

Jadwiga Chwiałkowska

PROBLEMY PRAWNE KIEROWANIA DZIAŁALNOŚCIĄ
PRZEDSIĘBIORSTWA W ŚWIELE REFORMY GOSPODARCZEJ

1. Rozważanie zagadnień dotyczących problemów prawnych kierowania działalnością przedsiębiorstwa państwowego obliuguje do ustalenia wzajemnych relacji między pojęciem kierowania i zarządzania.

Pojęcia „kierowanie” i „zarządzanie” są pojęciami wieloznacznymi i dyskusyjnymi. W praktyce, jak i w teorii, przypisuje się im bądź różną treść¹, bądź też traktuje je jak synonimy². Są to niewątpliwie pojęcia względne.

Pozostawiając na boku szczegółową analizę poglądów na temat zakresu pojęciowego określeń „kierowanie” i „zarządzanie”, wskazać należy, że w teorii organizacji i zarządzania termin „kierowanie” odnosi się najczęściej do oznaczenia relacji osobowych zachodzących w jednostce organizacyjnej, do każdej pracy zespołowej, niezależnie

¹ Por. np. R. Grabiański, *O funkcjach zarządzania, kierowania, wykonywania w NBP*, „Wiadomości NBP” 1958, nr 4, s. 182; T. Machnik, *Zarządzanie a kierowanie*, „Biuletyn TNOiK” 1958, nr 10; J. Kwejt, *Elementy teorii przedsiębiorstwa*, Warszawa 1959, s. 258 i n.; J. Kurnał, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1970, s. 359; J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1975, s. 451; J. Szreniawski, Z. Niewiadomski, *Zarządzanie gospodarką narodową*, Lublin 1975, s. 29 i n.; J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1976, s. 393; W. Kieżun, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Warszawa 1977, s. 281 i n.; A. Czermiński, *Zarys organizacji pracy i zarządzania w przedsiębiorstwie socjalistycznym*, Warszawa 1977, s. 83–84; S. Włodyka, *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, Warszawa 1981, s. 83.

² Por. np.: T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1977, s. 156 i n.; A. B. Mirecki, *Prakseologiczne i prawne aspekty kierowania w zarządzaniu gospodarką państwową*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1981, s. 132; Z. Dziembowski, *Wprowadzenie do ekonomiki i analizy działalności przedsiębiorstwa*, Warszawa 1981, s. 23.

od jej rodzaju, zakresu i szczebla³. Termin „zarządzanie” natomiast przyjmuje się do określenia działalności gospodarczej, związanej z dysponowaniem zasobami rzeczowymi i osiąganiem określonych efektów ekonomicznych w ramach pewnej całości organizacyjnej⁴. Prezentowany jest również pogląd, że zarządzanie jest szczególnym rodzajem kierowania⁵ oraz, że w odniesieniu do przedsiębiorstw równouprawnione jest zamiennie posługiwanie się pojęciami „kierowanie” i „zarządzanie”⁶. Podobne stanowiska prezentowane są w nauce prawa⁷.

Generalnie rzecz ujmując, różnice poglądów co do określenia pojęć zarządzania i kierowania wynikają przede wszystkim z tego, że dla tej samej treści autorzy przyjmują raz jedno, raz drugie określenie oraz, że często rozważają w oderwaniu od siebie poszczególne etapy działań stanowiących z natury rzeczy pewien zamknięty cykl. Nie bez znaczenia dla takiego stanu są również — jak się wydaje — pewne historyczne uwarunkowania pojęciowe oraz posługiwanie się terminologią prakseologiczną w płaszczyźnie prawnej.

Traktując terminy „kierowanie” i „zarządzanie” jako pojęcia zbieżne co do treści, przyjmuję że kierowanie działalnością przedsiębiorstwa państwowego polega na przedsięwzięciu przez podmioty zarządzania gospodarką narodową, prawem przewidzianych działań, zmierzających do zapewnienia pożądanego w normie zachowania się ludzi i uzyskania pożądanego stanu rzeczy dla realizacji celów i zadań przedsiębiorstwa.

Na proces kierowania składa się cały szereg czynności, działań (stadiów działalności) służących osiągnięciu zamierzonego celu. Czynności te (zespoły działań) nazywa się funkcjami kierowania. W teorii

³ Por. np.: J. Kwejt, *Metody i strategia zarządzania przedsiębiorstwem przemysłowym*, Warszawa 1968, s. 26 i n.; Kurnal, *op. cit.*, s. 359 i n.; Zieleniewski, *Organizacja i ...*, s. 451 i n.; tenże, *Organizacja zespołów...*, s. 380 i n.

⁴ Por. np.: Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1978, s. 17; Czermiński, *op. cit.*, s. 85.

⁵ Por. np.: Zieleniewski, *Organizacja zespołów...*, s. 393; Kieżun, *op. cit.*, s. 284; Kurnal, *op. cit.*, s. 365 i n.; Szreniawski, Niewiadomski, *op. cit.*, s. 30.

⁶ Por. np.: Kurnal, *op. cit.*, s. 368; Rabska, *op. cit.*, s. 155 i n.

⁷ Por. np.: Rabska, *op. cit.*, s. 156; Mirecki, *op. cit.*, s. 132; L. Bar, L. Stępnia, *Kompetencja i odpowiedzialność w państwowych organizacjach gospodarczych*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 5, s. 251; Rybicki, *op. cit.*, s. 16 i n.; R. Malinowski, *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1974, s. 227 i n.; Włodyka, *op. cit.*, s. 83; Z. Jaśkiewicz, *Zarządzanie gospodarką narodową*, Gdańsk 1980, s. 13—17; C. Kosikowski, *Regulacja prawna naczelných organów zarządzania gospodarką narodową (Koncepcja metodologiczna)*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 9, s. 77 i n.

organizacji i zarządzania do podstawowych funkcji kierowania najczęściej zalicza się: przewidywanie (planowanie), organizowanie, rozkazywanie (pobudzanie, motywowanie, decydowanie), koordynowanie i kontrolowanie⁸. Występujące u poszczególnych autorów różnice w klasyfikacji funkcji odnoszą się do ich liczby, zakresu oraz nazwy, i są głównie następstwem zmian w metodach zarządzania. Różnice wynikają nadto również ze specyficznego przedmiotu badań określonych dyscyplin naukowych⁹.

Na użytek rozważań podejmowanych w opracowaniu przyjmuję następujący katalog funkcji kierowania: planowanie, organizowanie, decydowanie i kontrolowanie. Powyższa klasyfikacja funkcji kierowania odpowiada poszczególnym stadiom działalności gospodarczej, począwszy od ustalenia jej podstawowych kierunków i konkretnych zadań (programowanie i planowanie), poprzez jej zorganizowanie (ukształtowanie struktury organizacyjnej, obsadzenie stanowisk, podział zadań i czynności, określenie zasad współpracy, wzajemnych stosunków itp.), bezpośrednie prowadzenie (podejmowanie decyzji, wydawanie poleceń, inicjowanie i pobudzanie do działania), a skończywszy na kontroli i ocenie wyników.

Wyodrębnione funkcje kierowania tworzą typowy schemat postępowania, którego przestrzeganie ma zapewnić podejmowanie działań racjonalnych, gwarantujących osiągnięcie zamierzonego celu. Przyjęty katalog funkcji uwzględnia zamknięty cykl działań kierowniczych, na który składają się następujące po sobie czynności wzajemnie ze sobą powiązane i wynikające oraz stanowiące podstawę do podejmowania kolejnych działań¹⁰.

Socjalistyczne przedsiębiorstwo państwowe, stosownie do postanowień zawartych w art. 13 Konstytucji PRL, stanowi jeden z elementów ustroju społeczno-gospodarczego naszego państwa. Jest ono podstawową formą organizacyjną państwowej działalności gospodarczej, w ramach której realizowane są procesy produkcji dóbr bądź świadczenia usług, służące zaspokajaniu potrzeb społecznych. Problemy dotyczące ustalenia optymalnej formy prawnej dla przedsiębiorstw państwowych, określenia jego pozycji wśród podmiotów gospodarczych, a także przyjęcia odpowiedniego mechanizmu kierowania przedsiębior-

⁸ Por. B. Gliński, *Teorie i praktyka zarządzania przedsiębiorstwami przemysłowymi*, Warszawa 1964, s. 13 i n.

⁹ Por. Mirecki, *op. cit.*, s. 135—139.

¹⁰ Szerzej nt. funkcji zarządzania, ich istoty, katalogu oraz znaczenia por. Kosiowski, *op. cit.*, s. 78 i n.

stwem należą do zagadnień istotnej wagi, zarówno dla teorii, jak i praktyki gospodarczej¹¹.

Wydarzenia polityczne i ekonomiczne roku 1980 dały asumpt do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu radykalnej reformy modelu funkcjonowania gospodarki narodowej¹².

Realizację reformy gospodarczej zapoczątkowało uchwalenie 25 IX 1981 r. dwóch ustaw: o przedsiębiorstwach państwowych¹³ oraz o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego¹⁴. Akty te wyznaczyły nowe ramy organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstwa państwowego. Wśród wielu innych wyeksponowały zasady samodzielności, samorządności i samofinansowania się przedsiębiorstw¹⁵ oraz zmieniły mechanizm wpływu organów państwowych na działalność przedsiębiorstw państwowych, przesuwając punkt ciężkości ze środków ingerencji bezpośredniej, dyrektywnej na rzecz środków oddziaływania ekonomicznego¹⁶.

Dla rozważenia problemów prawnych realizacji zasad samodzielności i samorządności w funkcjonowaniu przedsiębiorstw państwowych, a co za tym idzie — problemów prawnych kierowania przedsiębiorstwami w reformowanym systemie gospodarczym, proponuję rozważenie kompetencji organów kierujących przedsiębiorstwami przez pryzmat funkcji kierowniczych. Funkcje te mają bowiem charakter obiek-

¹¹ Por. np.: S. Buczkowski, *Przedsiębiorstwo państwowe — charakterystyka prawna*, Warszawa 1948; T. Rabska, *Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej*, Warszawa 1966; A. Chelmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966; S. Szer, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1967; L. Bar, *Położenie prawne przedsiębiorstwa w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968; M. Wostal, *Charakter prawny form oddziaływania zjednoczenia na przedsiębiorstwa państwowe*, Warszawa 1975; *Grupowanie przedsiębiorstw państwowych. Zagadnienia prawne*, red. L. Bar, Wrocław 1972; L. Bar, L. Stępnia, *Zagadnienia prawne doskonalenia planowania i zarządzania gospodarką narodową*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 1, s. 8 i n.; J. Grabowski, *Ochrona interesów przedsiębiorstwa państwowego wobec decyzji administracji gospodarczej*, Katowice 1980; L. Bar, *Praworządność w gospodarce narodowej*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 4, s. 17 i n.

¹² Por.: *Kierunki Reformy Gospodarczej*, Warszawa, lipiec 1981 [nakł. Trybuny Ludu].

¹³ Dz.U. nr 24, poz. 122 [cyt. dalej: „ustawa o p.p.”].

¹⁴ Dz.U. nr 24, poz. 123 [cyt. dalej: „ustawa o s.z.p.p.”].

¹⁵ Szerzej nt. zasad samodzielności, samorządności i samofinansowania się przedsiębiorstw por. M. Śniegucki, *Przedsiębiorstwo państwowe w świetle reformy gospodarczej*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1984, Folia iuridica 16.

¹⁶ Rozważania dotyczące, środków oddziaływania ekonomicznego na przedsiębiorstwa państwowe — por. T. Ławicki, *Instrumenty prawne i ekonomiczno-finansowe w nowym systemie zarządzania gospodarką*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1984, Folia iuridica 16.

tywny i, jak się wydaje, pozwolą odtworzyć i ocenić prawne rozłożenie kompetencji podmiotów zarządzających przedsiębiorstwami państwowymi, a w konsekwencji określić ich rzeczywisty udział w kierowaniu przedsiębiorstwami. Kryterium funkcji zarządzania pozwoli tym samym dokonać oceny realizacji zasad reformy w przedsiębiorstwach.

Punktem odniesienia dla proponowanej analizy są ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi p.p. oraz wydane na ich podstawie akty wykonawcze. Poza rozważaniami pozostawione będą problemy dotyczące funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych w okresie stanu wojennego¹⁷, który wprowadził szereg istotnych modyfikacji¹⁸ w porównaniu ze stanem prawnym założonym w podstawowych aktach reformy.

W opracowaniu dokonano tabelarycznego zestawienia kompetencji podmiotów, którym ustawy o p.p. i samorządzie załogi oraz akty wykonawcze do nich przekazały uprawnienia i obowiązki w zakresie realizacji określonych funkcji kierowania w przedsiębiorstwach państwowych¹⁹.

2. Planowanie uznawane jest za podstawową funkcję kierowania. Najogólniej rzecz biorąc, polega ona na wyborze celów przyszłej działalności jednostki gospodarczej oraz na ustalaniu zadań i środków koniecznych do realizacji tych celów²⁰.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 46 ustawy o p.p. oraz art. 17 ust. 1 ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym²¹ przedsiębiorstwa zostały upoważnione do samodzielnego opracowywania planów swej działalności, stosownie do własnych potrzeb. Zakres i szczegółowość planów mają prawo określać samodzielnie, uwzględ-

¹⁷ Por. dekret z 12 XII 1981 r. o stanie wojennym (Dz.U. nr 29, poz. 154).

¹⁸ Por. np.: uchwała nr 9 Komitetu Obrony Kraju z 12 XII 1981 r. w sprawie militaryzacji; zarz. nr 51 Prezesa RM z 13 XII 1981 r., w sprawie zawieszenia działalności związków zawodowych i niektórych organizacji społecznych na czas obowiązywania stanu wojennego (MP nr 30, poz. 273); rozporz. RM z 30 XII 1981 r. w sprawie zawieszenia działalności samorządu załóg przedsiębiorstw państwowych na czas obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. nr 32, poz. 185); uchwała nr 278 RM z 30 XII 1981 r. w sprawie funkcjonowania gospodarki w okresie stanu wojennego (MP 1982 r., nr 1, poz. 1).

¹⁹ Zaznaczyć należy, że podział kompetencji między poszczególne funkcje kierowania nie ma charakteru zupełnego. Nadto, niektóre z kompetencji mogą być rozważane nie tylko w obrębie jednej funkcji, co jest następstwem ich złożonego charakteru.

²⁰ Por. Gliński, *op. cit.*, s. 17; Dziembowski, *op. cit.*, s. 24.

²¹ Ustawa z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym (Dz.U. nr 7, poz. 51).

niając techniczno-ekonomiczne warunki swojej działalności. Plany przedsiębiorstw muszą jednak pozostawać w zgodzie z celami narodowego planu społeczno-gospodarczego. Dla zapewnienia tej zgodności ustawodawca przewidział szereg instrumentów prawnych, których stosowanie należy do różnych podmiotów zarządzania gospodarką narodową (por. art. 6 ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym).

Czynności związane z wykonywaniem funkcji planowania w przedsiębiorstwach państwowych rozdzielone zostały między wewnętrzne organy przedsiębiorstwa, organ założycielski, organy administracji państwowej oraz banki (patrz tabl. 1 — umieszczona na końcu artykułu). Projekty planów przedsiębiorstwa państwowego opracowuje dyrektor przedsiębiorstwa, uwzględniając jego możliwości i warunki działalności oraz interesy załogi. Na wniosek dyrektora plan wieloletni uchwała ogólne zebranie pracowników, zaś plan roczny rada pracownicza, która jest uprawniona nadto do dokonywania zmian w planie rocznym.

Możliwość ingerencji zewnętrznej w sprawę planowania i realizacji planów przedsiębiorstwa została w istotny sposób ograniczona. Zakres ingerencji organów spoza przedsiębiorstwa państwowego jest jednak uzależniony od rodzaju przedsiębiorstwa. W odniesieniu do przedsiębiorstw działających na zasadach ogólnych prawo władczego wkroczenia w sprawę planowania działalności przedsiębiorstwa zastrzeżone zostało dla organu założycielskiego. Jest on władny nałożyć na przedsiębiorstwo obowiązek wprowadzenia do planu zadania lub wyznaczyć mu zadanie poza planem, jeżeli jest to niezbędne ze względu na potrzeby obrony kraju, zwalczania klęski żywiołowej bądź w celu wykonania zobowiązań międzynarodowych. Organ założycielski ma jednocześnie obowiązek zapewnienia przedsiębiorstwu środków koniecznych do wykonania tych zadań. Nie bez znaczenia dla przedsiębiorstwa państwowego jest również i to, że wykonanie dodatkowych zadań następuje na podstawie umowy między przedsiębiorstwem a jednostką wskazaną przy nakładaniu zadania.

Prawo ingerencji bezpośredniej podmiotów zewnętrznych w sprawę planistyczne przedsiębiorstw działających na zasadach szczególnych²² jest znacznie rozszerzone. W stosunku do przedsiębiorstw dzia-

²² Ustawa o p.p. w przepisie art. 7 wprowadza podział na przedsiębiorstwa działające na zasadach ogólnych i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Podział ten nie wyczerpuje jednak wszystkich kategorii przedsiębiorstw, które ustawa wylicza, dlatego też proponuję podział oparty na kryterium zasad działania. Stosując kryterium zasad działania, można dokonać podziału na przedsiębiorstwa działające na zasadach ogólnych i szczególnych. Do przedsiębiorstw działających na zasadach ogólnych należą przedsiębiorstwa państwowe poddane w całej rozciągłości postanowieniom ustawy o p.p. oraz ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowe.

lających na zasadach szczególnych organy założycielskie bądź sprawujące nad nimi nadzór mają prawo zatwierdzania planów tych przedsiębiorstw, nakładania obowiązku realizacji dodatkowych zadań typowych dla działalności przedsiębiorstwa (w stosunku do przedsiębiorstw użyteczności publicznej), określania zadań, które muszą być uwzględnione przy uchwalaniu i zmianie planów (w stosunku do przedsiębiorstw podległych Ministrom: Obrony Narodowej, Finansów i Sprawiedliwości), a nawet ustalania planów działalności przedsiębiorstw z wyłączeniem wszystkich uprawnień planistycznych organów wewnętrznych przedsiębiorstwa (w stosunku do przedsiębiorstw, które otrzymały status przedsiębiorstw przemysłu obronnego).

Organy administracji państwowej i banki mają ponadto prawnie zabezpieczoną możliwość ingerencji pośredniej w sprawy planowania i realizacji planów wszystkich przedsiębiorstw państwowych. Zostały one upoważnione do stosowania narzędzi ekonomicznych dla zapewnienia kierunkowej zbieżności działania przedsiębiorstw państwowych z celami określonymi w planach centralnych i terytorialnych. Zastosowanie określonych narzędzi ekonomicznych może — jak się wydaje — znacznie ograniczyć pole manewru planistycznego przedsiębiorstw. Przyjęte w reformie rozłożenie kompetencji w sprawach realizacji funkcji planowania w przedsiębiorstwach państwowych pozwala stwierdzić, że jedynie przedsiębiorstwa działające na zasadach ogólnych mogą względnie samodzielnie decydować o swej działalności gospodarczej, czy też, precyzyjniej rzecz określając, dokonać wyboru określonego wariantu zdeterminowanego zawsze przecież prawnie i faktycznie.

go. Do przedsiębiorstw działających na zasadach szczególnych zaliczyć należy: 1) przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (art. 8 ust. 1 ustawy o p.p. oraz §§ 1—6 rozporz. RM z 30 XI 1981 r. w sprawie wykonania ustawy o p.p. Dz.U. nr 31, poz. 170); 2) wspólne przedsiębiorstwa rad narodowych (art. 10 ustawy o p.p. oraz § 7—10 rozporz. wykonaw.); 3) przedsiębiorstwa wspólne przedsiębiorstw państwowych (art. 11 ustawy o p.p. oraz § 11—14 rozporządzenia wykonaw.); 4) przedsiębiorstwa mieszane (art. 13, 14, 15, 16 ustawy o p.p.); 5) przedsiębiorstwa państwowe podległe Ministrowi Obrony Narodowej (art. 5 ust. 1 ustawy o p.p. oraz rozporządzenie RM z 30 XI 1981 r. — Dz.U. nr 31, poz. 172), Ministrowi Finansów (art. 5 ust. 1 ustawy o p.p. oraz rozporządzenie RM z 30 XII 1981 r. — Dz. U. z 1982 r. nr 1, poz. 5) oraz Ministrowi Sprawiedliwości (art. 5 ust. 1 ustawy o p.p. oraz rozporządzenie RM z 30 XI 1981 r. — Dz.U. 1982 r., nr 1, poz. 6); 6) Przedsiębiorstwa wyspecjalizowane oraz jednostki organizacyjne przedsiębiorstw wykonujące w całości lub w przeważającej części zadania dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa Państwa (art. 5 ust. 2 ustawy o p.p. oraz rozporządzenie RM z 30 XII 1981 r. — Dz.U. 1982 r., nr 1, poz. 3). 7) przedsiębiorstwa wyłączone spod mocy obowiązującej ustawy o p.p. (art. 6 ustawy o p.p.).

3. Organizowanie jako funkcja kierowania obejmuje czynności związane z tworzeniem określonej struktury organizacyjnej, sprzyjającej osiągnięciu celów zorganizowanej całości²³. W ramach funkcji organizowania podejmowane są czynności opracowywania i wprowadzania w życie zasad budowy i funkcjonowania struktur organizacyjnych, doboru kadr kierowniczych, podziału zadań i czynności, organizacji współpracy, skoordynowania działań itp.

Wśród różnorodnych czynności składających się na funkcję organizowania w przedsiębiorstwach państwowych szczególne miejsce zajmują działania dotyczące tworzenia, podziału, łączenia, likwidacji, zrzeszania się przedsiębiorstw, uchwalania statutów, regulaminów oraz doboru kadry kierowniczej. Podstawowe akty normatywne reformy rozdzieliły kompetencje do realizacji funkcji organizowania w przedsiębiorstwach państwowych między organy wewnętrzne przedsiębiorstw państwowych, organ założycielski i sądy (patrz tabl. 2).

Tworzenie, podział, łączenie i likwidacja przedsiębiorstwa zastrzeżone są dla organów założycielskich. Udział w procesie podziału, połączenia i likwidacji przedsiębiorstw państwowych mają także organy samorządu załogi. Sprowadza się on do inicjowania i opiniowania projektów połączenia, podziału i likwidacji, a w przypadku podziału i połączenia — do wyrażania zgody. Uchwała rady pracowniczej o podjęciu nowej, zaniechaniu lub znacznym ograniczeniu działalności przedsiębiorstwa, przewidzianej w akcie o utworzeniu przedsiębiorstwa państwowego wymaga aprobaty organu założycielskiego.

Dobrowolne zrzeszanie się przedsiębiorstw uzależnione jest od decyzji rady pracowniczej i organu założycielskiego. O zrzeszeniu obowiązkowym decyduje natomiast Rada Ministrów po zasięgnięciu opinii komisji sejmowych.

Statut przedsiębiorstwa, regulujący jego strukturę organizacyjną, opracowuje dyrektor, a uchwała ogólne zebranie pracowników. Statuty przedsiębiorstw państwowych za wyjątkiem statutów przedsiębiorstw użyteczności publicznej handlu zagranicznego, stacji radiowych i telewizyjnych, przemysłu teleelektronicznego, transportu samochodowego, budownictwa łączności, przedsiębiorstw podległych Ministrom Obrony Narodowej, Finansów i Sprawiedliwości oraz wykonujących zadania dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa Państwa nie podlegają zatwierdzeniu przez organ założycielski. Zgodność z prawem statutów wszystkich przedsiębiorstw państwowych ocenia sąd w postępowaniu o zarejestrowanie przedsiębiorstwa.

Regulamin organizacyjny przedsiębiorstwa, rozwijający w szczególności postanowienia statutu przedsiębiorstwa, ustala dyrektor przedsię-

²³ Por. Gliński, *op. cit.*, s. 18.

biorstwa po zasięgnięciu opinii rady pracowniczej, zaś regulamin pracy przedsiębiorstwa uchwała rada pracownicza na wniosek dyrektora. Statut samorządu załogi uchwała natomiast ogólne zebranie pracowników na wniosek rady pracowniczej.

Obsadzenie stanowisk kierowniczych w przedsiębiorstwie państwowym, a przede wszystkim tryb powoływania i odwoływania dyrektora przedsiębiorstwa oparte zostały na zupełnie nowych zasadach²⁴. Nowum regulacji dotyczy m.in. przyznania i zabezpieczenia organom samorządu załogi prawa do powoływania bądź współuczestniczenia w powoływaniu i odwoływaniu dyrektora²⁵.

Prawo powoływania i odwoływania dyrektora przysługuje radzie pracowniczej albo organowi założycielskiemu, przy czym w stosunku do wzajemnych decyzji organy te mogą zgłosić sprzeciw. Nieuwzględnienie sprzeciwu uprawnia do zaskarżenia decyzji do sądu, którego orzeczenie jest w tej mierze ostateczne. Odmienne tryb powoływania i odwoływania dyrektora przyjęto w przedsiębiorstwach podległych Ministrowi: Obrony Narodowej, Ministrowi Finansów i Sprawiedliwości oraz w przedsiębiorstwach przemysłu obronnego. Uprawnienia do powoływania i odwoływania dyrektora w powyższych kategoriach przedsiębiorstw należą wyłącznie do organów założycielskich, udział zaś organów samorządowych sprowadza się tylko do przedstawienia opinii o kandydacie. Decyzje o powołaniu dyrektorów w wymienionych przedsiębiorstwach nie podlegają zaskarżeniu.

Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego działającego na zasadach ogólnych powołuje i odwołuje swoich zastępców i głównego księgowego za zgodą rady pracowniczej, ustanawia i odwołuje pełnomocników przedsiębiorstwa, powołuje członków organów doradczych i opiniodawczych przedsiębiorstwa oraz członków komisji do rozstrzygania sporów między jednostkami wewnętrznymi przedsiębiorstwa państwowego.

²⁴ W przepisie art. 35 ustawy o p.p. przyjęto zasadę, że dyrektora przedsiębiorstwa powołuje się spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu oraz, że organ uprawniony do powołania dyrektora tworzy komisję konkursową w składzie określonym przez przepis art. 35 ust. 2 ustawy o p.p. Zasady i tryb przeprowadzania konkursu określiło rozporz. RM z 30 XI 1981 r. w sprawie szczegółowych zasad przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora p.p. (Dz.U. z 1982 r. nr 2, poz. 12).

²⁵ Prawo to, stosownie do postanowień zawartych w przepisie § 4 ust. 2 rozporz. RM z 30 XII 1981 r. (Dz.U. nr 32, poz. 185), na czas obowiązywania stanu wojennego zostało samorządom załóg odjęte i przekazane do wyłącznej kompetencji organów założycielskich. Powyższej kwestii dotyczą nadto: rozporz. RM z 19 VII 1982 r. zmieniające rozporz. z 30 XII 1981 r. (Dz.U. nr 22, poz. 159) oraz art. 7 ustawy z 18 XII 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie zawieszenia stanu wojennego (Dz.U. nr 41, poz. 273).

Realizując swoje uprawnienia nadzorcze, organ założycielski może zawiesić dyrektora przedsiębiorstwa państwowego w czynnościach oraz wyznaczyć tymczasowego kierownika przedsiębiorstwa państwowego. W stosunku do powyższych decyzji rada pracownicza i dyrektor mają prawo zgłosić sprzeciw, a w przypadku nieuwzględnienia go, zaskarżyć decyzje do sądu.

Analiza uprawnień organów przedsiębiorstwa i organu założycielskiego, mieszczących się w ramach funkcji organizowania, pozwala dojść do wniosku, że ukształtowanie struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, jak i obsadzenie stanowisk kierowniczych w przedsiębiorstwie, w poważnej mierze uzależnione jest od organów założycielskich. Z wyjątkiem przedsiębiorstw określonych w przepisie art. 5 ustawy o p.p. uzależnienie to jest kontrolowane przez niezależne sądy. Możliwość sądowej kontroli wydaje się dawać gwarancję rozważnego ingerowania organów założycielskich w sprawy wewnętrzne przedsiębiorstwa, nie może jednak przesłonić faktu ograniczenia samodzielności przedsiębiorstwa w wykonywaniu funkcji organizowania.

4. Funkcja decydowania (motywacji pobudzania), a więc bezpośredniego prowadzenia przedsiębiorstwa, rozumiana bywa jako „kierowanie” w ściślejszym znaczeniu²⁶. Oznacza podejmowanie decyzji, poleceń, inicjowanie i pobudzanie do działania. Ogarnia ona różne rodzaje decyzji gospodarczych²⁷ oraz środki oddziaływania pośredniego²⁸.

Zdecydowana większość czynności, które klasyfikować można do funkcji decydowania w przedsiębiorstwie państwowym, skupiona jest w rękach organów wewnętrznych przedsiębiorstwa (patrz tabl. 3). Ustawy o p.p. i samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego oraz akty wykonawcze do nich zastrzegły prawo podejmowania decyzji gospodarczych dla organów samorządu załogi m.in. w sprawach podziału zysku przeznaczonego dla załogi, podziału na fundusze dochodu pozostającego w dyspozycji przedsiębiorstwa państwowego w sprawach inwestycji, zakładowego budownictwa mieszkaniowego i socjalnego czy zbywania zbędnych maszyn i urządzeń oraz dokonywania darowizny.

Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego umocowany został do podejmowania wszelkich decyzji nie zastrzeżonych na rzecz innych organów. Ustawa o p.p. upoważniła go wprost do dokonywania czynności prawnych w imieniu przedsiębiorstwa oraz składania oświad-

²⁶ Rabska, *Prawo...*, s. 160; Gliński, *op. cit.*, s. 19.

²⁷ Rabska, *Prawo...*, s. 166 i n.

²⁸ Mirecki, *op. cit.*, s. 134—135; Rabska, *Prawo...*, s. 165.

czeń woli w sprawach majątkowych przedsiębiorstwa państwowego. Do niego również należy podejmowanie decyzji w celu realizacji uchwał organów samorządowych dotyczących działalności przedsiębiorstwa.

Nieliczne wprowadzić kompetencje wykonywane w ramach funkcji decydowania, a zastrzeżone dla organów zewnętrznych, mogą jednak w znaczący sposób oddziaływać na decyzje wewnętrznych organów przedsiębiorstwa, a tym samym wpływać na funkcjonowanie p.p. Organy zewnętrzne upoważnione zostały do podejmowania decyzji w sprawie rozdziału określonych materiałów, surowców, wyrobów oraz środków dewizowych dla przedsiębiorstw, ustalania cen urzędowych, określania zasad ustalania cen regulowanych oraz udzielania przedsiębiorstwom kredytów, a w odniesieniu do przedsiębiorstw użyteczności publicznej — do decydowania o dofinansowaniu działalności przedsiębiorstwa.

Zasada samodzielnego działania przedsiębiorstwa również i w zakresie realizacji funkcji decydowania wydaje się mieć charakter relatywny.

5. Funkcja kontrolowania jest nieodzownym elementem każdego procesu zarządzania. Stanowi ona nie tylko logiczne dopełnienie poprzednich funkcji, lecz jest także czynnikiem zespalającym cały proces kierowania²⁹. Funkcja kontrolowania polega na sprawdzeniu i ocenie prawidłowości doboru i realizacji zadań gospodarczych, ustaleniu przyczyn i skutków stwierdzonych nieprawidłowości oraz podmiotów odpowiedzialnych za taki stan rzeczy, a także wskazaniu sposobów usunięcia zaistniałych uchybień³⁰.

Działania kontrolno-nadzorcze w ramach realizacji funkcji kontrolowania w przedsiębiorstwach państwowych podejmowane są przez szeroki krąg podmiotów. Są wśród nich zarówno wewnętrzne organy przedsiębiorstwa państwowego, organ założycielski, organy władzy i administracji państwowej, banki oraz sądy (patrz tabl. 4). Rodzaje kontroli, zakres uprawnień kontrolnych oraz formy i środki kontroli uzależnione są od pozycji podmiotu kontrolującego i kontrolowanego.

Poszczególne organy wewnętrzne przedsiębiorstwa państwowego zostały wyposażone w kompetencje kontrolne w stosunku do pozostałych jego organów, jak i w stosunku do podmiotów realizujących uprawnienia nadzorcze nad przedsiębiorstwem państwowym.

²⁹ Kosikowski, *op. cit.*, s. 82.

³⁰ Szreniawski, Niewiadomski, *op. cit.*, s. 35; Gliński, *op. cit.*, s. 19—20.

Ogólne zebranie dokonuje oceny działalności rady pracowniczej oraz dyrektora przedsiębiorstwa. Dla rady pracowniczej ustawodawca zastrzegł prawo kontroli całokształtu działalności przedsiębiorstwa. Kontrola rady pracowniczej obejmuje m.in. sprawdzenie i ocenę wykonania zadań planowych, realizacji zawartych umów i porozumień, sprawozdań i bilansów, właściwego wykorzystania zasobów pracy, gospodarki materiałowej, finansowej, wykonania uchwał rady. Ustawodawca wyposażył radę pracowniczą w określone środki prawne, służące realizacji kompetencji kontrolnych. Są wśród nich uprawnienia, których dotychczas organy samorządu nie miały, a mianowicie: prawo sprzeciwu oraz prawo zaskarżenia do sądu określonych decyzji dyrektora i organów sprawujących nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym, prawo wystąpienia do sądu z żądaniem zasądzenia odszkodowania w razie doznania przez przedsiębiorstwo szkody z powodu wykonania decyzji organu nadzorczego, a także prawo wstrzymania określonych decyzji dyrektora.

W ramach wykonywania kompetencji kontrolnych dyrektor przedsiębiorstwa państwowego został upoważniony do wstrzymywania uchwał organów samorządu załogi niezgodnych z prawem, do zgłaszania sprzeciwu i zaskarżania do sądu określonych decyzji organów samorządowych oraz organów sprawujących nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym, nadto występowania do sądu z żądaniem zasądzenia odszkodowania w razie doznania szkody przez przedsiębiorstwo z powodu wykonania decyzji organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym.

Różnorodność działań prawnych i faktycznych podejmowanych w obrębie przedsiębiorstwa, jak i w stosunku do przedsiębiorstwa powoduje znaczne zróżnicowanie rodzajów kontroli oraz organów wykonujących czynności kontrolne. Funkcja kontrolowania realizowana jest bowiem w szerokim zakresie także przez organy zewnętrzne w stosunku do przedsiębiorstwa.

Organ założycielski ma prawo dokonywania kontroli oceny działalności przedsiębiorstwa, ale władcze wkraczanie w sprawy funkcjonowania przedsiębiorstwa jest ograniczone. Skuteczność działań kontrolnych organu założycielskiego jest zabezpieczona możliwością wstrzymania sprzecznej z prawem decyzji dyrektora z jednoczesnym zobowiązaniem go do jej zmiany lub cofnięcia oraz możliwością zawieszenia dyrektora przedsiębiorstwa w jego czynnościach, w wypadku gdy dalsze pełnienie przez niego funkcji stanowiłoby istotne naruszenie prawa lub zagrażałoby podstawowym interesom gospodarki narodowej.

Ocena przebiegu procesów gospodarczych w przedsiębiorstwach

należy także do Rady Ministrów. Kontrola wykorzystania udzielonego kredytu, jak również ocena sytuacji gospodarczej i finansowej przedsiębiorstwa, dokonywana jest przez bank, zaś ocena prawidłowości działania przedsiębiorstwa użyteczności publicznej leży w gestii właściwego terenowego organu władzy państwowej. Kontrola legalności określonych decyzji organów wewnętrznych przedsiębiorstwa, organu założycielskiego, jak i organów sprawujących nadzór nad przedsiębiorstwem — z wyłączeniem przedsiębiorstw określonych w przepisie art. 5 ustawy o p.p. — powierzona została niezawisłym sądom.

Analiza działań kontrolno-nadzorczych mieszczących się w ramach funkcji kontrolowania w przedsiębiorstwie państwowym pozwala stwierdzić, że przyjęta w reformie gospodarczej konstrukcja wzajemnych uprawnień kontrolnych organów wewnętrznych przedsiębiorstwa, organu założycielskiego i organów nadzorczych nad przedsiębiorstwami państwowymi, a przede wszystkim szeroki zakres kompetencji kontrolnych sądu w sprawach organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstwa stanowić powinny istotną gwarancję dla samodzielności i samorządności przedsiębiorstwa.

6. Model kierowania przedsiębiorstwami państwowymi, przyjęty w podstawowych aktach prawnych reformy, a uwidoczniony w schematach poszczególnych funkcji kierowniczych, zakłada istnienie wielu podmiotów współuczestniczących w procesie kierowania podstawową jednostką organizacyjną gospodarki narodowej, jaką jest przedsiębiorstwo.

Wśród podmiotów, dla których ustawodawca zastrzegł określone kompetencje w procesie kierowania przedsiębiorstwem, wydzielić można organy wewnętrzne przedsiębiorstwa wymienione w przepisie art. 31 ustawy o p.p. oraz organy usytuowane poza systemem organizacyjnym przedsiębiorstwa, tj. organ założycielski, organy państwowe sprawujące nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym, organy władzy i administracji państwowej, banki i sądy.

Kompetencje kierownicze podmiotów zewnętrznych w stosunku do przedsiębiorstwa wyznaczają granice prawnie gwarantowanej samodzielności przedsiębiorstwa, a tym samym przesądzają o możliwości i skuteczności działania jego organów wewnętrznych.

Analiza kompetencji kierowniczych organów spoza przedsiębiorstwa dokonana przez pryzmat poszczególnych funkcji kierowania przedsiębiorstwem państwowym pozwala dojść do wniosku, że zakres samodzielności przedsiębiorstwa wbrew zapisowi przyjętemu w prze-

pisach ogólnych ustawy o p.p. jest jednak poważnie ograniczony, a nawet pozostaje iluzją jeśli idzie o przedsiębiorstwa podległe Ministrom Obrony, Finansów i Sprawiedliwości oraz przedsiębiorstwa obronne.

Deklarowane w reformie istotne rozszerzenie samodzielności przedsiębiorstw państwowych wiązać należy — jak się wydaje — głównie z przyjętymi gwarancjami prawnymi uniemożliwiającymi swobodne, niekontrolowane wkraczanie organów zewnętrznych w sprawy organizacji i działania przedsiębiorstwa, a nie ze znacznym ograniczeniem wpływów organów zewnętrznych. Zakres ingerencji organów spoza przedsiębiorstwa państwowego już dopuszczony przez podstawowe akty prawne reformy jest bowiem szeroki. Obejmuje on istotne kompetencje ze sfery planowania, organizowania, a także decydowania i kontrolowania.

Trudno oczywiście rozważać samodzielność gospodarczą, finansową czy prawną przedsiębiorstwa socjalistycznego w kategoriach absolutnych. Realizacja podstawowych zasad ustrojowych w państwie socjalistycznym wymaga bowiem stosowania pewnych ograniczeń w samodzielnym działaniu wszystkich jednostek gospodarujących oraz skorelowania ich interesów z interesami ogólnospołecznymi. Wydaje się jednak, że oczekiwania społeczne co do znacznego usamodzielnienia przedsiębiorstw państwowych, jak i deklaracje zawarte w tym względzie w dokumentach zapowiadających reformę, znacznie odbiegają od przyjętych rozwiązań.

Odczytanie i ocena kompetencji do kierowania przedsiębiorstwem państwowym jego organów wewnętrznych w sposób zablokowany, zgodnie z przyjętą w ustawach o p.p. i samorządzie załogi techniką prawodawczą, byłyby utrudnione i zwodnicze, a nadto sugerowałyby znaczne dysproporcje w rozdziale uprawnień na korzyść organów samorządu. Przy określeniu kompetencji dyrektora ustawodawca posłużył się bowiem klauzulą generalną (art. 33 ust. 1 ustawy o p.p.), zaś w odniesieniu do organów samorządowych przyjął zasadę enumeracji pozytywnej wyczerpującej — co tyczy głównie skatalogowania kompetencji stanowiących ogólnego zebrania pracowników (art. 10 ustawy o s.z.p.p.) i rady pracowniczej (art. 24 ustawy o s.z.p.p.). Ten formalny podział kompetencji do kierowania przedsiębiorstwem między jego wewnętrzne organy jest — jak można wnosić — konsekwencją przyjęcia zasady jednoosobowego kierowania przedsiębiorstwem państwowym przez dyrektora. Kompetencje samorządu będąc prawnym ograniczeniem tej zasady, musiały zostać wyliczone. Z prawnego bowiem punktu widzenia, zasada jednoosobowego kierownictwa sprowadza się do prawa pierwszeństwa, a zarazem obowiązku podjęcia de-

cyzji przez dyrektora w sprawach kierowania przedsiębiorstwem, o ile wyraźnie inny organ nie jest uprawniony do decydowania³¹.

Jaki jest zatem udział organów samorządu załogi w kierowaniu przedsiębiorstwem, a tym samym jak została prawnie zrealizowana zasada samorządności w działaniu przedsiębiorstwa?

Analiza kompetencji kierowniczych organów wewnętrznych przedsiębiorstwa, dokonana z punktu widzenia funkcji kierowania w przedsiębiorstwie państwowym pozwala stwierdzić, że większość kompetencji samorządu mieści się w funkcji planowania, organizowania i kontrolowania, niewielka zaś część w funkcji decydowania, a więc bezpośredniego prowadzenia przedsiębiorstwa. Kompetencje dyrektora natomiast mieszczą się głównie w funkcji decydowania, choć podejmuje on również działania ze sfery organizowania, kontrolowania i planowania w takim zakresie, w jakim należą one do przedsiębiorstwa i nie są zastrzeżone dla samorządu.

Zdecydowana większość kompetencji organów samorządu załogi odnosi się do wytyczenia działalności przedsiębiorstwa w pewnej perspektywie (np. uchwalanie statutów, regulowanie pracy, planów, dokonywanie podziału zysku i określanie zasad ich wykorzystania, dokonywanie oceny działalności organów przedsiębiorstwa państwowego itp.). Część uprawnień kierowniczych samorządu należy do takich kategorii kompetencji, które zostają zrealizowane z chwilą ich podjęcia, są więc jednorazowe (por. np. art. 10, 24 ust. 1 pkt. 1, 2, 5, 9, 13 ustawy o s.z.p.p.). Są wśród nich również i takie, w wykonaniu których samorząd podejmuje decyzje nie wywołujące samodzielnie skutków prawnych (por. np.: art. 24 ust. 1, 4, 6, 8).

Najogólniej zatem rzecz biorąc, dla organów samorządu załogi zastrzeżone zostały uprawnienia do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji o kierunkach działania przedsiębiorstwa państwowego i podstawowych sprawach warunków pracy i bytu załogi, zaś dla dyrektora — uprawnienia do podejmowania decyzji w konkretnych, codziennych sprawach przedsiębiorstwa państwowego oraz wydawania poleceń służbowych pracownikom przedsiębiorstwa. Podział uprawnień kierowniczych między organy wewnętrzne przedsiębiorstwa państwowego ma tym samym charakter jakościowy.

Ocena realizacji zasady samorządności przedsiębiorstwa w reformowanym systemie gospodarczym nie może ograniczyć się do oceny zakresu czy wagi uprawnień organów samorządowych, które są przecież

³¹ Szerzej nt. zasady jednoosobowego kierowania przedsiębiorstwem przemysłowym Z. Niedbała, *Dyrektor p.p. Stanowisko prawne w świetle zasady jednoosobowego kierownictwa*, Poznań 1973.

bardzo zróżnicowane w określonych kategoriach przedsiębiorstw i w sumie uległy niewielkim zmianom. Istotne znaczenie dla oceny realizacji tej zasady wydają się mieć przede wszystkim gwarancje służące zabezpieczeniu uprawnień organów samorządowych, a takie po raz pierwszy w aktach prawnych reformy zostały dane samorządom załóg, z wyłączeniem samorządów przedsiębiorstw wymienionych w przepisie art. 5 ustawy o p.p.

Ustawowo określony zakres kompetencji organów samorządu, a głównie wprowadzone instytucjonalne gwarancje samorządności przedsiębiorstwa upoważniają do stwierdzenia, że załoga przedsiębiorstwa uczestniczy w kierowaniu przedsiębiorstwem państwowym, choć zakres tego uczestnictwa jest ograniczony oraz nie obejmuje, generalnie rzecz biorąc, bieżącego prowadzenia przedsiębiorstwa.

Tablica 1

Podział kompetencji w zakresie planowania
w przedsiębiorstwach

Organy		Funkcja planowania
Organy wewnętrzne przedsiębiorstwa	ogólne zebranie pracowników przedsiębiorstwa	1 Uchwała wieloletni plan przedsiębiorstwa (art. 46 ust. 2 ustawy o p.p. oraz art. 10 ustawy o s.z.p.p.)
	rada pracownicza	1 Uchwała i zmienia roczny plan p.p. (art. 46 ust. 2 ustawy o p.p. oraz art. 24 ust. 1 pkt. 1 ustawy o s.z.p.p.)
	dyrektor	1 Występuje z wnioskiem o uchwalenie wieloletniego i rocznego planu p.p. (art. 46 ust. 2 ustawy o p.p.)
Organy zewnętrzne	Organ założycielski	1 Ma prawo nałożyć na przedsiębiorstwo obowiązek wprowadzenia do planu przedsiębiorstwa zadania lub wyznaczyć mu zadanie poza planem, jeżeli jest to niezbędne ze względu na potrzeby obrony kraju, w wypadku klęski żywiołowej bądź w celu wykonania zobowiązań międzynarodowych (art. 54, ust. 1 ustawy o p.p.)
		2 Zatwierdza plan przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (§ 2 rozporz. wykonawczego).
		3 Ma prawo nałożyć na przedsiębiorstwo użyteczności publicznej obowiązek realizacji dodatkowych zadań, jeżeli jest to niezbędne do zaspokojenia potrzeb ludności oraz innych jednostek w dziedzinie objętej działalnością tego przedsiębiorstwa (§ 3 rozporz. wykonawczego)

Organy zewnętrzne	Inne organy	1 Rada Ministrów ma prawo nałożyć obowiązek opracowywania planów pięcioletnich oraz perspektywicznych na określone p.p. (art. 17 ust. 2 ustawy o planowaniu).
		2 Minister Obrony Narodowej określa zadania, które muszą być uwzględnione w planach rocznych i wieloletnich podległych mu przedsiębiorstw (§ 13 i § 14 ust. 1 pkt. 1 rozporz. z 30 XI 1981 r.)
		3 Minister Finansów określa zadania, które muszą być uwzględnione przy uchwalaniu i zmianie planu rocznego podległych mu przedsiębiorstw (§ 14 ust. 1 pkt. 1 rozporz. z 30 XII 1981 r.)
		4 Minister Sprawiedliwości określa zadania, które muszą być uwzględnione w planach wieloletnich i rocznych podległych mu przedsiębiorstw działających przy zakładach karnych (§ 12 rozporz. z 30 XII 1981 r.)
		5 Organy ustalające państwowe plany dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego ustalają plany działalności przedsiębiorstw przemysłu obronnego (§ 4 rozporz. RM z 30 XII 1981 r. — Dz. U. z 1982 r. nr 1, poz. 3)
		6 Organy administracji państwowej oraz banki na podstawie uprawnień ustawowych mają prawo stosować narzędzia ekonomiczne w celu zapewnienia kierunkowej zbieżności działania przedsiębiorstw z celami określonymi w planach centralnych i terytorialnych (art. 6 ust. 2 ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym)

Tablica 2

Podział kompetencji
w zakresie organizacji prawnej przedsiębiorstwa

Organy		Funkcja organizowania
Organy wewnętrzne przedsiębiorstwa	ogólne zebranie pracowników	1 Uchwala statut przedsiębiorstwa (art. 17 ust. 2 ustawy o p.p.; art. 10 pkt. 1 ustawy o s.z.p.p.)
		2 Może opiniować projekt dokonania połączenia, podziału oraz likwidacji przedsiębiorstwa (art. 24 ustawy o p.p.)
		3 Uchwala statut samorządu załogi przedsiębiorstwa (art. 10 pkt. 5 ustawy o s.z.p.p.)
	rada pracownicza	1 Powołuje i odwołuje dyrektora w określonych przedsiębiorstwach (art. art. 34 ustawy o p.p.)
		2 Ma prawo zgłaszania sprzeciwu w stosunku do decyzji organu założycielskiego o powołaniu dyrektora p.p. (art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o p.p.)
		3 Wyraża zgodę na powołanie i odwołanie z-cy dyrektora i głównego księgowego (art. 36 ustawy o p.p.)
		4 Ma prawo wystąpić z wnioskiem o odwołanie dyrektora powołanego przez organ założycielski (art. 37 ust. 1 ustawy o p.p.)

Organy wewnętrzne przedsiębiorstwa

rada pracownicza

- 5 Jest uprawniona do wystąpienia z wnioskiem o odwołanie z-cy dyrektora (art. 37 ust. 2 ustawy o p.p.)
- 6 Ma prawo zgłaszania sprzeciwu w stosunku do decyzji organu założycielskiego o zawieszeniu dyrektora p.p. oraz wyznaczeniu tymczasowego kierownika przedsiębiorstwa (art. 56 ustawy o p.p.)
- 7 Uchwała rady pracowniczej jest podstawą zawarcia umowy o utworzeniu wspólnego p.p.) (art. 11 ust. 2 ustawy o p.p.) oraz przedsiębiorstwa państwowo-spółdzielczego (art. 15 ust. 2 ustawy o p.p.)
- 8 Ma prawo wnioskować łączenie, podział i likwidację p.p. (art. 23 ustawy o p.p.)
- 9 Wyraża zgodę na łączenie i podział p.p. (art. 23 ustawy o p.p.)
- 10 Może opiniować projekt dokonania połączenia, podziału oraz likwidacji przedsiębiorstwa (art. 24 ustawy o p.p.)
- 11 Opiniuje regulamin organizacyjny przedsiębiorstwa (art. 28 ust. 2 ustawy o p.p.)
- 12 Występuje z wnioskiem uchwalenia statutu samorządu załogi (art. 10 pkt. 5 ustawy o p.p.)
- 13 Wyraża zgodę na zawarcie umowy o utworzenie zrzeszenia lub przystąpienia do zrzeszenia przez przedsiębiorstwo (art. 60 ustawy o p.p.)
- 14 Wyraża zgodę na wystąpienie p.p. z dobrowolnego zrzeszenia (art. 65 ustawy o p.p.)
- 15 Decyduje o przystąpieniu p.p. w charakterze zbiorowego członka do organizacji społecznych (art. 24 ust. 1 pkt 11 ustawy o s.z.p.p.)
- 16 Decyduje w sprawie klubów techniki i racjonalizacji (art. 24 ust. 1 pkt. 12 ustawy o s.z.p.p.)
- 17 Uchwała regulamin pracy p.p. (art. 24 ust. 1 pkt. 13 ustawy o s.z.p.p.)
- 18 Wybiera swego przedstawiciela do rady zrzeszenia przedsiębiorstw (art. 24 ust. 1 pkt. 15 ustawy o s.z.p.p.)

dyrektor

- 1 Przygotowuje projekt statutu p.p. i występuje z wnioskiem o jego uchwalenie (art. 17 ust. 2 ustawy o p.p.)
- 2 Przygotowuje projekt regulaminu pracy p.p. i występuje z wnioskiem o jego uchwalenie (art. 24 ust. 1 pkt 13 ustawy o s.z.p.p.)
- 3 Składa wniosek o wpis do rejestru p.p. (§ 11 rozporz. rejestrowego)
- 4 Powołuje członków organów doradczych i opiniodawczych przedsiębiorstwa (art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o p.p.)
- 5 Powołuje członków komisji do rozstrzygania sporów między jednostkami wewnętrznymi p.p.
- 6 Powołuje i odwołuje z-cę dyrektora oraz głównego księgowego p.p. (art. 36 ustawy o p.p.)
- 7 Ustanawia i odwołuje pełnomocników p.p. (art. 45 ustawy o p.p.)

Organy wewnętrzne
przedsiębiorstwa

dyrektor

- 8 Powiadamia radę pracowniczą o zajętym stanowisku w sprawie przedstawionej inicjatywy lub wniosku, udziela radzie odpowiedzi (art. 27 ust. 3 ustawy o s.z.p.p.)
- 9 Udostępnia materiały i dokumenty dla działań kontrolnych (art. 28 ust. 3 ustawy o s.z.p.p.)
- 10 Składa sprawozdanie załodze z działalności przedsiębiorstwa oraz informuje o stanie p.p. (art. 38 ustawy o s.z.p.p.)
- 11 Ma obowiązek zapewnić radzie pracowniczej możliwość zaznajomienia się z materiałami dotyczącymi p.p. (art. 39 ustawy o s.z.p.p.)
- 12 Ma obowiązek informować radę pracowniczą o skutkach ekonomicznych, społecznych i prawnych zamierzonych uchwał rady (art. 39 in fine ustawy o s.z.p.p.)
- 13 Ustala regulamin organizacyjny p.p. (art. 28 ust. 2 ustawy o p.p.)

Organy zewnętrzne

organ założycielski

- 1 Tworzy p.p., wydaje akty o utworzeniu p.p. (art. 9 ustawy o p.p.)
- 2 Wyposaża tworzone p.p. w środki niezbędne do prowadzenia działalności określonej w akcie prawnym o jego utworzeniu (art. 38 ustawy o p.p.)
- 3 W razie określonej przepisami ustawowymi reorganizacji p.p. może wyłączyć część mienia i przekazać je innej państwowej jednostce organizacyjnej (art. 40 ust. 2 ustawy o p.p.)
- 4 W wypadku likwidacji p.p. decyduje o przeznaczeniu majątku (art. 42 ustawy o p.p.)
- 5 Zatwierdza statuty określonych kategorii p.p. (art. 18 ustawy o p.p.)
- 6 Wyraża zgodę na przystąpienie p.p. do przedsiębiorstwa wspólnego (§ 12 rozporz. wykonawczego)
- 7 Ma prawo wszcząć postępowanie w sprawie połączenia, podziału i likwidacji p.p. (art. 23 ustawy o p.p.)
- 8 Wydaje zarządzenie w sprawie połączenia, podziału albo likwidacji p.p. (§ 27 rozporz. wykonawczego)
- 9 Powołuje i odwołuje dyrektorów przedsiębiorstw użyteczności publicznej (art. 34 ust. 3 ustawy o p.p.); dyrektorów p.p. o podstawowym znaczeniu dla gospodarki (art. 34 ust. 2 ustawy o p.p.), dyrektorów w przedsiębiorstwach, nowo tworzonych oraz w przedsiębiorstwach, w których rada pracownicza nie wykorzystwała uprawnień w terminie zapewniającym należyłą ciągłość pracy przedsiębiorstwa (art. 34 ust. 5 ustawy o p.p.)
- 10 Powołuje i odwołuje dyrektorów, z-ców dyrektorów i głównych księgowych w przedsiębiorstwach podległych Ministrom Obrony Narodowej, Finansów i Sprawiedliwości oraz przedsiębiorstw przemysłu obronnego (rozporządzenie wykonawcze)
- 11 Wyraża zgodę na podjęcie nowej, zaniechanie lub znacz-

Organy zewnętrzne	organ założycielski	ne ograniczenie działalności p.p. przewidzianej w akcie o utworzeniu p.p. (art. 49 ust. 2 ustawy o p.p.) 12 Ma prawo zawiesić dyrektora p.p. w czynnościach (art. 56 ust. 1 ustawy o p.p.) oraz wyznaczyć tymczasowego kierownika p.p. (art. 56 ust. 2 ustawy o p.p.) 13 Powołuje komisję badającą i oceniającą stan p.p. (art. 50 ust. 2 ustawy o p.p.) 14 Zatwierdza umowę o utworzeniu zrzeszenia p.p. (art. 60 ust. 1 ustawy o p.p.) 15 Wyraża zgodę na powołanie i odwołanie dyrektora zrzeszenia obowiązkowego (art. 64 ust. 2 ustawy o p.p.)
	inne organy	1 Sądy dokonują rejestracji p.p. (art. 19 ust. 2 ustawy o p.p.) 2 Rada Ministrów decyduje o utworzeniu zrzeszenia obowiązkowego przedsiębiorstw (art. 60 ust. 2 ustawy o p.p.) 3 Komisje sejmowe wydają opinie o sprawach utworzenia zrzeszenia obowiązkowego p.p. (art. 60 ust. 2 ustawy o p.p.) 4 Związki zawodowe opiniują projekt dokonania połączenia, podziału oraz likwidacji p.p. (art. 24 ust. 1 ustawy o p.p.) 5 Sądy rozstrzygają spory dotyczące powołania dyrektora p.p. (art. 34 ust. 4 ustawy o p.p.), odwołania dyrektora (art. 37 ust. 4 ustawy o p.p.), zawieszenia dyrektora i powołania kierownika tymczasowego p.p. (art. 56 ust. 3 ustawy o p.p.)

Tablica 3

Podział kompetencji decyzyjnych w przedsiębiorstwach

Organy		Funkcja decydowania
Organy wewnętrzne przedsiębiorstwa	ogólne zebranie pracowników	1. Podejmuje uchwały w sprawie podziału zysku przeznaczonego dla załogi przedsiębiorstwa (art. 10 pkt. 2 ustawy o s.z.p.p.)
	rada pracownicza	1. Zatwierdza bilans (art. 24 ust. 1 pkt. 2 ustawy o s.z.p.p.) 2. Podejmuje uchwały w sprawie inwestycji (art. 24 ust. 1 pkt. 3 ustawy o s.z.p.p.) 3. Podejmuje uchwały w sprawie budownictwa zakładowego, mieszkaniowego i socjalnego (art. 24 ust. 1 pkt. 7 ustawy o s.z.p.p.) 4. Podejmuje uchwały w sprawie zmiany kierunku działalności p.p. (art. 24 ust. 1 pkt. 8 ustawy o s.z.p.p.) 5. Podejmuje uchwały w sprawie podziału na fundusze wygospodarowanego dochodu pozostającego w dyspozycji przedsiębiorstwa oraz zasad wykorzystania tych funduszy (art. 24 ust. 1 pkt. 9 ustawy o s.z.p.p.)

Organy wewnętrzne przedsiębiorstwa	rada pracownicza	6 Wyraża zgodę na zbycie zbędnych maszyn i urządzeń p.p. oraz na dokonanie darowizny (art. 24 ust. 1 pkt. 10 ustawy o s.z.p.p.) 7 Ma prawo występowania z inicjatywami, wnioskami i uwagami we wszystkich sprawach dotyczących p.p. (art. 27 ustawy o s.z.p.p.)
	dyrektor	1 Podejmuje wszelkie decyzje nie zastrzeżone na rzecz innych organów (art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o p.p.) 2 Dokonuje czynności prawnych w imieniu p.p. (art. 44 ust. 1 ustawy o p.p.) 3 Uczestniczy w reprezentacji łącznej przy składaniu oświadczeń woli w sprawach majątkowych p.p. przekraczających 500 tys. zł (art. 44 ust. 2 ustawy o p.p.) 4 Wykonuje uchwały rady pracowniczej dotyczące działalności przedsiębiorstwa (art. 37 ust. 2 ustawy o s.z.p.p.)
Organy zewnętrzne	Organ założycielski	1 Wydaje decyzje o dofinansowaniu działalności przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (art. 8 ust. 3 ustawy o p.p., oraz § 5 ust. 2 rozporz. wykonaw.)
	inne organy	1 Rada Ministrów dokonuje rozdziału określonych materiałów, surowców, wyrobów oraz środków dewizowych dla przedsiębiorstw (art. 33 ustawy o planowaniu) 2 Właściwe organy państwowe ustalają ceny urzędowe (art. 3 ustawy o cenach) 3 Właściwe organy państwowe określają zasady ustalania cen regulowanych (art. 5 i 6 ustawy o cenach) 4 Banki udzielają kredytu p.p. (art. 26 ustawy prawo bankowe)

Tablica 4

Podział kompetencji kontrolnych w przedsiębiorstwach

Organy		Funkcja kontrolowania
Organy wewnętrzne przedsiębiorstwa	ogólne zebranie pracowników	1 Dokonuje rocznej oceny działalności rady pracowniczej i dyrektora p.p. (art. 10 pkt. 3 ustawy o s.z.p.p.) 2 Ma prawo wyrażania opinii we wszystkich sprawach dotyczących przedsiębiorstwa (art. 11 ustawy o s.z.p.p.)
	rada pracownicza	1 Ma prawo kontroli całokształtu działalności p.p. (art. 28 ustawy o s.z.p.p.) 2 Ma prawo wyrażania opinii we wszystkich sprawach dotyczących przedsiębiorstwa i jego kierownictwa (art. 25 ustawy o s.z.p.p.)

Organy wewnętrzne przedsiębiorstwa	rada pracownicza	3 Przyjmuje sprawozdanie roczne z działalności p.p. (art. 24 ust. 1 pkt. 2 ustawy o s.z.p.p.)
		4 Ma prawo sprzeciwu w stosunku do decyzji podjętych wobec przedsiębiorstwa przez organ sprawujący nad nim nadzór (art. 57 ust. 1 i 2) oraz prawo zaskarżania ich do sądu (ust. 3 ustawy o p.p.)
		5 Ma prawo wystąpienia do sądu z żądaniem odszkodowania w razie doznania przez p.p. szkody z powodu wykonania decyzji organu sprawującego nadzór (art. 58 ustawy o p.p.)
		6 Ma prawo wstrzymania decyzji dyrektora p.p. (art. 40 ustawy o s.z.p.p.)
		7 Ma prawo sprzeciwu w stosunku do decyzji dyrektora wstrzymującej wykonanie uchwały rady pracowniczej (art. 42 ust. 1 ustawy o s.z.p.p.) oraz prawo wystąpienia o rozstrzygnięcie jej w trybie spornym (art. 42 ust. 2 ustawy o s.z.p.p.)
		8 Jest uprawniona do zaskarżenia decyzji dyrektora, naruszającej w istotny sposób interes ogólnospołeczny, do sądu (art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o s.z.p.p.)
	dyrektor	1 Pisemnie zgłasza fakt prowadzenia przez przedsiębiorstwo działalności gospodarczej ze stratą (art. 50 ust. 1 ustawy o p.p.)
		2 Ma prawo sprzeciwu w stosunku do decyzji podjętych wobec przedsiębiorstwa przez organ sprawujący nad nim nadzór (art. 57 ust. 1 i 2) oraz prawo zaskarżenia ich do sądu (art. 57 ust. 3 ustawy o p.p.)
		3 Ma prawo wystąpienia do sądu z żądaniem odszkodowania w razie doznania przez p.p. szkody z powodu wykonania decyzji organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem (art. 58 ustawy o p.p.)
		4 Ma prawo wstrzymania wykonania uchwał organów samorządu załogi p.p. niezgodnych z prawem (art. 41 ustawy o s.z.p.p.)
		5 Ma prawo zaskarżenia do sądu uchwały rady pracowniczej, która istotnie narusza interes ogólnospołeczny (art. 44 ust. 2 i 3 ustawy o s.z.p.p.)
	organ założycielski	1 Dokonuje kontroli i oceny działalności przedsiębiorstwa oraz pracy dyrektora (art. 52 ust. 1 ustawy o p.p.)
		2 Sprawuje nadzór nad zrzeszeniem obowiązkowym (§ 60—64 rozporz. wykonaw. do ustawy o p.p.)
		3 Wstrzymuje sprzeczną z prawem decyzję dyrektora p.p. (art. 55 ustawy o p.p.)
		4 Ma prawo zawiesić dyrektora przedsiębiorstwa w czynnościach (art. 56 ustawy o p.p.)
		5 Dokonuje rocznych i pięcioletnich ocen prawidłowości działania przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (§ 5 ust. 1 rozporz. wykonaw.)

Organy zewnętrzne

inne organy

- 1 Rada Ministrów ocenia przebieg procesów gospodarczych w przedsiębiorstwach gospodarki uspołecznionej (art. 27 ust. 2 pkt. 3 ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym)
- 2 Minister gospodarki materiałowej kontroluje decyzje w sprawach przydziału środków i materiałów (uchwała 243)
- 3 Banki kontrolują wykorzystanie udzielonego kredytu, oceniają sytuację gospodarczą i finansową p.p. (art. 26 ust. 4 prawa bankowego)
- 4 Komisje Mediacyjne przy MON, Ministrze Finansów i Ministrze Sprawiedliwości rozstrzygają spory wynikające z tytułu decyzji nadzorczych organów założycielskich (rozporządzenia dotyczące przedmiotowych przedsiębiorstw)
- 5 Sądy rozstrzygają spory dotyczące powołania dyrektora przedsiębiorstwa (art. 34 ust. 4 ustawy o p.p.); odwołanie dyrektora (art. 37 ust. 4 ustawy o p.p.); zawieszenia dyrektora i powołania kierownika tymczasowego p.p. (art. 56 ust. 3 ustawy o p.p.)
- 6 Sądy rozstrzygają spory między przedsiębiorstwem a organami sprawującymi nadzór nad p.p. (art. 57 ustawy o p.p.); orzekają o odszkodowaniu dla p.p. (art. 58 ustawy o p.p.)
- 7 Sądy rozstrzygają spory między organami przedsiębiorstwa (art. 44. 46 ustawy o s.z.p.p.)
- 8 Sądy badają zgodność z prawem dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisu p.p. do rejestru (art. 20 ust. 2 ustawy o p.p.)
- 9 Terenowy organ władzy państwowej, właściwy ze względu na obszar działania przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, dokonuje rocznych i pięcioletnich ocen prawidłowości działania przedsiębiorstwa (§ 5 rozporz. wykonaw.)

Katedra Prawa Finansowego
i Prawa Zarządzania Gospodarką Narodową
• Zakład Prawa Zarządzania
Gospodarką Narodową
Uniwersytet Łódzki

Jadwiga Chwiałkowska

LES PROBLÈMES JURIDIQUES DE LA GESTION
DE L'ACTION D'UNE ENTREPRISE D'ÉTAT
À LA LUMIÈRE DE LA RÉFORME ÉCONOMIQUE

L'évaluation de la position juridique des organes de l'entreprise a été précédée des considérations sur le statut de l'entreprise elle-même à la lumière des actes juridiques introduisant la réforme économique.

Le noeud de l'article est constitué par l'analyse des compétences des organes de l'entreprise effectuée à travers le prisme des fonctions de gestion, telles que: planification, organisation, décision et contrôle. La formule du déchiffrement des compétences des organes de l'entreprise exposée d'une façon normative, présentée ci-dessus, sert à l'auteur de base de la détermination des droits du directeur et des organes autonomes de l'équipage de l'entreprise de gérer l'activité de celle-ci. Elle constitue aussi le point de départ des problèmes signalés par l'auteur et concernant la solution des questions en litige par ces organes. Elle sert enfin d'illustration pour démontrer l'insuffisance de certains changements introduits par le législateur dans la normalisation juridique de la réforme économique en Pologne.