić jednego z członów samorządu robotniczego zbudowanego na zasadzie przedstawicielstwa robotniczego. W takim ujęciu dyrektorowi nie przysługują prawa członka, w szczególności nie ma prawa głosowania³⁴.

Odpowiednio w obradach oddziałowych rad robotniczych uczestniczą z urzędu kierownicy oddziałów.

Udział dyrektora w obradach organów samorządu robotniczego ma na celu ścisłe powiązanie jego działalności z organami samorządowymi.

³³ Odpowiedzialność cywilna i karna stanowi zagadnienie odrębne. Por. np. W. Muszalski, *Odpowiedzialność dyrektora przedsiębiorstwa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1960, nr 10, s. 54 i n. O odpowiedzialności majątkowej dyrektora patrz również orzeczenie SN z 27 I 58 nr 1 CR 926/56, Orzecznictwo Sądów Polskich 1960, s. 1.

³⁴ Inaczej np. J. Starościak w pracy: J. Starościak i E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 244.

Pozwala to na uzgodnienie, jeszcze przed podjęciem uchwał, sprzecznych nieraz interesów: załogi, przedsiębiorstwa i państwa, i na wspólne wytyczenie kierunków działalności. Z kolei przyczynić się to może do lepszego realizacji powziętych postanowień.

„Współobradowanie” daje jeszcze organom samorządowym bezpośrednie korzyści — w razie potrzeby bowiem dyrektor może od razu udzielać potrzebnych informacji i odpowiadać na zgłoszone wnioski. Z punktu widzenia dyrektora natomiast udział w obradach utwierdza niewątpliwie jego autorytet w przedsiębiorstwie i umożliwia mu odpowiednie wpływanie na treść uchwał zgodnie z interesem ogólnopanaństwowym, który reprezentuje.

Współpraca nie ogranicza się tylko do obrad konferencji samorządu robotniczego i rady robotniczej. Dyrektor powinien stale ułatwiać pracę samorządu robotniczego przez stworzenie w przedsiębiorstwie odpowiednich warunków dla jego organizacji i działania. Na dyrektorze ciąży ustawowy obowiązek przygotowania i przedkładania materiałów i sprawozdań, niezbędnych dla pracy organów samorządu robotniczego.

Współpraca dotyczy nie tylko problemów zasadniczych, ale również obowiązuje w kwestiach mniejszej wagi. Organy samorządu robotniczego na przykład powinny uzgadniać z dyrekcją terminy zebrań, aby nie kolidowały z normalną pracą przedsiębiorstwa.

Rzeczą praktyki jest już wypracowanie konkretnych form wzajemnej współpracy i uzgadniania spraw między dyrekcją a samorządem.

UPRAWNIENIA ORGANÓW SAMORZĄDU ROBOTNICZEGO WOBEC DYREKTORA

Uprawnienia w zakresie mianowania i odwoływania

Przedstawione wyżej kompetencje wskazują na silne powiązanie funkcjonalne dyrektora z organami samorządu robotniczego. Organizacyjnie natomiast istnieje luźny związek. Uprawnienia samorządu w zakresie mianowania i odwoływania dyrektora są niewielkie. Prezydium rady robotniczej upoważnione jest do opiniowania w sprawie mianowania i odwoływania dyrektora. Uprawnień tych nie zmienia nowa ustawa o przedsiębiorstwach państwowych, odsyłając w tym zakresie do odrębnych przepisów.

Z ustawy o samorządzie robotniczym wynika obowiązek organów powołujących (ministra) do przedłożenia kandydatury do zaopiniowania przez samorząd robotniczy. Opinia stanowi dla ministra materiał informacyjny, ostateczna decyzja zawsze leży w jego ręku. Podobnie przedstawia się sprawa z odwołaniem dyrektora. Kwestią jest tylko, czy samorząd robotniczy może sam występować z wnioskami w tych sprawach.

Czy może np. stawić wniosek o odwołanie dyrektora, co przewidywała ustawa o radach robotniczych z 1956 r. Ustawa z 1958 r. nie daje podstawy do wystąpienia z takim wnioskiem. Nie przesądza to jednak możliwości jego wniesienia, np. w drodze skarg i wniosków.

Organem upoważnionym do opiniowania jest prezydium rady. Ponieważ istnienie prezydium w systemie organów samorządowych jest fakultatywne³⁵, w wypadku niepowołania go — kompetencje jego przejmuje rada. W przedsiębiorstwach, w którym rada robotniczych nie powołano, kompetencje rady przechodzą albo na wyłonione prezydium konferencji samorządu robotniczego, albo na samą konferencję. Gdyby przyjąć możliwość wystosowania wniosku o odwołanie, to również należałoby domniemywać kompetencje prezydium rady robotniczej.

