

Zbigniew MITURA

W kwestii konstrukcji prawnej przedsiębiorstwa państwowego

К вопросу правовой конструкции государственного предприятия

On the Problem of the Legal Construction of a State Enterprise

I. W wyniku uchwał VI Zjazdu Partii opracowany został obszerny program doskonalenia systemu zarządzania przedsiębiorstwami; jest on od 1973 r. sukcesywnie wdrażany w jednostkach inicjujących. Naczelnym założeniem wdrażanej w przemyśle reformy jest stworzenie warunków dla racjonalnej gospodarki i dynamicznego rozwoju postępu techniczno-ekonomicznego w podstawowych jednostkach organizacyjnych, jakimi są przedsiębiorstwa. Nowe rozwiązania, nie rezygnujące z nadrzędnej pozycji planu centralnego, mają zapewnić tym organizacjom: 1) zwiększenie samodzielności i odpowiedzialności w zakresie bieżących decyzji ekonomicznych, 2) możliwości uzyskiwania korzyści, wynikających z lepszej gospodarności i ponoszenia ujemnych konsekwencji złego gospodarowania, 3) stosowanie nowych mierników oceny pracy przedsiębiorstw obiektywizujących tę ocenę oraz oparcie działalności przedsiębiorstw na konsekwentnym przestrzeganiu zasad rozrachunku gospodarczego.¹ Wymaga to wprowadzania do przemysłu kompleksowych zmian w metodach planowania i sterowania działalnością gospodarczą przedsiębiorstw, a mianowicie przechodzenia od bezpośredniego, dyrektywnego zarządzania przedsiębiorstwami do sterowania ich działalnością przy pomocy instrumentów ekonomicznych i bodźców (parametrów) skłaniających podmioty gospodarujące (kierownictwa przedsiębiorstw i załogę) do podejmowania działalności zgodnej z wytycznymi planu centralnego oraz do zwiększania efektywności ekonomicznej

¹ Patrz Uchwała VI Zjazdu PZPR: *O dalszy socjalistyczny rozwój PRL*, „Trybuna Ludu”, Warszawa 1971, s. 21 i n.

działania.² Wymaga to także zmian w strukturze organizacyjnej przedsiębiorstw, a mianowicie integrowania działalności gospodarczej przedsiębiorstw w ramach wielkich organizacji gospodarczych. Nowe zasady gospodarowania wdrażane w jednostkach inicjujących zmieniają istotnie mechanizm funkcjonowania tych jednostek organizacyjnych. Zmiany w ekonomicznym mechanizmie funkcjonowania przedsiębiorstw wymagają krytycznego spojrzenia na ważniejsze rozwiązania w zakresie prawnej konstrukcji przedsiębiorstwa.

II. Prawo reguluje w zasadzie wszystkie podstawowe elementy organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych. W konstrukcji prawnej przedsiębiorstwa można wyodrębnić następujące główne elementy: 1) formę prawną przedsiębiorstwa, 2) podstawy prawne działalności, 3) formy wyodrębnienia organizacyjno-prawnego, 4) strukturę organizacyjną, 5) zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym.³ W obowiązującym systemie prawa uregulowania dotyczące wymienionych elementów konstrukcji prawnej przedsiębiorstwa rozproszone są w wielu aktach prawnych, pochodzących z różnych okresów, często bardzo odległych.

Podstawowe znaczenie w tym przedmiocie ma nadal dekret z dnia 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych, gruntownie znowelizowany w 1960 r.⁴, regulujący jednak ramy prawne przedsiębiorstw państwowych w sposób fragmentaryczny i kadłubowy. Zarówno wspomniany dekret, jak i towarzyszące mu akty prawne regulujące podstawowe elementy konstrukcji prawnej przedsiębiorstwa nie odpowiadają nowym warunkom społeczno-ekonomicznym funkcjonowania przedsiębiorstw, wynikającym ze zmian w systemie zarządzania. Dlatego w ramach programu doskonalenia prawa wytyczonego na lata 1974—1980 przewidziano nowelizację tej części prawa, która zmierza w kierunku dostosowania rozwiązań prawnych do nowych warunków ekonomicznych funkcjonowania przedsiębiorstw oraz bardziej zwartego, kompleksowego i jednolitego unormowania konstrukcji prawnej przedsiębiorstwa.⁵ Podjęte prace legislacyjne w tym przedmiocie wywołały dyskusję nad dostosowaniem przyszłego kształtu prawnego przedsiębiorstwa do osiągniętego etapu rozwojowego naszej gospodarki. Chodzi bowiem o to, aby nowe rozwiązania prawne odzwierciedlały nie tylko osiągnięty stopień rozwoju przedsię-

² Podobne tendencje zmian w systemie zarządzania przemysłem występują w innych krajach socjalistycznych. Por. J. Kleer: *Reformy gospodarcze w krajach socjalistycznych (Zarys głównych kierunków)*, Warszawa 1969, s. 8 i n.

³ Por. na ten temat T. Rabska: *Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej*, Poznań 1966, s. 94.

⁴ Tekst jednolity zawiera Dz.U. z 1960 r., nr 18, poz. 111.

⁵ Por. uchwałę nr 46 Rady Ministrów z 8 II 1974 r. (nie publikowana).

biorstwa, ale także przewidywane zmiany w organizacji i funkcjonowaniu tych jednostek organizacyjnych.⁶ Celowi temu ma służyć także niniejsze opracowanie.

Rzecz jasna, celem tego typu opracowania nie może być wyczerpujące przedstawienie całokształtu obszernej i złożonej problematyki regulacji prawnej przedsiębiorstwa państwowego. Nie pozwalają na to jego szczupłe rozmiary. Celem opracowania jest zakreslenie głównych, a jednocześnie najbardziej kontrowersyjnych zagadnień regulacji prawnej przedsiębiorstwa państwowego oraz wskazanie na podstawie zmian zachodzących w systemie zarządzania przemysłem, w jakich kierunkach powinny zmieścić nowe uregulowania prawne w tym przedmiocie.

III. Według obowiązującego prawa, forma prawna przedsiębiorstwa może być różna. Przedsiębiorstwa mogą występować w formie spółki akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub w formie przedsiębiorstwa państwowego na rozrachunku gospodarczym.⁷ Podstawową formą organizacyjną w Polsce są przedsiębiorstwa państwowe na rozrachunku gospodarczym, funkcjonujące w oparciu o przepisy dekretu z 26 X 1950 r. Spod przepisów dekretu wyłączone są tylko określone przedsiębiorstwa, jak np.: PKP, PPTT, PAP, PZU, banki itp., z uwagi na ich szczególny charakter i działalność. Te same argumenty i dotychczasowa praktyka przemawiają za pozostawieniem odrębnych regulacji prawnych tych organizacji gospodarczych w znowelizowanej ustawie o przedsiębiorstwach państwowych.

Według obowiązującego dekretu „przedsiębiorstwo państwowe jest podstawową jednostką organizacyjną gospodarki planowej, utworzoną w celu zaspokojenia potrzeb społecznych w dziedzinie określonej w akcie o jego utworzeniu”, przy czym „przedsiębiorstwo samodzielnie organizuje i prowadzi swą działalność w celu wykonania zadań wynikających z aktu o jego utworzeniu i obowiązujących je wskaźników planowych”.⁸ Określony w ten sposób status przedsiębiorstwa nie budzi w zasadzie zastrzeżeń. Należy sądzić, że także w nowym wdrażanym w jednostkach inicjujących systemie zarządzania podstawową formą organizacyjną pozostanie

⁶ Por. L. Bar: *Państwowe organizacje gospodarcze (Zagadnienia legislacyjne)*, „Państwo i Prawo”, 1974, z. 7, s. 53 oraz Z. Nie d b a ła: *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w warunkach koncentracji produkcji*, „Państwo i Prawo”, 1977, z. 8—9.

⁷ Forma spółki występuje w Polsce stosunkowo rzadko, por. J. Wiszniewski: *Zarys prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 86 oraz Z. Żabiński: *Majątek przedsiębiorstw państwowych (Zagadnienia prawne rachunkowości)*, Warszawa 1973, s. 25.

⁸ Cyt. dekret z 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych.

nadal tak rozumiane przedsiębiorstwo.⁹ Powstające w gospodarce nowe zjawiska wymagają jednak ustosunkowania się do następujących spraw:

1. Szybko postępująca naprzód w ostatnich latach integracja gospodarcza państw RWPG oraz podejmowanie w jej wyniku wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych wymagają w ustawie o przedsiębiorstwach przynajmniej zasygnalizowania tej kwestii, jeśli nie uregulowania form prawnych i podstawowych zasad funkcjonowania przedsiębiorstw wspólnych.

2. Rosnąca w gospodarce polskiej pozycja handlu zagranicznego, a zwłaszcza szybko rozwijające się kontakty handlowe Polski z krajami strefy dolarowej wskazują na potrzebę uregulowania form prawnych przedsiębiorstw o kapitale mieszanym. Jak wiadomo, do tych celów z powodzeniem wykorzystywana jest forma spółki akcyjnej, uregulowanej utrzymanymi w mocy przepisami kodeksu handlowego z 1934 r.

3. Potrzeby kompleksowego rozwoju niektórych dziedzin gospodarki wewnątrz kraju (np. gospodarki żywnościowej) będą wymagały w przyszłości tworzenia nowych form organizacyjnych o charakterze zrzeszeń gospodarczych dla umożliwienia współdziałania ze sobą przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowo-handlowych odmiennie usytuowanych w gospodarce z uwagi na przynależność terytorialną, branżowo-resortową oraz reprezentowany typ lub formę własności. Dotychczasowe formy prawne koordynowania działalności tego typu przedsiębiorstw okazują się w praktyce niewystarczające.¹⁰

IV. W socjalistycznej gospodarce planowej prawo wyznacza cel przedsiębiorstwa oraz stanowi podstawę jego działalności. Przedmiotem regulacji prawnej są nie tylko czynności prawne, ale także faktyczne (działalność produkcyjna). Przedmiotem regulacji prawnej są zarówno zagadnienia związane z organizacją, jak też z funkcjonowaniem przedsiębiorstw państwowych. Każda prawie czynność podejmowana w przedsiębiorstwie znajduje uzasadnienie w przepisach prawnych należących do różnych gałęzi prawa i posiadających różną rangę prawną. Wśród przepisów regulujących organizację i działalność przedsiębiorstwa przeważają zdecydowanie akty normatywne pochodzące od Rady Ministrów, upoważnionej generalnie przez konstytucję do zarządzania gospodarką, oraz od innych naczelných organów administracji państwowej, zarządzających określonymi działami gospodarki. Sytuacja taka rodzi trudny do rozstrzygnięcia problem, które przepisy prawne regulujące organizację i działalność przedsiębiorstwa powinny mieć rangę ustawy, względnie powinny być wyda-

⁹ Nie wyklucza to rzecz jasna potrzeby bardziej precyzyjnego sformułowania w nowych przepisach pojęcia przedsiębiorstwa. Por. propozycje w tym przedmiocie L. Bara: *Przedsiębiorstwo państwowe (W kwestii koncepcji legislacyjnej)*, „Państwo i Prawo”, 1975, z. 10, s. 8.

