

Maria Królikowska-Olczak

STOSUNKI PRAWNE PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO
Z INNYMI PODMIOTAMI W ŚWIELE REFORMY GOSPODARCZEJ

1. Ustawy z dnia 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi¹ wyznaczyły ramy organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstw, nie określiły jednak pełnej koncepcji ekonomicznej działalności podmiotów gospodarczych. Akty te są dostosowane do zdecentralizowanego modelu kierowania gospodarką, opartego na szerokim stopniu operatywnej samodzielności przedsiębiorstw i ograniczeniu uprawnień organów centralnych do ingerencji w ich działalność. Te znamiona systemu zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, a w szczególności określenie zakresu nadzoru nad przedsiębiorstwami i likwidacja szczebli pośrednich zarządzania w postaci zjednoczeń, przyczyniają się do przeobrażeń dotychczasowych regulacji stosunków gospodarczych.

Reforma gospodarcza lat osiemdziesiątych wprowadziła wprawdzie szereg nowych rozwiązań prawnych w stosunkach przedsiębiorstw z organami założycielskimi, aparatem bankowym, pomiędzy organami przedsiębiorstwa (dyrektorem a samorządem pracowniczym), mimo to jednak nie unormowana całościowo pozostaje sfera stosunków, jakie zawiązują się pomiędzy: przedsiębiorstwem a zrzeczeniem, ministrem czy terenowym organem władzy i administracji.

Opracowanie stanowi próbę pokazania stosunków prawnych przedsiębiorstw państwowych, działających na zasadach ogólnych z innymi podmiotami, przez pryzmat wdrażanej reformy gospodarczej.

Ocenę obowiązującego stanu prawnego utrudnia występowanie wielowarstwowości źródeł prawa, przy czym wyodrębniają się dwie warstwy: długofalowa — zawierająca rozwiązania zgodne z podstawowymi założeniami reformy i doraźna — zawierająca blok przepisów formalnie niezależnych od aktów ustawowych wprowadzających reformę

¹ Dz.U. nr 24, poz. 122.

gospodarczą, a materialnie często dość daleko od nich odbiegających, tworzący w niezbędnym zakresie elementy nakazowo-centralistyczne².

2. Stosunek prawny jest konsekwencją regulacyjnego oddziaływania normy prawnej, której treść — w zestawieniu z zaistniałymi faktami, posiadającymi znaczenie prawne — powoduje powstanie tego stosunku³. Stosunek prawny jest więc wyrazem istnienia związku prawnego między jego uczestnikami; jest konsekwencją zastosowania normy prawnej do zaistniałych faktów, mających znaczenie prawne. Prawny charakter tego związku sprawia, że elementem stosunku jest występowanie uprawnień i obowiązków. Istnieniu uprawnienia odpowiada istnienie roszczenia, czyli prawnie uzasadnionego żądania. