

ZDZISŁAW NIEDBAŁA

## ROZWÓJ FORM ORGANIZACYJNO-PRAWNYCH PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH W PRL

Koncepcja przedsiębiorstwa państwowego jako formy organizacyjnej prowadzenia działalności gospodarczej zaczęła się krystalizować w Polsce w latach 1924 -1926. Była ona wyrazem tendencji etatystycznych poszukujących dróg eliminacji lub co najmniej osłabienia konfliktów kapitalistycznego systemu gospodarczego poprzez środki interwencji państwowej. Tworzenie przedsiębiorstw państwowych traktowane było jako wyraz bezpośredniej ingerencji państwa w sferę dotąd opanowaną w zdecydowanej większości przez kapitał prywatny. Nie oznacza to jednak, że do momentu podjęcia zabiegów etatystycznych państwo nie prowadziło bezpośredniej działalności gospodarczej. Istotną cechą państwowej działalności gospodarczej przed 1924 r. było prowadzenie przedsiębiorstw zarządzanych „w ramach ogólnej administracji, nie różniących się pod względem organizacyjnym od zwykłych urzędów państwowych”<sup>1</sup>. Konieczność uwzględniania w działalności gospodarczej zasady rentowności oraz zapewnienie niezbędnej operatywności działania leżało u podstaw przeprowadzenia następujących zabiegów prawno-organizacyjnych: a) wydzielania przedsiębiorstw państwowych z ogólnej administracji, b) podporządkowania tych przedsiębiorstw zasadom gospodarki skomercjalizowanej.

Podstawę prawną dla nowego usytuowania prawno-gospodarczego państwowych przedsiębiorstw stworzyło rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z 17 III 1927 r. o wydzieleniu z administracji przedsiębiorstw państwowych przemysłowych, handlowych i górniczych oraz ich komercjalizacji<sup>2</sup>. W świetle tego aktu normatywnego wyodrębnienie miało przede wszystkim charakter prawno-organizacyjny i rzeczowy w postaci oddzielenia majątku przedsiębiorstw od majątku znajdującego się w gestii Skarbu Państwa. Komercjalizacja przedsiębiorstw oznaczała natomiast poddanie ich pod rząd takich samych lub podobnych norm praw-

<sup>1</sup> 6. Buczkowski, *Przedsiębiorstwo państwowe. Charakterystyka prawna*, Warszawa 1948, s. 18 - 19.

<sup>2</sup> Dz. Ustaw RP 1927, nr 25 poz. 197

nych, jak te które rządzą przedsiębiorstwami prywatnymi<sup>3</sup>. Zasady wyrażone w rozporządzeniu prezydenta RP z 1927 r. stały się punktem wyjścia dla rozwoju działalności gospodarczej w postaci wyodrębnionych przedsiębiorstw państwowych. Rozwiązania przyjęte w tym akcie prawnym okazały się jednak nie w pełni przydatne w nowych warunkach ustrojowo-gospodarczych zaistniałych po II wojnie światowej. Złożyły się na to następujące przesłanki:

a) Przejęcie «przez państwo funkcji bezpośredniego prowadzenia i organizowania działalności gospodarczej. Zasięg zadań gospodarczych i rola państwa w ich kształtowaniu wzrosła niepomniernie wraz ze wzrostem potencjału własności ogólnonarodowej. Podstawowe znaczenie w tej mierze miała ustawa z 3 I 1946 r. o przejściu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej<sup>4</sup>.

b) Wdrożenie zasad planowości w skali sektora gospodarki państwowej, a pośrednio całej gospodarki narodowej. Rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu prezydenta RP z 1927 r. nie były dostosowane do nowych wymogów organizacyjno-gospodarczych preferujących przede wszystkim względy interesu ogólnogospodarczego. Błędne byłoby jednak przeświadczenie, iż przy poszukiwaniu najbardziej optymalnych rozwiązań formy organizacyjnej przedsiębiorstwa w okresie międzywojennym wyłącznie kierowano się względami jego jednostkowego interesu. Znamienny jest w tej mierze pogląd A. Chełmońskiego, który w 1930 r. wskazywał, że „przed współczesną myślą prawniczą stało zagadnienie pierwszorzędnej wagi: wynalezienia takiej postaci organizacyjnej dla przedsiębiorstwa państwowego, która by dawała możliwie duże gwarancje gospodarności przedsiębiorstw bez spuszczenia jednak z oka konieczności jednoczesnego uwzględniania interesu publicznego”<sup>5</sup>.

c) Przepisy rozporządzenia prezydenta RP z 1927 r. określały status prawny przedsiębiorstwa państwowego w znacznej izolacji, bez uwzględnienia niezbędnych w gospodarce planowej poziomych jak i pionowych więzi organizacyjnych. Nie stwarzały one zatem dostatecznych ram prawnych obejmujących wszelkie wyodrębnione i reprezentujące różne gałęzie gospodarki i różny poziom ekonomiczno-organizacyjny przedsiębiorstwa państwowego<sup>6</sup>.

W związku z powyższym pierwszoplanowym zadaniem stało się stworzenie jednolitej, scalonej struktury organizacyjnej, powiązanie podmiotów gospodarki państwowej w układzie pionowym. Pierwszy krok w tym kierunku uczyniła uchwała Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 22 X 1946 r. w sprawie struktury organizacyjnej przemysłów

<sup>3</sup> A. Chełmoński, rec. pracy B. Helczyńskiego, *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych na tle polskich przepisów prawnych*, RPEiS 1930, z. 2, s. 251.