Nadzór nad wykonywaniem uchwał samorządu

Kompetencje samorządu w stosunku do dyrektora obejmują w tym zakresie tylko jedno uprawnienie: sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem uchwał konferencji samorządu robotniczego' przez dyrekcję przedsiębiorstwa. Postanowienie to wymaga interpretacji w kilku punktach: 1. przedmiot nadzoru, 2. organ upoważniony, 3. zakres pojęcia „dyrekcja przedsiębiorstwa”, 4. sankcje nadzorcze.

Ad 1. Nadzorowi podlega tylko ta działalność dyrektora, w której on występuje jako wykonawca uchwał samorządowych. Wobec tego organy samorządu robotniczego mogą badać, czy i w jaki sposób uchwały są wykonywane, czy dyrektor jako wykonawca działa zgodnie z uchwałami. Nadzór, wydaje się, może obejmować całą działalność dyrektora, zmierzającą do wykonania uchwał — a więc wydane w tym zakresie akty prawne, jak polecenia służbowe czy decyzje (jako akty zewnętrzne), zawarte umowy, jak i podjęte czynności faktyczne.

Ustawa mówi o sprawowaniu nadzoru nad wykonywaniem uchwał konferencji. Ograniczenie takie nie wydaje się uzasadnione, skoro ustawa czyni dyrektora wykonawcą uchwał samorządu, a więc bez ograniczeń tylko do konferencji (mowa była o tym już wyżej). Poza tym wiadomo, że uchwały wydaje nie tylko konferencja, „prawo stanowienia” posiadają i inne organy. Rada robotnicza przedsiębiorstwa np. uchwała kwartalne i miesięczne plany przedsiębiorstwa. Z ustawy nadto wynika, że kompetencje rady są też kompetencjami prezydium (art. 17 ustawy). Rada robotnicza przedsiębiorstwa może zresztą podejmować uchwały we wszystkich sprawach należących do samorządu robotni-

³⁵ Art. 13 u. 2 ustawy o samorządzie robotniczym brzmi: „Rada robotnicza przedsiębiorstwa może w miarę potrzeby powziąć uchwałę o powołaniu prezydium” [podkreślenie — T. R.].

czego, jeśli nie są wyraźnie zastrzeżone dla konferencji i jeśli konferencja spraw nie rozpatrzyła.

Zacieśnienie zatem nadzoru do uchwał konferencji nie jest powiązane z innymi postanowieniami i nie jest jasne.

Ad 2. Organem upoważnionym do wykonywania nadzoru jest w myśl ustawy rada robotnicza przedsiębiorstwa i jej prezydium. W myśl wytycznych CRZZ³⁶ rada może powoływać komisje problemowe. Wydaje się więc możliwe zlecenie komisjom sprawowania nadzoru, oczywiście tylko w charakterze pomocniczym.

W przypadku nie powołania w przedsiębiorstwie rady robotniczej, kompetencje jej, podobnie jak w przypadku wyżej omówionym, przejmuje prezydium konferencji. Konferencja może również powołać dożadne lub stałe komisje.

Rady oddziałowe nie posiadają odpowiednio uprawnień nadzoru w stosunku do kierowników oddziałów.

Formy nadzoru i samą technikę jego przeprowadzania określają bliżej regulaminy organów samorządu robotniczego.

Ad 3. Ustawa mówi o nadzorze nad dyrekcją przedsiębiorstwa. Ustawodawca w poszczególnych postanowieniach wprowadza raz termin dyrektor, w innych dyrekcja: dyrektor uczestniczy w obradach k.s.r., dyrektor jest wykonawcą uchwał samorządu, dyrektor jest obowiązany wstrzymać wykonanie uchwał samorządu, ale mówi się o składaniu sprawozdań przez dyrekcję, o nadzorze nad wykonywaniem uchwał przez dyrekcję. Pojęcia „dyrekcja” używa się zwykle w szerszym znaczeniu: dyrektor i jego zastępcy (obecnie włącza się nieraz do dyrekcji głównego księgowego). Zestawienie zatem zakresu organów objętych nadzorem z ustanowieniem dyrektora jako jedyne go wykonawcy uchwał samorządowych wprowadza pewne wątpliwości. Skoro dyrektor wykonuje uchwały, nadzór, wydaje się, powinien być sprawowany tylko w stosunku do niego. Wprawdzie zastępcy dyrektora mogą faktycznie wykonywać uchwały i wydawać w związku z tym polecenia służbowe, jednak działają wówczas na polecenie dyrektora.