¹⁰ Por. na ten temat Bar: cyt. *Państwowe organizacje gospodarcze...*, s. 58.

wane w oparciu o delegację ustawową (zwłaszcza delegację szczegółową). W tej kwestii pomocny wydaje się podział przepisów na dwie grupy:

1) przepisy regulujące stałe elementy funkcjonowania przedsiębiorstwa, jak: sposób powoływania i likwidacji przedsiębiorstwa, forma prawna przedsiębiorstwa, sposób wyodrębnienia organizacyjno-prawnego, struktura organizacyjna przedsiębiorstw (zwłaszcza formy grupowania przedsiębiorstw), zarząd przedsiębiorstwem, zasady, metody i formy działania przedsiębiorstwa;

2) przepisy regulujące zmienne elementy funkcjonowania przedsiębiorstwa, które ustalają konkretną treść działalności przedsiębiorstwa.¹¹

Wydaje się, że podstawa prawna wydawania przepisów ma znaczenie głównie dla regulacji zagadnień wymienionych w grupie pierwszej, z uwagi na ich większą stabilność, rangę i stopień ogólności. W przeważającej większości są to zagadnienia związane z istotnymi elementami konstrukcji prawnej przedsiębiorstwa, będącego ważnym ogniwem socjalistycznych stosunków produkcji i jako takie winny być regulowane przepisami o randze ustawowej, względnie rozporządzeniami wykonawczymi do ustawy. Druga grupa zagadnień, dotycząca sposobu ustalania treści działalności przedsiębiorstwa, nosząca charakter decyzji ekonomicznych podejmowanych przez różne szczeble zarządzania, charakteryzuje się zmiennością i szczegółowością uregulowań, w związku z czym może być regulowana przepisami o niższej randze prawnej na podstawie upoważnienia ogólnego. Rzecz jasna, zaproponowany podział przepisów prawnych, jak też pogląd dotyczący sposobu regulacji prawnej najważniejszych elementów konstrukcji prawnej przedsiębiorstwa są wielce dyskusyjne.¹² Niemniej jednak wyodrębnienie w nowej ustawie o przedsiębiorstwach grupy zagadnień wymagających przy regulacji prawnej upoważnienia ustawowego zasługuje na uwagę chociażby z tego powodu, że obecny stan prawny prowadzi do nadmiernej emisji aktów normatywnych niższej rangi, a w konsekwencji do nadmiernej deprecjacji tej części ustawodawstwa gospodarczego.

V. Szczególnie istotne znaczenie dla efektywnego funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych ma zakres i forma organizacyjno-prawnego wyodrębnienia ich z majątku ogólnonarodowego i związany z tym stopień samodzielności gospodarczej. Samodzielność gospodarcza przedsiębiorstwa zakreślona jest przez przepisy w kilku płaszczyznach: 1) przez przyznanie przedsiębiorstwu określonych kompetencji do działania (płaszczyzna administracyjnoprawna), 2) przez nadanie przedsiębiorstwu uprawnień cywilnoprawnych w postaci osobowości prawnej (płaszczyzna cywilno-

¹¹ Podobnie wypowiada się w tym przedmiocie Rabska: *op. cit.*, s. 151.

¹² Interesujące poglądy w tej kwestii wypowiadają S. Buczkowski, Z. K. Nowakowski: *Prawo obrotu uspołecznionego*, Warszawa 1971, s. 24 i n.

prawna), 3) przez ustalenie i przekazanie przedsiębiorstwu zadań planowych, względnie tworzenie reguł ekonomicznych dla ustalenia takich zadań w przedsiębiorstwie w zależności od przyjętego typu sterowania działalnością gospodarczą przedsiębiorstwa — systemu sterowania bezpośrednio przy pomocy dyrektyw, względnie pośrednio przy pomocy parametrów ekonomiczno-finansowych (płaszczyzna aktów planowania). W takiej kolejności omówione zostaną najważniejsze zagadnienia regulacji prawnej samodzielności gospodarczej przedsiębiorstw państwowych.

VI. Problem samodzielności przedsiębiorstwa w płaszczyźnie administracyjnoprawnej — to głównie kwestia decentralizacji uprawnień (władztwa administracyjnego). Dla zapewnienia wykonania zadań przepisy wyposażają przedsiębiorstwo (kierownictwo przedsiębiorstwa) w pewien zakres kompetencji. Kompetencje oznaczają pewną wyłączność w podejmowaniu decyzji w określonych sprawach. Uprawnienia przedsiębiorstwa do podejmowania różnych czynności (prawnych i faktycznych) uregulowane są w różnych aktach normatywnych.¹³ Aktualnie najpełniej sprawy te reguluje uchwała nr 49 Rady Ministrów z 18 II 1972 r. w sprawie rozszerzenia uprawnień dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłowych przemysłu kluczowego i dyrektorów ich zjednoczeń.¹⁴ Uchwała stanowi ważny krok w dziedzinie uregulowania stosunków łączących przedsiębiorstwo z jednostką nadrzędną, niemniej jednak w świetle reform systemu zarządzania wdrażanego w jednostkach inicjujących rozwiązania zawarte w uchwale należy uznać za niewystarczające.¹⁵ Przepisy uchwały wytyczają nadal uprawnienia dyrektorów przedsiębiorstw, co stwarza domniemanie, że w kwestiach nie unormowanych uprawnienia dyrektorom przedsiębiorstw nie przysługują, mimo że od wielu lat wysuwane są w literaturze słuszne postulaty, aby zakreślić w przepisach uprawnienia central zjednoczeń wobec przedsiębiorstw, pozostawiając sprawy nie uregulowane do decyzji dyrektorów przedsiębiorstw.¹⁶ Ponadto z definicji przedsiębiorstwa sformułowanej w przepisach dekretu z 26 X 1950 r. wynika, że przedsiębiorstwo samodzielnie organizuje i prowadzi swą działalność. Muszą istnieć zatem nie tylko unormowania prawne wyznaczające granicę tej samodzielności lecz także gwarancje jej zachowania. Obowiązujące przepisy nie przewidują jednak — poza wyjątkiem przewidzia-

¹³ Por. R a b s k a: *op. cit.*, s. 160 i n.