<sup>4</sup> Dz. Ustaw 1946, nr 3, poz. 17.

<sup>5</sup> A. Chełmoński, op. cit., s. 254.

<sup>6</sup> J. Górski, *Prawna organizacja przedsiębiorstw*, Poznań 1950, s. 110.

podległych ministrowi przemysłu<sup>7</sup>. Wspomniana uchwała KERM nie wprowadziła w istocie żadnych zmian w odniesieniu do formy prawno-organizacyjnej przedsiębiorstwa państwowego, podtrzymując w sposób przynajmniej dorozumiany rozwiązania zawarte w przepisach z 1927 r. Stworzyła ona natomiast schemat systemu organizacji przedsiębiorstw przemysłowych oraz jednostek organizacyjnych resortu przemysłu pełniących wobec przedsiębiorstw funkcje kierownictwa, kontroli i nadzoru. System ten zakładał funkcjonowanie: 1) Centralnych zarządów przemysłu, 2) zjednoczeń przemysłowych, 3) zakładów samodzielnych, 4) przedsiębiorstw i instytucji wydzielonych oraz 5) central zbytu i central zaopatrzenia<sup>8</sup>. Rozwiązania zawarte w uchwale KERM z 1946 r., jak też w pochodzącym z 1945 r. okólniku ministra przemysłu w sprawie organizacji przemysłu<sup>9</sup> miały jednak tylko charakter wstępnych zabiegów porządkujących w zakresie prawnej organizacji przedsiębiorstw państwowych. Zasadniczo pierwszy etap ustalania formy organizacyjnej tych przedsiębiorstw łączy się zwykle<sup>10</sup> z wejściem w życie dekretu z 31 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych<sup>11</sup>.

Wśród stosunkowo licznych nowych unormowań przyjętych w dekrety z 1947 r. szczególne znaczenie mają te, które w identycznej bądź nieznacznie zmienionej postaci zachowały się jako trwałe elementy prawa przedsiębiorstw państwowych. Przede wszystkim trwałym i twórczym wkładem dekretu z 1947 r. była prawna instytucjonalizacja zasady planowego charakteru działalności przedsiębiorstw państwowych. Dał temu wyraz art. 4 oraz art. 6 ust. 2 przewidując, iż podstawą działalności gospodarczej przedsiębiorstw są plany gospodarcze i finansowe zatwierdzone w trybie określonym w statucie przedsiębiorstwa. W literaturze zwraca się nieraz uwagę na rzekomo niezbyt konsekwentne sformułowanie zasad gospodarki planowej w przepisach omawianego dekretu. Braku tej konsekwencji upatruje się w podtrzymaniu przez dekret zasad gospodarki handlowej jako metody działalności gospodarczej<sup>12</sup>. Zapatrywania te, jak się wydaje, wynikają z niezbyt chyba uzasadnionego przeciwstawiania kategorii rozrachunku gospodarczego zasadom gospodarki handlowej. Nie są to z pewnością pojęcia w całej rozciągłości identyczne w swej treści

<sup>7</sup> Akt prawny nie publikowany — tekst w pracy. S. Buczkowskiego, op. cit., s. 110 in.

<sup>8</sup> Na mocy § 6 uchwały Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 22 X 1946 r. identyczny schemat struktury organizacyjnej powinien być również zastosowany w resorcie ministra aprowizacji i handlu.

<sup>9</sup> Dz. Urzędowy Ministerstwa Przemysłu, 1945, nr 3 poz. 18.

<sup>10</sup> T. Rabska, *Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej*, Poznań 1966, s. 76-77 oraz tejże, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1970, s.

<sup>11</sup> Dz. Ustaw 1947, nr 8, poz. 42.

<sup>12</sup> T. Rabska, *Przedsiębiorstwo państwowe...*, op. cit., s. 78 oraz M. Wostal, *Problematyka prawna rozrachunku gospodarczego* RPEiS 1972, nr 2, s. 75.

ekonomicznej. Rozrachunek gospodarczy wyrósł jednak z zasad handlowych, a co najmniej przejął zeń ideę rentowności przedsiębiorstwa państwowego. W. I. Lenin w projekcie uchwały KC RKP/b pisał: „przestawienie przedsiębiorstw państwowych na tory tak zwanego rozrachunku gospodarczego jest nieodzownie i nierozdzielnie związane z nową polityką ekonomiczną i w najbliższej przyszłości typ ten uzyska niechybnie przewagę, jeżeli nie wyłączość [..] oznacza to faktyczne oparcie przedsiębiorstw państwowych w znacznym stopniu na zasadach handlowych”<sup>13</sup>. W tym chociażby świetle użycie w przepisach dekretu z 1947 r. formuły zasad handlowych, a nie mało jeszcze wówczas znanej i niezbyt jasno sformułowanej kategorii rozrachunku gospodarczego było w znacznym stopniu zrozumiałe.

Walor trwałego rozwiązania organizacyjnego zachowały też reguły tworzenia przedsiębiorstw państwowych, powołanych do życia w drodze zarządzeń właściwych ministrów w porozumieniu z ministrem skarbu i prezesem Centralnego Urzędu Planowania. Zastrzegając jednocześnie identyczny tryb tworzenia jednostek nadrzędnych nad przedsiębiorstwami — ukształtowano pionowy schemat organizacyjnego podporządkowania przedsiębiorstw. Na uwagę zasługuje też przewidziane w art. 10 dekretu powołanie rad nadzoru społecznego jako niezależnych, nadzorczo kontrolnych i opiniodawczych organów przedsiębiorstw państwowych. Organy te w praktyce nie zostały utworzone w żadnym z ówczesnych przedsiębiorstw formalnie z braku niezbędnych przepisów wykonawczych Rady Ministrów<sup>14</sup>, a faktycznie z uwagi na pogłębiającą się tendencję centralizacji zarządzania nie przewidującą miejsca dla organów społecznego współzarządzania. Z uwagi na brak praktycznych doświadczeń trudno ocenić chociażby intencję i zamiary ustawodawcze związane z koncepcją rad nadzoru społecznego. Nie wydaje się jednak, aby koncepcję organizacji i działania tych organów można identyfikować z późniejszymi założeniami partycypacji załóg we współzarządzaniu poprzez samorządy robotnicze<sup>15</sup>.

Coraz wyraźniej zarysowująca się centralizacja życia gospodarczego wywarła poważny wpływ na wykształcenie się określonych form zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. Przejawem takiej tendencji

<sup>13</sup> W. I. Lenin, *Uchwała KC RKP(b) z 12 I 1922 r. O roli i zadaniach związków zawodowych w warunkach nowej polityki ekonomicznej*. W: W. Lenin i J. Stalin, *O związkach zawodowych*, Warszawa 1953, s. 346.

<sup>14</sup> J. Górski, op. cit., s. 118.

<sup>15</sup> Przemawia za tymi m. in.: 1) założenie powoływania rad nadzoru społecznego również w jednostkach pełniących wobec przedsiębiorstw funkcje kontrolno nadzorcze, 2) podporządkowanie rad nadzoru społecznego nadzorowi Prezydium Krajowej Rady Narodowej, organowi pełniącemu do czasu wejścia w życie ustawy z 19 II 1947 funkcje Najwyższej Izby Kontroli, co zdaje się wskazywać na zamiar stworzenia niezależnego systemu kontroli gospodarczej odrębnego od kontroli wewnątrz-resortowej.

była przede wszystkim uchwała Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 12 V 1950 r. w sprawie struktury organizacyjnej upołącznionych przedsiębiorstw przemysłowych przemysłu kluczowego, centralnych zarządów przemysłu i zjednoczeń<sup>16</sup>. Z punktu widzenia form organizacji zarządzania przedsiębiorstwem państwowym powyższy akt prawny przyjął dwa doniosłe rozwiązania:

1) Zalecił wdrożenie koncepcji jednozakładowego przedsiębiorstwa państwowego działającego w ramach narodowego planu gospodarczego na zasadzie rozrachunku gospodarczego<sup>17</sup>. Wydaje się, że założeniem jednozakładowej struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa było dążenie do ukształtowania hierarchicznego schematu organizacji resortów gospodarczych od ministerstwa poprzez centralne zarządy do przedsiębiorstw. Przyjęcie takiego rozwiązania należy chyba wiązać z faktem wykorzystywania w działalności przedsiębiorstw głównie ekstensywnych czynników rozwoju (wzrost zatrudnienia i nakłady inwestycyjne) i potrzebą kontroli i ewidencjonowania tych nakładów.

2) System kierowania i zarządzania przedsiębiorstwem oparto na zasadzie jednoosobowego kierownictwa dyrektora. Uzasadnienie celowości wprowadzenia zasady jednoosobowego kierowania przedsiębiorstwem przez dyrektora zawierała preambuła omawianej uchwały podkreślająca, że chodzi o „koncentrację w rękach dyrektora przedsiębiorstwa decyzji co do całości kształtu planowania technicznego, przemysłowego, finansowego i inwestycyjnego oraz środków niezbędnych dla wykonania planów przedsiębiorstwa”. Jednocześnie wprowadzenie tej zasady organizacyjnej służyć miało usprawnieniu kierowania przedsiębiorstwem, podniesieniu odpowiedzialności dyrektora oraz zniesieniu zbędnych szczebli oddzielających dyrektora od bezpośredniego ogniwa produkcyjnego<sup>18</sup>. Założenia zawarte w przepisach uchwały KERM z 12 V 1950 r. stały się jednym z podstawowych źródeł kształtujących treść nowej regulacji prawnej tj. dekretu z 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych<sup>19</sup>. Akt ten uchylając ustawę z 3 I 1947 r. usankcjonował ustawowo te kierunki zmian w zakresie organizacji i zarządzania przedsiębiorstwami wprowadzone w latach 1949 - 1950 przez akty prawne niższej rangi. W szczególności chodzi tu o art. 14 ust. 1 dekretu statuujący zasadę jednoosobowego kiero-

<sup>16</sup> Biuletyn Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego 1950, nr 12, poz. 145; ten akt prawny został uchylony dopiero na podstawie — § 11 pkt 1 uchwały nr 49 Rady Ministrów z 18 II 1972.

<sup>17</sup> Por. uzasadnienie tej koncepcji organizacyjnej: M. Doroszewicz, K. Sokołowski, *Organizacja gospodarki narodowej*, Warszawa 1954, s. 80 i n.

<sup>18</sup> Por. omówienie istoty i znaczenia zasady jednoosobowego kierownictwa: J. Koritan, *Organizacyjne warunki prawidłowej realizacji zasady jednoosobowego kierownictwa*, Przegląd Organizacji 1967, nr 4/5, s. 47 i n. oraz Z. Niedbała, *Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego*. Stanowisko prawne w świetle zasady jednoosobowego kierownictwa, Poznań 1973, s. 21 i n.