Ad 4. Organy samorządu nie dysponują żadnymi sankcjami w przypadku niewykonania lub wadliwego wykonania uchwały. Ostateczną sankcją w stosunku do dyrektora mogłoby być stawienie wniosku o odwołanie; jednak jak już wyżej o tym była mowa, w samej ustawie nie ma podstaw do wystąpienia z takim wnioskiem. Pozostaje więc pytanie, czy wobec braku bezpośrednich sankcji prawnych można w ogóle mówić o nadzorze. Raczej chodzi tu o kontrolę, pojętą jako sprawdzenie i ocenę określonego stanu, bez prawa ingerencji.

Brak wyraźnych sankcji prawnych nie oznacza bynajmniej, że nadzór jest bezskuteczny. Owocność nadzoru zapewnia skład organów samorządu robotniczego, skuteczność jego uzależniona będzie także od stopnia oddziaływania organów samorządowych na przedsiębiorstwo w ogóle. Są to jednak elementy natury pozaprawnej. Brak prawa dysponowania odpowiednimi sankcjami może wpłynąć na pewne zmniejszenie odpowiedzialności organów samorządowych przed załogą, przed którą niewątpliwie odpowiadają nie tylko za podjęcie uchwał, ale także za nadzór nad ich wykonaniem.

Z powyższych uwag wynika, że charakter kontroli realizowanej przez samorząd robotniczy w stosunku do dyrektora jest inny w porównaniu z kontrolą sprawowaną przez samorząd nad przedsiębiorstwem. „Nadzór” nad dyrektorem uzasadniony jest tym, że dyrektor jest wykonawcą uchwał samorządowych. W tym więc zakresie dyrektor zajmuje szczególną pozycję wobec samorządu. Z tego też względu, wydaje się, że zachodzą tu inne elementy niż przy kontroli społecznej.

Inne uprawnienia organów samorządu robotniczego

Ustawa mówi, że konferencja samorządu robotniczego rozpatruje składane przez dyrekcję kwartalne, półroczne i roczne sprawozdania z działalności przedsiębiorstwa. Kwestią jest, czy będzie to kontrola nad dyrektorem, czy nad działalnością przedsiębiorstwa. Wydaje się, że chodzi tu o wyniki działalności przedsiębiorstwa, a nie o osobisty udział dyrektora w organizowaniu tej działalności i jej wynikach. Potwierdza to również użycie określenia „dyrekcja”, a nie „dyrektor”. Sam zresztą termin „rozpatrywanie” nie pociąga za sobą żadnych konkretnych sankcji prawnych. Chodzi tu chyba o prawną formę zapoznawania się z działalnością przedsiębiorstwa — formę, która nakłada na dyrekcję obowiązek przedłożenia odpowiednich materiałów, a na organy samorządu — obowiązek (a nie uprawnienie) ich rozpatrzenia. Zakwestionowanie przez organy samorządu bilansu czy sprawozdania żadnych bezpośrednich skutków nie wyrze, może jednak (na podstawie innych uprawnień) stać się przyczyną powzięcia odpowiednich uchwał, które z kolei mogą wyrzeć skutki na przyszłość.

Uprawnienie organów samorządu robotniczego w stosunku do dyrekcji sprowadza się w tym zakresie do prawa żądania przedłożenia odpowiednich sprawozdań.

Rola rady robotniczej przedsiębiorstwa

W stosunkach między dyrekcją a samorządem robotniczym szczególną rolę odgrywa rada robotnicza przedsiębiorstwa i jej prezydium.

Wynika to z założenia instytucji samorządu robotniczego, a znalazło potwierdzenie w konkretnych postanowieniach ustawy:

1. Rada robotnicza, spośród organów samorządowych, jest organem bezpośrednio związanym z załogą, najbliżej niej stojącym i od załogi uzależnionym. Stosunek więc rady do dyrektora jest szczególnym wyrazem układu między podmiotami uprawnionymi do zarządzania przedsiębiorstwem;

2. Rada robotnicza jako organ w specjalny sposób odpowiedzialny przed załogą i organami nadrzędnymi (odpowiedzialność rady różni się od odpowiedzialności innych organów samorządu robotniczego tym, że wobec niej załoga i organy nadrzędne mają możliwość stosowania sankcji) — odpowiada w większym stopniu za działalność przedsiębiorstwa;

3. W związku z powyższym ustawa przyznaje radzie uprawnienia nadzorcze w stosunku do dyrekcji, a regulaminy nakładają na nią obowiązek uzgadniania działalności z dyrekcją i organizacjami zakładowymi;

4. Przyznanym kompetencjom odpowiadają momenty strukturalne — rada robotnicza (a w szczególności jej prezydium) jest organem mniej licznym i bardziej aktywnym niż konferencja samorządu robotniczego, której obrady odbywają się na ogół raz na kwartał.