¹⁴ MP 1972, nr 13, poz. 90.

¹⁵ Obszernie omawia cytowaną uchwałę Z. R z e p k a: *O rozszerzeniu uprawnień i obowiązków dyrektorów przedsiębiorstw i zjednoczeń*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 1972, nr 5, s. 154.

¹⁶ Pogląd ten znajdujący odzwierciedlenie w podręcznikach akademickich, por. np. Wiszniewski: *Zarys...*, s. 89, odnoszony jest także do metody regulacji pozycji prawnej przedsiębiorstwa państwowego funkcjonującego w systemie WOG-u.

nym w uchwale nr 383 Rady Ministrów z 7 XII 1966 r. — środków prawnych służących do ochrony praw przedsiębiorstwa, w przypadku naruszeń takich praw przez jednostkę nadrzędną. Środki takie należy uznać za niezbędne w sytuacji, kiedy decyzja jednostki nadrzędnej naraża przedsiębiorstwo na straty materialne.¹⁷ W takiej sytuacji w ustawie należałoby przewidzieć możliwość zaskarżenia sprzecznej z prawem decyzji jednostki nadrzędnej oraz dochodzenia naprawienia uszczerbku majątkowego powstałego wskutek wydanej decyzji. Najodpowiedniejszym trybem dla dochodzenia przez przedsiębiorstwo swych praw byłaby droga postępowania arbitrażowego.¹⁸

Nowe zasady gospodarowania wdrażane w przemyśle implikują potrzebę odmiennego uregulowania omawianych zagadnień wewnątrz wielkich organizacji gospodarczych, które cechuje wysoki stopień integracji działalności gospodarczej, tj. w zjednoczeniach przemysłu, kombinatach przemysłowych i przedsiębiorstwach wielozakładowych. Zasady te wymagają znacznego uelastycznienia tworzenia struktur organizacyjnych wielkich organizacji gospodarczych, dostosowywania struktury organizacyjnej do specyfiki branż i konkretnych warunków w danej dziedzinie wytwarzania. Wymagają one także pozostawienia tym organizacjom pewnej swobody w zakresie decentralizacji funkcji zarządzania na rzecz zgrupowanych jednostek.¹⁹ Jeśli tak, to w nowym systemie zarządzania zagadnienia te nie mogą być uregulowane w sposób szablonowy w jednym akcie normatywnym, lecz powinny być uregulowane inaczej dla każdej organizacji gospodarczej. Najodpowiedniczą formą prawną dla uregulowania tych zagadnień byłaby forma statutu.²⁰

Wielkie organizacje gospodarcze mają na celu integrowanie działalności gospodarczej zgrupowanych jednostek gospodarczych. Dla realizacji funkcji integracyjnych centrale tych organizacji są wyposażone w szerokie uprawnienia dotyczące rozdziału zadań produkcyjnych i redystrybucji środków finansowych między zgrupowane jednostki gospodarcze. Jeśli tak, to zagadnienie ochrony praw zgrupowanych w tych organizacjach jedno-

¹⁷ Por. w tej kwestii wywody L. Bara: *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968, s. 163—164, S. Włodzyki: *Doskonalenie organizacji i działalności arbitrażu państwowego w warunkach zmian w systemie zarządzania*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 1972, nr 8—9, s. 268.

¹⁸ Bar: *Przedsiębiorstwo państwowe...*, s. 16.

¹⁹ Por. Sz. Jakubowicz: *Struktury organizacyjne* [w:] *Zarys systemu funkcjonowania jednostek inicjujących*, Warszawa 1973, s. 26 i n., oraz Niedbała: *Położenie prawne przedsiębiorstwa...*, s. 148.

²⁰ Por. J. Wiszniewski: *Prawne aspekty reform funkcjonowania gospodarki*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 1971, nr 12, s. 414.

stek gospodarczych winno być rozwiązane na płaszczyźnie organizacyjnej wewnątrz WOG-u, w zależności od jego typu i charakteru powiązań organizacyjnych.

VII. W płaszczyźnie cywilnoprawnej przedsiębiorstwo państwowe jako osoba prawna upoważnione jest generalnie przez przepisy prawa cywilnego do podejmowania czynności prawnych we własnym imieniu w granicach określonych przez przepisy prawa, statut oraz zakres zadań danej osoby (specjalna zdolność prawna). Realizowane w ostatnich latach zmiany w systemie zarządzania przemysłem, a zwłaszcza nowe warunki gospodarowania wdrażane w jednostkach inicjujących zwiększają możliwości wykorzystania instytucji cywilnoprawnych dla organizacji obrotu gospodarczego między tymi podmiotami. Nowe, trudne do rozwiązania problemy prawne w ramach obowiązującego ustawodawstwa powstają natomiast na tle zachodzących w gospodarce procesów integracyjnych.²¹

Powoływanie w przemyśle wielkich organizacji gospodarczych typu kombinatowego, grupujących jednostki gospodarcze w formie zakładów prowadzonych na wewnętrznym rozrachunku gospodarczym i pozbawionych osobowości prawnej, wyłania problem określenia charakteru prawnego stosunków między zakładami oraz sposobu regulowania tych stosunków. W kwestii pierwszej formułowane są dwie koncepcje: 1) aby stosunki tego typu traktować jako stosunki cywilnoprawne podlegające reżymowi prawa cywilnego, 2) aby stosunki te traktować jako rodzaj stosunków organizacyjno-prawnych regulowanych aktami wewnętrznymi dyrekcji kombinatu, do których posiłkowo można by stosować przepisy prawa cywilnego.²² Wydaje się, że rozstrzygnięcie powyższego dylematu nie leży w sferze uzasadnień prawnych. O wyborze rozwiązania powinny decydować przede wszystkim argumenty leżące w sferze ekonomiczno-organizacyjnej (rzeczywiste potrzeby w zakresie organizacji obrotu), a zwłaszcza stopień integracji gospodarczej zgrupowanych jednostek. Ponadto forma organizacyjno-prawna kombinatu powinna być zastrzeżona dla takich organizacji gospodarczych, w których więzi integracyjne są tak silne, że wykluczają przyznanie zgrupowanym jednostkom samodzielności prawnej.

Z prowadzonych w tym przedmiocie badań i obserwacji praktyki gospodarczej wynika, że powyższa zasada nie zawsze jest przestrzegana przy tworzeniu kombinatów, w związku z czym pozycja ekonomiczna i prawna zakładu w kombinacie niewiele się różni od pozycji przedsiębiorstwa w

²¹ Por. interesujące na ten temat wywoły i propozycje L. Bara i L. Stępniaaka: *Zagadnienia prawne doskonalenia planowania i zarządzania gospodarką narodową*, „Państwo i Prawo”, 1977, z. 1, s. 16 i n.

²² Por. Wiszniewski: *Prawne aspekty...*, s. 412, L. Bar: *Państwowe organizacje gospodarcze...*, s. 61.

zjednoczeniu. Zarówno stosunki zewnętrzne między zakładami kombinatu a innymi podmiotami prawa, jak też stosunki wewnętrzne między zakładami przybierają z reguły postać więzi umownych lub *quasi* umownych. W tej sytuacji większość argumentów przemawia za wyborem koncepcji pierwszej.²³ Przyjęcie koncepcji pierwszej wymaga uznania zakładów za podmioty prawa uprawnione do występowania we własnym imieniu w obrocie cywilnym w stosunkach z innymi osobami prawnymi, a także w jakimś określonym stopniu w stosunkach wewnątrz kombinatu. Rozwiązanie takie wymaga — rzecz jasna — ustawowego uregulowania zakresu praw i obowiązków wynikających z tego typu podmiotowości prawnej. Rozwiązania takie znane są w doktrynie prawa cywilnego państw socjalistycznych.²⁴

W uregulowaniu stosunków obrotu cywilnego wewnątrz kombinatu możliwa jest następująca alternatywa: 1) pozostawienie całej sfery stosunków tego typu wewnątrz kombinatu do uregulowania aktami wewnętrznymi dyrektora kombinatu, 2) uregulowanie tych stosunków, przynajmniej w podstawowej części, normami zewnętrznymi. Należy uznać za słuszny pogląd, że podstawy obrotu cywilnego między zakładami powinny być uregulowane w sposób jednolity dla wszystkich kombinatów przepisami ogólnymi pochodzącymi z zewnątrz, szczegółowe zaś postanowienia w tej materii mogłyby być przedmiotem regulacji wewnętrznej dokonywanej przez dyrektora kombinatu. Chodzi bowiem o zapewnienie dyrektorowi kombinatu możliwości oddziaływania na formę i treść zawieranych przez zakłady umów i porozumień.²⁵

VIII. Charakter prawny przepisów regulujących działalność przedsiębiorstwa w płaszczyźnie administracyjnoprawnej i cywilnoprawnej nie budzi w zasadzie wątpliwości. Wątpliwości wyłaniają się przy ocenie charakteru prawnego przepisów ustalających treść działalności gospodarczej przedsiębiorstwa. W nowym wdrażanym systemie zarządzania zmienia się istotnie sposób kształtowania treści planu gospodarczego tych jednostek. Dyrektywy administracyjne (zadania, limity) ograniczone zostają do niezbędnego minimum, a rolę instrumentów sterowania działalnością gospodarczą przedsiębiorstw przejmują parametry ekonomiczno-finansowe, na podstawie których przedsiębiorstwa ustalają własne plany. W związku z tym zmienia się charakter planów gospodarczych, które w nowym systemie tracą cechy dyrektyw, a w coraz większym stopniu stają się wytycz-

²³ Por. wyniki prac empirycznych prowadzonych przez Instytut Nauk Prawnych PAN w opracowaniu: *Grupowanie przedsiębiorstw państwowych* [w:] *Zagadnienia prawne*, Ossolineum, Wrocław 1972 r.

²⁴ Por. B a r: *Państwowe organizacje gospodarcze...*, s. 61.

²⁵ *Loc. cit.*

na działania.²⁶ Z ekonomicznego punktu widzenia zarówno plany gospodarcze, jak też środki bezpośredniego i pośredniego oddziaływania na planującego stanowią rodzaj decyzji ekonomicznych, podejmowanych na różnych szczeblach zarządzania w ramach posiadanych kompetencji. Ocena tych decyzji z punktu widzenia charakteru prawnego nastęrcza duże trudności.

Z prawnego punktu widzenia decyzje te nie mają jednolitego charakteru, przybierają różne formy prawne, a jednocześnie nie mieszczą się w tradycyjnych podziałach prawnych. Duże kontrowersje powstają zwłaszcza na tle oceny charakteru prawnego planów gospodarczych. Plany gospodarcze traktowane są w literaturze bądź jako akty normatywne, bądź jako akty planowania. Szereg argumentów przemawia za wyodrębnieniem tego typu regulacji prawnych w odrębną grupę. Akty planowania różnią się od innych aktów normatywnych (administracyjnoprawnych i finansowoprawnych): 1) odmienną treścią regulowanych stosunków (regulują stosunki gospodarcze powstające na tle planowania), 2) sposobem regulacji (normy zawarte w planach gospodarczych cechuje znaczny stopień szczegółowości — z reguły rozstrzygają konkretne sytuacje i skierowane są do określonych adresatów), 3) charakterem unormowań (normy zawarte w planach gospodarczych są w coraz większym stopniu rezultatem wspólnych decyzji różnych podmiotów planujących, a nie jednostronnymi, władczymi rozstrzygnięciami organów administracyjnych). Unormowania dotyczące metod kształtowania treści planu gospodarczego przedsiębiorstw mogą przybierać postać zarówno aktów normatywnych, jak to ma miejsce w przypadku regulowania zasad obowiązujących w gospodarce finansowej organizacji gospodarczych, jak też decyzji gospodarczych, w przypadku wykorzystania do tych celów środków typu nakazowego, czy też szczegółowych limitów względnie norm finansowych.

IX. Struktura organizacyjna przedsiębiorstwa państwowego uregulowana jest w dwu płaszczyznach: zewnętrznej i wewnętrznej.

W płaszczyźnie zewnętrznej prawo reguluje różne formy integracji gospodarczej przedsiębiorstw. Poza przepisami dekretu o przedsiębiorstwach państwowych podstawowe znaczenie w tym przedmiocie mają takie akty prawne, jak: 1) uchwała nr 383 Rady Ministrów z 7 XII 1966 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych (MP nr 69 poz. 327), 2) uchwała nr 193 Rady Ministrów z 23 IX 1969 r. w sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych (MP nr 46 poz. 362), 3) uchwała nr 388 Rady Ministrów z 17 XI 1960 r. o przedsiębiorstwach prowadzących (MP nr 94 poz. 417), 4) uchwała nr 116 Rady

²⁶ Por. K. Golinowski: *Zmiany w planowaniu* [w:] *Zarys systemu funkcjonowania jednostek inicjujących*, Warszawa 1973, s. 51.

Ministrów z 14 VI 1965 r. o współpracy i koordynacji branżowej (MP nr 33 poz. 178). Przewidziane w tych przepisach formy i metody grupowania przedsiębiorstw, takie jak: zjednoczenia, zjednoczenia wiodące, kombinaty, przedsiębiorstwa prowadzące i patronackie nie w pełni są dostosowane do potrzeb nowej struktury organizacyjnej wdrażanej w jednostkach inicjujących.

W nowej strukturze organizacyjnej przemysłu podstawową jednostką są wielkie organizacje gospodarcze. Oparcie zarządzania przemysłem na dużych organizacjach gospodarczych podyktowane jest wymogami nowoczesnej organizacji procesów gospodarczych i wynika z obiektywnych praw koncentracji produkcji i zarządzania. Uwzględniając następujące kryteria: rodzaj powiązań techniczno-produkcyjnych, typ rozrachunku gospodarczego, stopień samodzielności prawnej, stopień centralizacji funkcji zarządzania, można wyodrębnić w nowej strukturze organizacyjnej przemysłu 4 podstawowe typy organizacyjne: 1) zjednoczenia przemysłu, 2) zjednoczenia przedsiębiorstw, 3) kombinaty, 4) przedsiębiorstwa wielozakładowe. Funkcjonowanie w przemyśle WOG-ów, różniących się istotnie rozwiązaniami organizacyjnymi, wymaga weryfikacji obowiązujących w tym przedmiocie uregulowań prawnych. Przy uwzględnieniu dotychczasowych tendencji zmian w przemyśle oraz formułowanych w tej kwestii postulatów na uwagę zasługują zwłaszcza następujące propozycje:

1) przepisy prawne regulujące formy grupowania przedsiębiorstw powinny mieć bardziej zwarty charakter oraz regulować te zagadnienia w sposób bardziej kompleksowy i jednolity;

2) przepisy te powinny być włączone do ustawy o przedsiębiorstwach, z uwagi na silny związek tych zagadnień z problematyką funkcjonowania przedsiębiorstw;

3) nowe uregulowania prawne powinny uwzględniać wszystkie funkcjonujące w gospodarce typy organizacyjne, nadając im odpowiedni kształt prawny;

4) nowe uregulowania prawne powinny ponadto przewidywać możliwość dobrowolnego zrzeszania się przedsiębiorstw w formę zrzeszeń przemysłowych, pozbawionych w zasadzie uprawnień kontrolno-nadzorczych wobec zgrupowanych przedsiębiorstw;

5) nowe uregulowania prawne powinna cechować elastyczność w dostosowaniu struktur organizacyjnych i form prawnych grupowania przedsiębiorstw do specyfiki branż.²⁷

W odniesieniu do funkcjonujących aktualnie w przemyśle organizacji grupujących przedsiębiorstwa słuszne wydają się zastrzeżenia, dotyczące

²⁷ Por. L. Bar: *Przedsiębiorstwo państwowe...*, s. 16 oraz J. Wiszniewski: *Przedsiębiorstwo państwowe a wielkie organizacje gospodarcze*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 1973, nr 7—8, s. 229 i n.

konstrukcji prawnej zjednoczeń przemysłu. Jak wiadomo, zjednoczenia tego typu cechuje obecnie wysoki stopień centralizacji funkcji zarządzania na szczeblu centrali zjednoczenia, przy utrzymaniu statusu przedsiębiorstwa zgrupowanych jednostek, które funkcjonują na zasadach pełnego zewnętrznego rozrachunku gospodarczego i wyposażone są w osobowość prawną. Szerokie kompetencje centrali zjednoczeń w dziedzinie zarządzania oraz redystrybucji środków finansowych stawiają pod znakiem zapytania zasadność wyposażenia zgrupowanych w zjednoczeniu jednostek w osobowość prawną. Pozycja przedsiębiorstwa w tego typu zgrupowaniu czyni iluzoryczną zasadę wynikającą z art. 40 k.c. i art. 12 dekretu głoszącą, że przedsiębiorstwo państwowe odpowiada tylko za swoje zobowiązania, że odpowiedzialność jego nie rozciąga się na zobowiązania Skarbu Państwa ani innego przedsiębiorstwa państwowego i że Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania przedsiębiorstw państwowych, bowiem zasady redystrybucji środków finansowych obowiązujące w zjednoczeniu przewidują możliwość refundacji strat poniesionych przez jedno z przedsiębiorstw z tytułu odpowiedzialności za zobowiązania z funduszu pochodzącego od innych przedsiębiorstw. W takiej sytuacji należałoby rozważyć zasadność przyznania przedsiębiorstwom zgrupowanym w zjednoczeniu przemysłu osobowości prawnej.²⁸ Osobowość prawna powinna być zastrzeżona wyłącznie dla takich jednostek organizacyjnych, które posiadają ekonomiczne cechy przedsiębiorstwa, które wyposażone są w określone minimum samodzielności ekonomicznej i którym przysługuje określony zakres autonomii majątkowej umożliwiającej realizację w praktyce gospodarczej zasady wyrażonej w art. 40 k.c. W przypadku przedsiębiorstw zgrupowanych w zjednoczeniach przemysłu warunek taki nie jest spełniony.

W płaszczyźnie wewnętrznej prawo reguluje przeważającą część stosunków organizacyjnych w przedsiębiorstwie. Podstawowym zagadnieniem jest tu kwestia uprawnień do stanowienia norm w tym przedmiocie oraz zakresu regulacji prawnej stosunków organizacyjnych. W nowym systemie zarządzania dyrekcje WOG-ów oraz jednostek zgrupowanych dysponują szerokimi uprawnieniami w zakresie kształtowania wewnętrznej struktury organizacyjnej. Wiąże się to z tym, że prawidłowe ukształtowanie struktury organizacyjnej jednostek gospodarczych wymaga znajomości czynników determinujących rozwiązania organizacyjne oraz ma duże znaczenie dla podnoszenia ekonomicznej efektywności działania tych jednostek.

Nieodłącznym elementem kształtowania struktury organizacyjnej w jednostkach gospodarczych jest formalizowanie stosunków organizacyj-

²⁸ Por. stanowisko w tej kwestii Niedbały: *Położenie prawne przedsiębiorstwa...*, s. 148 i n.

nych. W zabiegu tym słusznie upatruje się niebezpieczeństwo przeformalizowania struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, co w konsekwencji może prowadzić do wystąpienia zjawisk patologicznych w postaci nadmiernego usztywnienia struktury organizacyjnej i przejawów biurokratyzmu. Nie należy jednakże utożsamiać stopnia sformalizowania stosunków organizacyjnych ze stopniem ich regulacji prawnej.²⁹ Przez formalizację w teorii organizacji i zarządzania rozumie się każde graficzne utrwalenie stosunków organizacyjnych w formie opisów, wykresów, zestawień. Regulacja prawna jest najwyższym stopniem formalizowania stosunków organizacyjnych. Formalizować przy użyciu norm prawnych należy tylko te stosunki organizacyjne, które mają względnie trwałe charakter i które z uwagi na rangę w przedsiębiorstwie powinny przybrać formę stosunków prawnych. Przesadne nadużywanie tej metody nadmiernie usztywnia strukturę organizacyjną i biurokratyzuje stosunki organizacyjne. Podnoszony w literaturze problem nadmiernej formalizacji stosunków organizacyjnych i płynących stąd negatywnych zjawisk odnosi się głównie do formalizacji prawnej i na tym odcinku istnieje potrzeba poszukiwania rozwiązań optymalnych. Jednocześnie określenie, które stosunki organizacyjne w przedsiębiorstwie powinny podlegać regulacji prawnej, a które mogą być formalizowane przy użyciu innych metod i technik — wymaga przeprowadzenia w tym przedmiocie szczegółowych badań empirycznych.

X. W problematyce prawnej zarządu przedsiębiorstwem państwowym najistotniejsze znaczenie ma prawidłowe ukształtowanie stosunków między dwoma organami zarządzania, to jest dyrektorem przedsiębiorstwa i samorządem robotniczym. Teoria i praktyka funkcjonowania samorządu robotniczego w przedsiębiorstwach państwowych przyczyniły się do wypracowania form prawnych współdziałania ze sobą tych dwu organów zarządzania, nie podważających zasady jednoosobowego kierownictwa. Zgodnie z tą zasadą przedsiębiorstwem zarządza dyrektor, który reprezentuje je w stosunkach zewnętrznych i ponosi pełną odpowiedzialność za sprawne funkcjonowanie i wyniki przedsiębiorstwa. Współuczestnictwo załogi w zarządzaniu formułuje ustawa z 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym³⁰ jako prawo kontroli i nadzoru nad całokształtem działalności przedsiębiorstwa oraz prawo stanowienia w zasadniczych sprawach dotyczących jego działalności. Przepisy nie podają szczegółowo uprawnień dyrektora, formułują natomiast uprawnienia samorządu robotniczego. Istnieje domniemanie, że do dyrektora należą wszystkie uprawnienia nadane przedsiębiorstwu z wyjątkiem uprawnień zastrzeżonych dla samorządu robotniczego. Rozwiązanie takie należy uznać za prawidłowe.

²⁹ Por. Wiszniewski: *ibid.*, s. 409.

³⁰ Dz.U. 1958, nr 77, poz. 387.

Funkcjonowanie w gospodarce wielkich organizacji gospodarczych różnego typu wymaga dostosowania struktury i zadań samorządu robotniczego do nowej struktury organizacyjnej przedsiębiorstw. Dotychczasowe uregulowania prawne zawarte w ustawie o samorządzie robotniczym nie nadają się do zastosowania w kombinatach, a zwłaszcza w zjednoczeniach.³¹ W kombinatach zgrupowane jednostki gospodarcze pozbawione są osobowości prawnej i funkcjonują jako zakłady. Znaczna część decyzji ekonomicznych należących przed reorganizacją do dyrekcji przedsiębiorstw podejmowana jest w nowej strukturze organizacyjnej na szczeblu kombinatu. Jednocześnie przepisy ustawy nie przewidują powoływania organów samorządu robotniczego na szczeblu kombinatu, co zmusza do wprowadzania rozwiązań prowizorycznych.³² Sytuacja komplikuje się jeszcze bardziej w zjednoczeniach funkcjonujących na zasadach WOG-u. Działające w zjednoczeniach kolegia dyrektorów, czy też rady techniczno-ekonomiczne o charakterze opiniodawczym i doradczym nie mogą być uznane za odpowiednią formę realizacji zasady współdziałania załóg w zarządzaniu, zarówno ze względu na charakter tych organów, zakres ich uprawnień, jak i skład osobowy. Należy jednocześnie podkreślić, że jednoosobowe podejmowanie decyzji na szczeblu dyrekcji zjednoczenia lub kombinatu w istotnych sprawach gospodarczych zgrupowanych jednostek pozostaje w kolizji zarówno z naczelnymi zasadami ustrojowymi, celami strategicznymi wprowadzanych reform, jak i zasadami kierowania wielkimi organizacjami gospodarczymi. Wobec tego, że zjednoczenia i kombinaty w nowej strukturze organizacyjnej dysponują szerokimi uprawnieniami z zakresu zarządzania i redystrybucji środków finansowych w odniesieniu do zgrupowanych jednostek — istnieje pilna potrzeba unormowania spraw kolegiatnego zarządzania wielkimi organizacjami gospodarczymi. Podstawowe zasady udziału załóg w zarządzaniu WOG-ami powinny być uregulowane w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych. Najprostszym a zarazem najodpowiedniejszym rozwiązaniem byłoby adaptowanie do tych celów instytucji samorządu robotniczego jako najbardziej wypróbowanej formy współuczestniczenia załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwem, mającej w Polsce bogate tradycje. Nowe rozwiązania prawne w tym przedmiocie powinny zmierzać w następujących kierunkach: 1) dostosowania struktury samorządu robotniczego do nowej struktury organizacyjnej WOG-ów, umożliwiającego załodze współuczestnictwo w zarządzaniu na szczeblu kombinatu lub zjednoczenia; powinien to być organ typu przedstawicielskiego wyłoniony z organów samorządowych niższych

³¹ Bar: *Przedsiębiorstwo państwowe...*, s. 18.

³² L. Bar: *Formy prawne udziału załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwami*, „Państwo i Prawo”, 1973, z. 10, s. 25 oraz id: *Konstytucyjna zasada udziału załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwami*, „Państwo i Prawo”, 1976, z. 5, s. 12 i n.

szczegół, wyposażony w uprawnienia stanowienia w takim samym zakresie jak dotychczas, jeśli sprawy te dotyczą zgrupowania jednostek,³³ 2) rozgraniczenia na wszystkich szczeblach zarządzania kompetencji organów samorządu robotniczego i kompetencji dyrektora, 3) stworzenia na szczeblu WOG-u i powyżej WOG-u na szczeblu resortu instytucji i środków prawnych umożliwiających rozstrzyganie sporów kompetencyjnych powstałych między samorządem a dyrekcją.³⁴ Nowe uregulowania prawne w porównaniu ze stanem dotychczasowym powinny charakteryzować się znacznie większą elastycznością możliwych do wykorzystania rozwiązań organizacyjnych, celem stworzenia warunków poszukiwania w tym przedmiocie rozwiązań optymalnych.

РЕЗЮМЕ

Автор стремится показать существенные проблемы правового регулирования государственного предприятия, широко обсуждаемые в последнее время в связи с продолжающимися в этой области законодательными работами. Кроме того, высказывает свое мнение на такие узловые вопросы, как: 1) правовая форма государственного предприятия, 2) правовые основы его деятельности, 3) формы и методы организационно-правового выделения, 4) организационно-правовая структура, 5) управление государственным предприятием. Автор также указывает на наиболее спорные вопросы правовой конструкции государственных предприятий и хозяйственных организаций, а также предлагает новые правовые решения.

SUMMARY

The paper presents a discussion of the important problems of legal regulations of a state enterprise which have recently been questioned in connection with current legislative work in this field. The author presents his opinions on such significant problems as (1) the legal form of a state enterprise; (2) legal bases of its activity; (3) forms and methods of its organizational and legal separation; (4) legal and organizational structure; and (5) management of a state enterprise. He also mentions the most controversial problems of the legal construction of a state enterprise and economic organizations and he suggests new legal solutions.

³³ Por. inną propozycję w tym przedmiocie — *Niedbały: Położenie prawne...*, s. 151 i n.

³⁴ Por. też propozycje w tym przedmiocie *Bara: Przedsiębiorstwo państwowe...*, s. 18.