<sup>19</sup> Dz. Ustaw 1950, nr 49, poz. 439.

wnictwa dyrektora, a który stwierdzał, że na czele przedsiębiorstwa państwowego stoi dyrektor, który kieruje samodzielnie działalnością przedsiębiorstwa i jest za nią odpowiedzialny. Nie nawiązano natomiast w jakikolwiek sposób do prób powołania w przedsiębiorstwach organów społecznego współzarządzania. Wprawdzie przepisy dekretu nie zawierały w tej mierze odnośnych postanowień, ale podtrzymane zostało jako wiodące założenie jednozakładowej struktury przedsiębiorstwa. Bez istotniejszych zmian utrzymane też zostało usytuowanie przedsiębiorstwa w strukturze organizacyjnej resortów gospodarczych. Zmieniono jedynie na mocy uchwały Prezydium Rządu z 23 XII 1950 r. w sprawie włączenia w skład ministerstw centralnych zarządów<sup>20</sup> — charakter tych organów zwierzchnich nad przedsiębiorstwami.

Podjęte w latach 1955 - 1956 procesy decentralizacji i demokratyzacji życia społecznego i gospodarczego nie mogły ominąć podstawowych jednostek gospodarki państwowej, tj. przedsiębiorstw państwowych. Oba wspomniane procesy na forum przedsiębiorstw miały zapewnić tym jednostkom organizacyjnym z jednej strony niezbędny zakres samodzielności gospodarczej, a więc uruchomić w ich działalności mechanizmy rachunku gospodarczego i rachunku ekonomicznego z prawem podejmowania decyzji uwzględniających nieuchronne w działaniu gospodarczym kategorie ryzyka i niepewności. Z drugiej strony aktywizacja załóg pracowniczych postawiła z całą mocą problem społecznego współzarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. Pierwsze kroki w tym zakresie miały na celu wzmocnienie roli i znaczenia przedsiębiorstwa wobec jednostek nadrzędnych i organów zwierzchnich oraz podniesienie rangi kierownictwa przedsiębiorstw<sup>21</sup>. Kierunek demokratyzacji zarządzania znalazł początkowo wyraz w powoływaniu rad robotniczych, a następnie szerszego forum reprezentacji pracowniczej w postaci konferencji samorządów robotniczych<sup>22</sup>. Etap przemian formy prawno-organizacyjnej i zasad zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi rozpoczęty w 1956 r. zamyka nowela dekretu z 26 X 1950 r. dokonana ustawą z 16 II 1960 r.<sup>23</sup>. Nowelizacja ta wprowadziła do treści dekretu postanowienia podkreślające samodzielność działania przedsiębiorstwa. Należy do nich art. 1 ust. 2 wskazujący, że przedsiębiorstwo państwowe samodzielnie organizuje i pro-

<sup>20</sup> Monitor Polski 1950, nr A-5, poz. 63.

<sup>21</sup> Por. w tej mierze uchwałę KC PZPR i Rady Ministrów z 9 IV 1956 o rozszerzeniu uprawnień dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłowych (tekst: Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1956, nr 5, s. 165 - 168) oraz uchwałę nr 704 Rady Ministrów z 10 XI 1956 w sprawie rozszerzenia uprawnień państwowych przedsiębiorstw przemysłowych (Monitor Polski z 1956, nr 94 poz. 1047).

<sup>22</sup> Por. w tej mierze T. Rabska, *Samorząd robotniczy w PRL*, Poznań 1962, s. 110 i n. oraz Z. Niedbała, *Aktualny stan organizacyjno-prawny samorządu robotniczego*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem a samorząd robotniczy w świetle wytycznych na VI Zjazd PZPR*, Poznań 1971, s. 7 i n.

<sup>23</sup> Dz. Ustaw 1960, nr 9, poz. 57.

wadzi swą działalność w celu wykonania zadań wynikających z aktu o jego utworzeniu i obowiązujących je wskaźników planowych. Jeszcze wyraźniej postulat samodzielności przedsiębiorstwa akcentuje art. 21 podkreślający, że działalność zjednoczenia nie może ograniczać zastrzeżonej prawnie samodzielności zgrupowanych w nim przedsiębiorstw. Jednocześnie ustawa z 16 II 1960 r. wprowadziła przepisy stwarzające ścisły związek organizacji zarządzania skupionej w osobie dyrektora z systemem społecznego współzarządzania.

Okres najbliższych 10 lat od czasu nowelizacji dekretu niestety nie spełnił postulatów wypracowanych w latach 1956-1960, ani też związanych z nimi oczekiwań praktyki gospodarczej. Na taki stan rzeczy złożyły się przede wszystkim: zbyt znaczny rozdzwitek pomiędzy stopniem samodzielności gospodarczej przedsiębiorstw określonym w obowiązujących przepisach, a faktycznym ograniczeniem ich autonomii oraz nikłe wykorzystanie inicjatywy załóg pracowniczych i ich reprezentacji w procesie zarządzania przedsiębiorstwami. Zaostrzająca się dysproporcja niedostatecznej aktywności przedsiębiorstw a wymogami intensywnego gospodarowania stała się przedmiotem dyskusji na forum V Zjazdu PZPR. Dedyderaty polityczne sformułowane w uchwale V Zjazdu postawiły problem zróżnicowania i uelastycznienia struktury organizacyjnej przemysłu oraz innych dziedzin gospodarki<sup>24</sup>. Konieczność modernizacji struktury organizacyjnej przedsiębiorstw państwowych wynikała z wyraźnego jej niedostosowania do wymogów postępującego procesu koncentracji produkcji. Przeciętny stan zatrudnienia w państwowych przedsiębiorstwach przemysłowych na koniec 1967 r. wynosił 230 pracowników, a około 42% wszystkich tego rodzaju przedsiębiorstw zatrudniało mniej niż 500 pracowników, natomiast jedynie 3% legitymowało się zatrudnieniem od 3-5 tysięcy pracowników<sup>25</sup>. Biorąc pod uwagę taki stan organizacji i wielkości przedsiębiorstw w uchwale V Zjazdu wskazano, że „doskonalenie metod planowania i zarządzania powinno torować drogę obiektywnie uzasadnionemu procesowi koncentracji produkcji i zwiększenia serii produkowanych wyrobów, co jest nieodzownym warunkiem unowocześnienia produkcji i potaniaenia jej kosztów”. Realizacja takich zamierzeń jest praktycznie trudna do spełnienia w szczupłych ramach organizacyjnych małych, a nawet średnich przedsiębiorstw państwowych. Wdrażanie nowej techniki, czy zabiegi inwestycyjne lub modernizacyjne jako przesłanki unowocześnienia produkcji są w takich przedsiębiorstwach zbyt często technicznie niewykonalne lub ekonomicznie nieopłacalne<sup>26</sup>. Potrzebie do-

<sup>24</sup> J. Górski, *Reformy systemu gospodarczego PRL w świetle uchwał V Zjazdu i II Plenum KC PZPR*, PiP 1969, nr 8/9, s. 209 i n.

<sup>25</sup> Cyt. za M. Doroszewicz, *Intensyfikacja gospodarowania*, Nowe Drogi 1968, nr 3, s. 42 - 43.

<sup>26</sup> Z. Niedbała, *Założenia struktury organizacyjno-prawnej kombinatów przemysłowych*, PiP 1970, nr 12, s. 906.

stosowania struktury organizacyjnej przedsiębiorstw oraz metod zarządzania do wymogów koncentracji produkcji służyć miały przepisy uchwały nr 193 Rady Ministrów z 23 X 1969 r. w sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych<sup>27</sup>. Z perspektywy niemal 5 lat obowiązywania tych przepisów prawnych wydaje się, że kombinatowa koncepcja organizacji w państwowym przemyśle i budownictwie nie spełniła tych wszystkich oczekiwań, jakie wiązano z tym modelem organizacyjnym. Nie wnikając szerzej w istotę szczegółowych rozwiązań można chyba uznać, że podstawowych mankamentów w przepisach o kombinatach należy upatrywać:

a) W zbyt pospiesznym sformułowaniu i wdrożeniu przepisów prawnych bez uprzedniej, dostatecznie wnikliwej analizy potrzeb organizacyjnych w poszczególnych branżach przemysłowych oraz w aktualnie stosowanych formach ugrupowań gospodarczych (zjednoczenia i inne formy zrzeszania przedsiębiorstw).

b) W tworzeniu kombinatów zespalających przedsiębiorstwa-producentów wyrobów o jednorodnym przeznaczeniu gospodarczym. Stosowanie zabiegów integracyjnych w układzie poziomym przy znacznym rozproszeniu terytorialnym przedsiębiorstw nie przyniosło pożądanych efektów ekonomicznych. Uchwała nr 193/69 Rady Ministrów przewidziała też tworzenie kombinatów, o ile zachodzi celowość podporządkowania organizacyjnego wszystkich postępujących po sobie faz procesu technologicznego określonych wyrobów przemysłowych. W niektórych przemysłach dominowała jednak tendencja stosowania powiązań w układzie poziomym.

c) Wdrożenie koncepcji kombinatowej w wersji uchwały nr 193/69 Rady Ministrów w znacznej mierze skomplikowało i utrudniło prawidłową i konsekwentną realizację ustawowych uprawnień załóg pracowniczych we współzarządzaniu przedsiębiorstwami. Powoływanie na szczeblu kombinatu okresowych narad przedstawicieli zakładowych konferencji samorządu robotniczego nie wypełniło jednak poważnej luki w systemie kombinatowej reprezentacji pracowniczej<sup>28</sup>.

d) Wskazane uprzednio dyrektywy polityczne podkreślały celowość zróżnicowania zakresu uprawnień przedsiębiorstw w zależności od ich wielkości i specyfiki branży. Postanowienia wytycznych do uchwały nr 193/69 Rady Ministrów przewidywały, że funkcje jednostki nadrzędnej kombinatu powinny ograniczać się do ustalania zadań i środków wynikających z proporcji rozwojowych oraz do sprawowania nadzoru pań-

<sup>27</sup> (Monitor Polski 1969, nr 46, poz. 362).

<sup>28</sup> Por. pkt 2 wytycznych prezesa Rady Ministrów i przewodniczącego Centralnej Rady Związków Zawodowych z 12 XII 1969 w sprawie zasad i form działania samorządu robotniczego w kombinatach (nie publikowane). Krytyczną ocenę tego aktu przeprowadza Z. Niedbała, *Samorząd w kombinacie*, Samorząd Robotniczy 1971, nr 2, s. 12 - 15.



stwowego. W praktyce układ zależności kombinatu od zjednoczenia niejednokrotnie był identyczny ze stopniem uzależnienia dotychczasowych przedsiębiorstw od jednostki nadrzędnej. Ponadto w odczuciu szeregu przedsiębiorstw włączonych do kombinatu jego zakład wiodący stał się jeszcze jednym, nadrzędnym ogniwem w strukturze zarządzania.

e) Rozwiązania organizacyjno-prawne zalecone w przepisach prawnych dotyczących kombinatów przemysłowych i budowlanych cechuje zbyt ni uniformizm i schematyzm. Brak w nich niezbędnej elastyczności, szczególnie gdy chodzi o stopień więzi organizacyjnych łączących zgrupowane przedsiębiorstwa państwowe. Dotyczy to przede wszystkim tych kombinatów, które objęły przedsiębiorstwa^wytwórców identycznych lub bardzo zbliżonych technologicznie produktów finalnych. Dla tych ostatnich zupełnie wystarczająca byłaby np. więź oparta na wspólnocie niektórych tylko funkcji (np. zaopatrzenie i zbyt)<sup>29</sup>.

Szereg niekorzystnych konsekwencji, jak też nieporozumień, jakie wprowadziło wdrożenie koncepcji kombinatów przemysłowych i budowlanych nie oznacza jednak całkowitej nieprzydatności tej konstrukcji prawnorganizacyjnej. Jednakże w okresie lat 1971 - 1972 kierunki zmian w zakresie prawnego usytuowania przedsiębiorstw zmierzały raczej do wzmocnienia rangi tradycyjnych organizmów gospodarczych, a głównie przedsiębiorstw państwowych. Przede wszystkim chodziło o zwolnienie przedsiębiorstw ze szczególnie uciążliwych ograniczeń w ich operatywnej działalności. Dała temu wyraz m.in. uchwała nr 49 Rady Ministrów z 18 II 1972 r. w sprawie rozszerzenia uprawnień dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłowych przemysłu kluczowego i dyrektorów ich zjednoczeń<sup>30</sup>. Cele i kierunki zmian wytyczone w tej uchwale sprowadzały się do: 1) wyeliminowania tych przepisów prawnych, które nie odpowiadały już aktualnemu stanowi rozwoju organizacyjno-ekonomicznego przedsiębiorstw państwowych, 2) stworzenia dla dyrektorów przedsiębiorstw szerszych ram samodzielnego działania przy jednoczesnym obciążeniu ich osobistą odpowiedzialnością za realizację tych uprawnień, 3) wprowadzenia nowych elementów prawnych określających wzajemne stosunki pomiędzy dyrektorami przedsiębiorstw a dyrektorami zjednoczeń<sup>31</sup>.

Przepisy uchwały założeń tych nie zrealizowały w sposób całościowy i wyczerpujący, stąd też omawiany akt prawny należy traktować jako jeden z pierwszych etapów przekształcania modelu zarządzania przed-

<sup>29</sup> Na trudności doprowadzenia do takiej technicznej, organizacyjnej i ekonomicznej integracji jednostek wchodzących w skład kombinatu wskazuje H. Mreła, *O prawidłowe metody tworzenia kombinatów w przemyśle maszynowym*, Gospodarka Planowa 1970, nr 9, s. 17 i n.

<sup>30</sup> Monitor Polski 1972, nr 13, poz. 90.

<sup>31</sup> Z. Niedbała, *Kwalifikacje dyrektorów przedsiębiorstw państwowych a zakres ich praw i obowiązków*, PiP 1973, nr 5, s. 51.

siębiorstwami. Formułując założenia uchwały nie zamierzano zresztą określić w tym akcie prawnym rozwiązań w pełni kompleksowych. Wskazuje na to chociażby wypowiedź sekretarza KC PZPR J. Szydłaka, który podkreślił, że „dyrektorzy przedsiębiorstw i zjednoczeń decyzją rządu otrzymali zwiększone uprawnienia, głównie jednak w zakresie bieżącego zarządzania działalnością gospodarczą”<sup>32</sup>.

Podstawowym kierunkiem zmian w zakresie zasad funkcjonowania i form organizacji przedsiębiorstw państwowych na obecnym etapie przebudowy modelu gospodarczego jest położenie punktu ciężkości zainteresowań na wielkie organizacje gospodarcze. W materiałach Komisji Partyjno-Rządowej dla Unowocześnienia Systemu Funkcjonowania Gospodarki i Państwa wskazano, że podstawowym ogniwem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju stać się powinny wielkie organizacje gospodarcze. Przyjęto też, że powinny to być organizacje, które w odróżnieniu od dotychczasowych zjednoczeń przemysłowych działają na zasadzie przedsiębiorstw, a zatem na zasadach pełnego rozrachunku gospodarczego. Organizacjami takimi mogą być: kombinaty grupujące szereg zakładów, niektóre wielkie przedsiębiorstwa przemysłowe oraz zjednoczenia grupujące przedsiębiorstwa lub zakłady.

Czynnikiem w decydującej mierze wytyczającym potrzebę organizacyjno-ekonomicznej integracji działalności przedsiębiorstw jest dynamiczny proces postępu technicznego. Kalkulacja oparta na regułach rachunku ekonomicznego przesądza o konieczności tworzenia dużych, zintegrowanych organizmów gospodarczych zdolnych do adaptacji osiągnięć technicznych jak też predysponowanych do uwzględniania ryzyka związanego z wdrażaniem innowacji techniczno-technologicznych. J. Wiszniewski określa taką integrację jako „proces łączenia jednostek gospodarczych, który prowadzi do powstania wspólnego ośrodka sterującego nimi, tj. ograniczający na ustalonych odcinkach ich samodzielność”. Zarazem jednak autor ten wskazuje na praktyczne możliwości podejmowania zabiegów integracyjnych, które nie prowadzą do powstania centralnego ośrodka dyspozycji np. w drodze wieloletnich umów kooperacyjnych<sup>33</sup>.

Niezależnie od stopnia i zakresu więzi łączących jednostki wielkiej organizacji gospodarczej, organizm ten powinny charakteryzować pewne cechy funkcjonalne. Jako najbardziej pożądane wskazuje się przede wszystkim na: a) uczynienie przedsiębiorstw i dużej organizacji gospodarczej autentycznymi podmiotami działalności gospodarczej, b) wyeli-

<sup>32</sup> Por. referat J. Szydłaka wygłoszony na plenarnym posiedzeniu Partyjno - Rządowej Komisji dla Unowocześnienia Systemu Funkcjonowania Gospodarki i Państwa w dniu 12 IV 1972, w: *Doskonalenie procesu planowania, zarządzania i kierowania gospodarką narodową*, Warszawa 1972, s. 31.

<sup>33</sup> J. Wiszniewski, *Przedsiębiorstwo państwowe, a wielkie organizacje gospodarcze*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1973, nr 7/8, s. 229.

minowanie narzędzi administracyjnych w stosunkach wewnętrznych, c) wykorzystanie jako siły motorycznej funkcjonowania, głównego elementu motywacyjnego załóg i kadr kierowniczych, jakim są możliwości wzrostu wynagrodzenia<sup>34</sup>. Poczynania zmierzające do tworzenia wielkich organizacji gospodarczych, a więc w kierunku istotnych zmian struktury zarządzania muszą być poprzedzone opracowaniem zasad spójnego mechanizmu ekonomicznego ich funkcjonowania. Doświadczenia ostatnich lat niezbiecie bowiem dowodzą, że najbardziej nawet pożądane i celowe rozwiązania prawno-organizacyjne nie znajdujące oparcia w faktycznie odpowiadającym im mechanizmie ekonomicznym, pozostają jedynie w sferze nie spełnionych postulatów<sup>35</sup>.

Z prawnego punktu widzenia zagadnieniem podstawowej doniosłości jest ustalenie, czy dotychczas obowiązujące przepisy prawne zakresają w pełni przydatną płaszczyznę prawno-organizacyjną dla wielkich organizacji gospodarczych. Najistotniejsze w tym zakresie przepisy dekretu z 26 X 1950 r. uzupełnione ustawową nowelą z 16 II 1960 r. pochodzą z okresu obowiązywania i niemal powszechnej aprobaty koncepcji jednozakładowego przedsiębiorstwa państwowego. Dotyczy to w szczególności art. 18 dekretu oraz wydanych na jego podstawie normatywnych aktów wykonawczych określających zasady oraz tryb likwidacji, łączenia oraz reorganizacji przedsiębiorstw<sup>36</sup>. Wydaje się, że dotychczas obowiązujące przepisy mogą stanowić w miarę dostateczną regulację prawną dla tych wielkich organizacji gospodarczych, które funkcjonują w postaci jednolitego przedsiębiorstwa z centralnym ośrodkiem dyspozycji w postaci chociażby zbliżonej do kombinatu przemysłowego lub budowlanego. Niezbędne są jednak pewne dość istotne korekty, jak np. prawidłowe określenie kształtu samorządności robotniczej w warunkach zintegrowanego organizacyjnie, a rozproszonego terytorialnie organizmu gospodarczego. Natomiast w zupełności nie wystarczają te przepisy jako podstawa prawnego unormowania wielkich organizacji gospodarczych opartych na luźniejszych, bardziej elastycznych więziach organizacyjnych. Chodzi tu przede wszystkim o organizacje gospodarcze typu zrzeszeniowego oparte bądź na więzi dobrowolnego uczestnictwa przedsiębiorstw, bądź też zrze-

<sup>34</sup> A. Jędraszczyk, *Duże organizacje gospodarcze*, Życie Gospodarcze, 1972, nr 36/1094.

<sup>35</sup> Z. Niedbała, *Dyrektor przedsiębiorstwa...* op. cit., s. 9 -111 oraz A. Jędraszczyk, op. cit.

<sup>36</sup> Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 10 I 1952 w sprawie zasad i trybu likwidacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. Ustaw 1952, nr 3 poz. 19) oraz zarządzenie przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z 27 I 1951 w sprawie zasad i trybu likwidacji przedsiębiorstw państwowych (Monitor Polski 1951, nr 16, poz. 222).

szenia powoływane na pewien okres w drodze zarządzeń właściwych organów<sup>37</sup>.