Wszystko to przemawia za tym, że uprawnienia samorządu w stosunku do dyrekcji realizuje w większości rada robotnicza przedsiębiorstwa i jej prezydium i że również w tych organach koncentruje się współpraca administracji z samorządem. Z tego punktu widzenia (zachodzą oczywiście i inne przyczyny) bardzo istotne jest, aby rady robotnicze były powoływane. Zastąpienie w tym wypadku rady robotniczej przez prezydium konferencji samorządu robotniczego (przez organ nie pochodzący z wyboru) zubożyć może instytucję samorządu robotniczego o jeden z najistotniejszych elementów — o właściwy wpływ instytucji społecznych na administrację i odwrotnie — administracji na pewną grupę społeczną poprzez wyłonioną przez tę grupę reprezentację³⁷.

UPRAWNIENIA DYREKTORA W STOSUNKU DO ORGANÓW SAMORZĄDU ROBOTNICZEGO

W stosunkach między dyrektorem przedsiębiorstwa państwowego a samorządem robotniczym następuje dość swoiste krzyżowanie się

³⁷ Niewątpliwie wpływ pracowników może się przejawiać również w innych formach, np. poprzez radę zakładową. Jednakże uprawnienia rady zakładowej są inne niż rady robotniczej i rada zakładowa nie jest organem samorządu robotniczego (wchodzi tylko w skład konferencji samorządu robotniczego — poza konferencją, nie ma charakteru „samorządowego” w znaczeniu ustawy).

uprawnień w zakresie nadzoru: nadzór sprawuje samorząd robotniczy nad dyrektorem (o czym była mowa wyżej), ale również realizuje go dyrektor w stosunku do organów samorządowych. Kompetencje nadzorcze dyrektora mają jednakże inne uzasadnienie niż w tym zakresie kompetencje samorządu robotniczego. Prawo nadzoru samorządu nad dyrektorem jest konsekwencją tego, że dyrektor jest wykonawcą uchwał samorządowych.

U podstaw nadzoru dyrektora leży inna przyczyna. Państwo powierza samorządowi współudział w zarządzaniu przedsiębiorstwem na zasadzie pewnej samodzielności. Udzielając tych uprawnień, zastrzega sobie prawo nadzoru z tego punktu widzenia, czy są one realizowane zgodnie z przepisami. Wykonywanie tego nadzoru państwo zleciło właśnie dyrektorowi. Dyrektor zatem odpowiada przed jednostką nadrzędną za legalność uchwał samorządowych. Jest to tym istotniejsze, że dyrektor uchwały te ma wykonywać. Należy jednakże zwrócić uwagę na to, że zagadnienie tego nadzoru wykracza, wydaje się, poza stosunek dyrektor — samorząd robotniczy; nie jest to tylko kwestia układu stosunków wewnątrz przedsiębiorstwa. Jest to jednocześnie problem niezależności organów samorządowych w stosunku do organów nadrzędnych i samodzielności przedsiębiorstwa w ogóle.

Nadzór nad samorządem połączony jest z wyraźnie określonymi sankcjami, jakimi dyrektor dysponuje. W myśl ustawy dyrektor zobowiązany jest wstrzymać wykonanie uchwały konferencji samorządu robotniczego lub rady robotniczej, jeżeli jest ona sprzeczna z przepisami prawa lub obowiązującym planem, zawiadamiając o tym radę robotniczą. Nowa ustawa o przedsiębiorstwach państwowych zaostrza to postanowienie. Ustala bowiem, że w przypadku rozwiązania rady robotniczej na skutek działalności sprzecznej z interesami przedsiębiorstwa lub gospodarki narodowej, minister powinien odwołać dyrektora przedsiębiorstwa kluczowego, jeżeli dyrektor nie wstrzymał wykonania tej uchwały rady robotniczej lub konferencji samorządu robotniczego, która była przyczyną rozwiązania rady robotniczej.

Pozostawałaby jeszcze kwestia zakresu tego nadzoru: czy pod kompetencję dyrektora podpadają również wewnętrzne sprawy samorządu? Czy podstawą wstrzymania wykonania uchwały będzie na przykład jej powzięcie przez inny organ samorządowy niż to przewiduje nastawa? Odpowiedź nie jest prosta. Wydaje się jednak, że wszelkie naruszenie prawa uruchamia nadzór.

Na tle wstrzymania uchwał samorządu robotniczego mogą powstać spory między dyrekcją a organami samorządowymi. Uprawnienia organów samorządowych do samodzielnego podejmowania uchwał zagwarantowane są „prawem odwołania się” w wypadku naruszenia ich kompe-

tencji. „Prawo odwołania się” odnosi się zarówno do dyrektora, jak i organów nadrzędnych.

W przypadku wstrzymania wykonania uchwały rady robotniczej przez dyrektora, rada robotnicza ma prawo odwołać się do konferencji samorządu robotniczego. W przypadku wstrzymania uchwały konferencji samorządu robotniczego konferencja albo rada robotnicza lub jej prezydium mogą przedstawić sprawę nadrzędnej jednostce gospodarczej. Jednostka nadrzędna podejmuje decyzję wspólnie z upełnomocnionymi przedstawicielami zarządu głównego właściwego związku zawodowego.

Ustawa przewiduje również możliwość sporu między konferencją samorządu robotniczego a jednostką nadrzędną nad przedsiębiorstwem. Wówczas sprawę rozpatruje komisja rozjemcza, działająca przy właściwym ministrze (lub prezydium wojewódzkiej rady narodowej)³⁸.

STOSUNEK DYREKTORA DO ORGANÓW ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

Wśród kompetencji organów nadrzędnych wydzielić należy takie, które odnoszą się do przedsiębiorstwa jako do samodzielnego podmiotu gospodarczego, do organów samorządu robotniczego jako organów przedsiębiorstwa reprezentujących załogę, i takie, które odnoszą się do dyrektora. Kompetencje te ściśle się z sobą wiążą. Pozycja tych podmiotów, do których się odnoszą, nawzajem je warunkuje. Niejednokrotnie kompetencje się pokrywają. Pomimo to każdy z tych stosunków wykazuje pewne odrębne cechy.

Wiele problemów stosunku dyrektora do jednostek nadrzędnych zostało już omówionych w poprzednich rozdziałach. Przez określenie miejsca samorządu i dyrektora w przedsiębiorstwie i przez podział między te organy kompetencji, odpowiedzialności i reprezentowania zostały w pewnym sensie oznaczone również stanowiska ich wobec organów nadrzędnych. Kilka jednak kwestii wymaga jeszcze omówienia.

Organizacyjnie dyrektor jest podporządkowany organom nadrzędnym. Dyrektora przedsiębiorstwa kluczowego powołuje i odwołuje minister po zaciągnięciu opinii lub na wniosek jednostki nadrzędnej. Jednostką nadrzędną w stosunku do przedsiębiorstwa będzie w zasadzie zjednoczenie. Dyrektora przedsiębiorstwa terenowego powołuje i odwołuje prezydium rady narodowej, której przedsiębiorstwo podlega.

Zastępców dyrektora i głównego księgowego powołuje i odwołuje mi-

³⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 II 1960 r. w sprawie komisji rozjemczych do rozpatrywania sporów między konferencjami samorządu robotniczego a jednostkami nadrzędnymi nad przedsiębiorstwami państwowymi (Dz. U. nr 12 poz. 73).

nister na wniosek dyrektora po zaciągnięciu opinii jednostki nadrzędnej. Sprawę mianowania i odwoływania zastępców dyrektora i głównego księgowego minister może przekazać kierownikowi jednostki nadrzędnej.

Prawo ministra do 'Odwoływania jest niczym nie ograniczone. Ustawa nie wprowadza żadnych warunków, pod jakimi może być realizowane. W jednym tylko wypadku nakłada obowiązek odwołania dyrektora. W ten sposób chyba należy interpretować art. 15 ustawy: „W przypadku rozwiązania rady robotniczej na skutek działalności sprzecznej z interesami przedsiębiorstwa lub gospodarki narodowej — minister powinien odwołać dyrektora przedsiębiorstwa kluczowego, jeżeli dyrektor nie wstrzymał wykonania tej uchwały rady robotniczej lub konferencji samorządu robotniczego, która 'była przyczyną rozwiązania rady robotniczej" [podkreślenie — T. R.]³⁹. Akt odwołania dyrektora przez ministra, jak i wniosek zjednoczenia o jego odwołanie należy również traktować jako środki nadzorcze, jakimi dysponują organy nadrzędne.

W przypadku odwołania dyrektora minister może, w myśl ustawy, powierzyć na czas określony wykonywanie obowiązków dyrektora osobie przez siebie wyznaczonej⁴⁰.

Funkcjonalnie dyrektor jako organ przedsiębiorstwa realizuje uprawnienia przedsiębiorstwa i organizuje wykonanie ciężących na przedsiębiorstwie zadań. W granicach zatem samodzielności przedsiębiorstwa będzie również działał samodzielnie. Samodzielnie — tzn. bez wpływu organów nadrzędnych na treść tej działalności. Samodzielność prawna wyklucza bowiem możliwość dawania poleceń służbowych. W tym zakresie podlega nadzorowi zjednoczeń⁴¹.

³⁹ Zbigniew Rzepka (*Nowelizacja dekretu o przedsiębiorstwach państwowych*, PUG 1960, nr 4, s. 123) inaczej interpretuje ten artykuł. Uważa, że stanowi on polecenie odwołania. Wobec tego twierdzi, że artykuł ten jest w zasadzie zbędny, gdyż minister nie jest ograniczony w prawie odwołania dyrektora przedsiębiorstwa. Mnie osobiście wydaje się, że właśnie brak ograniczenia w odwoływaniu, w zestawieniu z tym artykułem, nakłada pewien obowiązek.

⁴⁰ Cytowana Uchwała Rady Ministrów nr 128/58 mówiła o wprowadzaniu „zarządu tymczasowego" (rozd. A pkt 14 ust. 1).

⁴¹ Cytowany dekret o przedsiębiorstwach państwowych w art. 19 u. 2 postanawia: „Celem zjednoczenia jest stworzenie warunków prawidłowego wykonywania przez zgrupowane w nim przedsiębiorstwa zadań wynikających z narodowych planów gospodarczych i potrzeb rynku, koordynacja i nadzór nad działalnością zgrupowanych przedsiębiorstw oraz reprezentowanie ich wspólnych interesów" [podkreślenie — T. R.]. Dalej w art. 21 ust. 1: „Działalność zjednoczenia nie może ograniczać zastrzeżonej prawnie samodzielności zgrupowanych w nim przedsiębiorstw". Sam jednak dekret nie wyjaśnia wprost, co należy tu rozumieć pod pojęciem „nadzoru", jaki jest jego zakres i jakimi środkami zjednoczenie jako organ nadrzędny dysponuje.

Wydaje się jednak, że wydawanie poleceń służbowych w ogóle (tzn. poza zakresem samodzielności przedsiębiorstw) nie jest wykluczone, jakkolwiek ustawa o tym nie wspomina. Mieści się ono w ogólnych ramach kompetencyjnych organów nadrzędnych w stosunku do niżej stojących. Uchylenie prawa wydawania poleceń służbowych musiałoby być wyraźnie zaznaczone w przepisach prawnych. Dyrektor jako organ administracji państwowej ma określone obowiązki i w ich ramach będzie niewątpliwie podporządkowany odgórnym nakazom. Do obowiązków takich można przykładowo zaliczyć: obowiązek działalności zgodnej z interesami gospodarczymi Państwa, wykonywanie nadzoru nad organami samorządowymi i inne⁴².

Zakres odpowiedzialności dyrektora wobec organów nadrzędnych za działalność przedsiębiorstwa został już wyżej ustalony. Dyrektor ponosi pełną odpowiedzialność (znacznie szerszą niż radia) za działalność przedsiębiorstwa — za działalność swoją i podległego mu aparatu administracyjnego i produkcyjnego i za uchwały samorządu robotniczego. Nadto z podporządkowania organizacyjnego wynika jeszcze odpowiedzialność dyscyplinarna. Uchwała Rady Ministrów postanawia (rozd. A pkt 14 ust. 2), że zawieszenie dyrektora i innych pracowników kierowniczych przedsiębiorstwa w przypadku wprowadzenia zarządu tymczasowego może spowodować postawienie dyrektora i tych pracowników w trybie postępowania dyscyplinarnego przed odpowiednio skonstruowanym kompletem orzekającym. Komplet orzekający powołany przez ministra może orzec o zwolnieniu dyrektora bez odszkodowania lub pozbawienia go prawa do zajmowania stanowisk kierowniczych w przedsiębiorstwach państwowych⁴³.