Zmiana modelu zjednoczeń i nadanie tym jednostkom rangi zintegrowanego organizmu gospodarczego musi też pociągnąć za sobą dość istotne zmiany ich prawno-organizacyjnego unormowania. Przepisy dotąd obowiązujące nadają bowiem zjednoczeniu raczej kształt nadbudowy organizacyjnej nad zespołem przedsiębiorstw, w znacznie mniejszym natomiast stopniu dają podstawy do traktowania zjednoczeń oraz zgrupowanych przedsiębiorstw jako zintegrowanej ekonomicznie całości<sup>38</sup>. W tym ostatnim kierunku zmierzają już w pewnym stopniu postanowienia uchwały nr 383 Rady Ministrów z 7 XII 1966 r. w sprawie organizacji i zadań zjednoczeń przemysłowych<sup>39</sup> oraz wydanych na podstawie § 52 ust. 2 tego aktu normatywnego zarządzeń prezesa Rady Ministrów. Praktyczne zabiegi w tym kierunku podjęto już np. w resorcie przemysłu maszynowego. Tworzy się tam „zjednoczenia o charakterze jednostek gospodarczych, grupujące tzw. przedsiębiorstwa wewnętrzne, tzn. takie, których pewne funkcje (np. zbyt, rozwój techniki, marketing) przejmuje i będzie wykonywać centrala zjednoczenia lub specjalna jej agenda”<sup>40</sup>.

Wspomniane powyżej jak i wiele innych przesłanek zdaje się wskazywać na wyraźną potrzebę poważnych zmian ustawodawczych w zakresie prawnej organizacji przedsiębiorstw państwowych. Dotyczy to zarówno dekretu z 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych, wydanych na jego podstawie aktów wykonawczych oraz ustawy z 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym. Niezbędne jest jednak równoczesne przełamanie wieloletnich tradycji centralistyczno-administracyjnego zarządzania, które mogą stanowić najistotniejszą przeszkodę praktycznego wdrażania ekonomicznych i prawno-organizacyjnych założeń wielkich organizacji gospodarczych<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Por. formy zrzeszania przedsiębiorstw w przemyśle węgierskim; Sz. Jakubowicz, *Pozycja przedsiębiorstw i ich zgrupowania w przemyśle węgierskim i NRD*, *Gospodarka Planowa* 1970, nr 9, s. 57 i n.

<sup>38</sup> W znacznym stopniu odpowiadałoby to pojęciu „koncernu socjalistycznego”, por. B. Gliński, *O możliwościach wprowadzenia koncernowej formy zjednoczeń*, *Życie Gospodarcze* 1965, nr 25; tenże, *W kwestii wielkich organizacji gospodarczych*, *Nowe Drogi* 1973, nr 3 oraz Z. Rybicki, *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968, s. 206 i n. oraz Cz. Przymusiński, *Zakład przemysłowy jako część składowa przedsiębiorstwa państwowego*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 1973, nr 7/8, s. 235.

<sup>39</sup> *Monitor Polski* 1966, nr 69, poz. 327.

<sup>40</sup> T. Wrzaszczyk, *Doskonalenie struktur i układów organizacyjnych w przemyśle maszynowym*, *Przegląd Organizacji* 1972, nr 5, s. 198.

<sup>41</sup> Obawy takie wyrażane były już w literaturze, por. A. Lipowski, *Kompleksowe podejście do reformy*, *Życie Gospodarcze* 1972, nr 14 oraz A. Jędraszczyk, op. cit.

## DEVELOPPEMENT DES FORMES D'ORGANISATION ET JURIDIQUES DES ENTREPRISES D'ETAT DANS LA REPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE

## R é s u m é

Les entreprises d'état en Pologne ont commencé à apparaître et à être créées déjà au cours des années 1926 - 1927. Pendant ce temps-là, il s'agissait avant tout de la séparation des entreprises de l'administration publique et de les soumettre au régime juridique des entreprises privées. Les principes et le mode de la création ainsi que du fonctionnement des entreprises formées au cours des années d'entre-deux-guerres, se sont montrés inaptes et inutiles dans les conditions socio-économiques changées après la II-e guerre mondiale.

Au cours des années 1945-1950 les problèmes des entreprises d'état ont été normalisés en fragment. Pendant cette période les conceptions d'organisation: a), conception élaborée de l'entreprise d'état composée d'un seul établissement, b), le principe de la direction composée d'un seul directeur de l'entreprise, avaient la signification primordiale et la plus essentielle. L'entrée en vigueur du décret du 26 octobre 1950 portant sur les entreprises d'état est devenue l'étape fondamentale du développement des formes de l'entreprise d'état. Les dispositions de ce décret dans la mesure essentielle ont incorporé et ont inclu les entreprises dans les cadres du système de l'économie planifiée, et en même temps elles ont basé leurs actions sur les principes de la comptabilité économique.

L'amendement du décret de 1950 fait par la loi du 16 février 1960 était une étape successive dans la formation de la forme juridique et de l'organisation des entreprises. On a fait à ce moment-là l'établissement des principes de la subordination des entreprises à l'Union d'entreprises d'état, et on a défini les limites de l'indépendance économique des entreprises. Les tendances actuelles du développement des formes d'organisation des entreprises se forment sous l'influence de la loi de la concentration progressive de la production.

En rapport avec cela on préfère et on préconise avant tout les grandes et fortes économiquement organisations économiques. Ce processus a été commencé en 1969 par la création des combinats industriels et de construction. Ces combinats sont formés par l'union des entreprises actuelles en s'appuyant sur le principe de l'homogénéité des produits fabriqués ou bien sur le principe de la continuité des phases du processus technologique. Les soit-disant grandes organisations économiques ont actuellement la plus grande importance. Ce sont non seulement les combinats, les unions d'entreprises d'état, mais aussi les entreprises composées de plusieurs établissements. Le processus de la concentration de la gestion ne peut pas exclure de petites formes d'organisation de gérer les actions économiques.

La création de nouvelles formes d'organisation ne peut pas donc être le but en soi, mais elle doit servir à des besoins économiques et sociaux bien définis.