Dyrektor przedsiębiorstwa wchodzi w skład kolegium w zjednoczeniu. Powołanie kolegiów w zjednoczeniach jest zasadniczą nowością na tym szczeblu organizacji⁴⁴. Kolegium jest organem opiniodawczym i doradczym, jednakże statut zjednoczenia może określić przypadki, w których uchwały kolegium mają moc wiążącą zarówno dla dyrektora zjednoczenia, jak i zgrupowanych przedsiębiorstw. W skład kolegium wchodzi dyrektorzy przedsiębiorstw. Dyrektor reprezentuje zatem w tym organie przedsiębiorstwo, ale z drugiej strony ta forma współpracy ze zjednoczeniem wiąże go w szczególny sposób z administracją państwową. Jest w pewnym sensie współodpowiedzialny za uchwały zjednoczenia,

⁴² Dyrektora obowiązywać będą np. instrukcja w sprawie wykonywania nadzoru lub wytyczne dotyczące działalności przedsiębiorstwa, wynikające z aktualnej polityki państwa (vide np. E. Szymański i M. Wolski, *Aktualne prace nad zmianami w metodach planowania*, „Gospodarka Planowa” 1960, nr 8—9, s. 39.

⁴³ Inaczej W. Muszalski, op. cit., s. 54.

⁴⁴ Art. 23 cytowanej ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

a jednocześnie przyjmuje na siebie szczególną odpowiedzialność za ich wykonanie w reprezentowanym przez niego przedsiębiorstwie.

Te wszystkie momenty wskazują na to, że powiązanie dyrektora z państwowymi organami administracji gospodarczej ma charakter zupełnie swoisty.

ZAKOŃCZENIE

Na ukształtowanie pozycji dyrektora przedsiębiorstwa państwowego — jego miejsca w przedsiębiorstwie i stosunku do organów nadrzędnych — wpłynęły w sposób zasadniczy zmiany dokonujące się w systemie zarządzania gospodarką narodową. Jego stanowisko jest konsekwencją realizacji szeregu tendencji w tej dziedzinie. I tak decentralizacja związana z uspołecznieniem zarządu przedsiębiorstwa w szczególny sposób podkreśliła pozycję dyrektora. Wprawdzie przesunięcie kompetencji w dół w zasadzie nie nastąpiło na rzecz dyrektora, ale jednak uniezależnił się on przez to w pewnym zakresie od organów nadrzędnych. Kompetencje przejął w przeważającej mierze samorząd robotniczy, wskutek tego dyrektor znalazł się w swoistym do niego stosunku.

Między organami samorządowymi a organem, jakim jest dyrektor, zachodzą zasadnicze różnice w strukturze organizacyjnej, w zakresie i formach działania, a przede wszystkim — w stosunku do załogi. Organy samorządu robotniczego są organami załogi. Ustawa wszystkie uprawnienia „samorządowe” przyznaje wyraźnie załodze, która realizuje je za pośrednictwem swoich organów. Stąd załoga decyduje w pewnym zakresie o ich składzie i kontroluje, czy przyznane jej uprawnienia są należycie realizowane. Inna jest sytuacja w przypadku dyrektora. Dyrektora mianuje i odwołuje naczelnym w danej branży organ administracji państwowej — minister. Dyrektor zajmuje więc wobec załogi szczególną pozycję. W związku z tym 'zagadnieniem powstały różne koncepcje⁴⁵.

⁴⁵ Tak np. J. Kwejt, op. cit., s. 363 i n., uzależnia to od systemu zarządzania i twierdzi, że przy „ekonomicznym zarządzaniu” miejsce dyrektora jest w przedsiębiorstwie, dyrektor jest wobec tego „członkiem załogi i zajmuje w niej z urzędu pierwsze miejsce, ale w poczuciu jedności i wspólnoty z załogą”. Natomiast w „zarządzaniu administracyjnym” dyrektor stoi poza przedsiębiorstwem, zajmuje więc odrębne miejsce, poza załogą przedsiębiorstwa. Przeciwstawienie to spotkało się z zarzutem J. Godona jako sztuczne (*O zarządzaniu w gospodarce kapitalistycznej i socjalistycznej*, „Ekonomika i Organizacja Pracy” 1960, nr 3, s. 130). Stwierdza on, że „wtedy gdy dyrektor broni interesów ogólnopaństwowych, zaś w danej załodze przeważa interes grupowy, sprzeczność między dyrektorem a załogą może zaistnieć przy obu rodzajach zarządzania. I odwrotnie — gdy dyrektor solidaryzuje się z grupowym interesem załogi, „jedność między nimi na tej płaszczyźnie może powstać również przy obu rodzajach zarządzania” Wydaje się, że istnieje tu nieporozu-

Sytuacja wewnętrzna przedsiębiorstwa, pozycja dyrektora i załogi oraz wzajemny ich stosunek do siebie uwarunkowane są czynnikami zewnętrznymi, przede wszystkim obowiązującym systemem zarządzania (zasady planowania, stopień realizacji decentralizacji, formy demokratyzacji itd.), z drugiej strony — stosunki wewnętrzne przedsiębiorstwa oddziałują na zewnątrz.

Zarówno dyrektor, jak i organy samorządu robotniczego (reprezentujące załogę) działają w ramach jednego podmiotu organizacyjnego — przedsiębiorstwa państwowego. Działalność ich jest wyznaczona ostatecznie wspólnym celem i zadaniami przedsiębiorstwa. Z odmienności jednak charakteru tych organów (z innej ich podstawy) może wynikać różne podejście i różny punkt widzenia w stosunku do zadań przedsiębiorstwa.

Dyrektor ma w przedsiębiorstwie realizować „linię państwową”. Jest on wprawdzie częścią organizacyjną przedsiębiorstwa, będąc jednak organem administracji państwowej, kierownikiem określonej jednostki organizacyjnej, musi przede wszystkim realizować zadania ogólnopaństwowe. Ponieważ jednostce tej przyznana jest samodzielność — dyrektor, jako jej organ, działa w ramach tej samodzielności, dlatego jest w pewnym zakresie uniezależniony od nadrzędnych organów państwowych. Jednakże samodzielność przedsiębiorstwa związana jest z przyznaniem załodze szeregu uprawnień do zarządzania nim. Zakres zatem działania dyrektora jako organu przedsiębiorstwa musi być ograniczony na korzyść innych organów, które reprezentują w przedsiębiorstwie załogę. Wytwarza się stąd swoista sytuacja. W organie, jakim jest dyrektor, łączą się dwie „dyrektywy”: odgórna, pochodząca od organów administracji państwowej, i społeczna, pochodząca od załogi⁴⁶. Nie można z góry przesądzać, że są sprzeczne, ale z punktu widzenia potrzeb gospodarki planowej muszą być uzgodnione. I na tym w dużej mierze polega rola dyrektora. Właściwej realizacji tego zadania służyć mają przyjęte formy organizacyjne, odpowiedni podział kompetencji i określony stosunek dyrektora: w układzie pionowym — do nadrzędnych organów ad-

mienie przede wszystkim z tego powodu, że autorzy przyjmują różne punkty widzenia. Inną jest bowiem sprawą „solidaryzowania się”, a inną zagadnienie ustawienia stanowiska z punktu widzenia prawnego czy teoretycznego.

⁴⁶ Pozycji dyrektora w dziedzinie zarządzania poświęcono szczególnie uwagę w dyskusji sejmowej nad projektem ustawy o samorządzie robotniczym. Poseł J. Spychalski, referując projekt ustawy powiedział: „Jeżeli chodzi o stanowisko dyrektora, to projekt ustawy wychodzi z założenia, że jest on reprezentantem własności ogólnonarodowej i państwa, jednocześnie zaś w sprawach należących do właściwości samorządu jest on wykonawcą jego uchwał” (Sprawozdanie stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu PRL w dniu 20 XII 1958, Warszawa 1959, szp. 11; porównaj także szp. 26, 27 i 35).

ministracji gospodarczej, w układzie poziomym — do organów samorządu robotniczego.

Struktura organów samorządowych — kolegalność, zabezpiecza w możliwie najlepszy sposób wpływ załogi na zarząd. Zasada jednoosobowości zapewnia jednolite i sprężyste kierownictwo oraz koncentruje odpowiedzialność, tak istotną w szczególności przy zwiększonym zakresie samodzielności. Przeprowadzony ścisły rozdział kompetencji sprzyja współpracy między dwoma różnymi typami organów: dyrektorem a samorządem robotniczym. Jest to również bardzo ważne z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Można mieć wątpliwości, czy użycie terminu „współzarządzanie” jest właściwe, skoro zachodzą poważne różnice jakościowe między kompetencjami dyrektora a organów samorządu robotniczego. Nie można jednak zaprzeczyć, że kompetencje tych obu organów składają się na całość „zarządzania”.

Dyrektor w systemie samorządu robotniczego znalazł się w układzie quasi-podwójnego podporządkowania, powiązany w szczególny sposób z organami administracji państwowej (w pionie) i samorządem robotniczym (w poziomie). Specyficzność tej sytuacji polega na tym, że w ramach przedsiębiorstwa nie można w zasadzie mówić o prymacie czy podległości poszczególnych organów. Zasada „współzarządzanie” stawia dyrektora i samorząd robotniczy na jednej płaszczyźnie, wykluczając w zasadzie *prawny* problem podrzędności czy nadrzędności. Natomiast istnieje zagadnienie granic udziału w zarządzie przedsiębiorstwem państwowym i w z a j e m n y c h zależności.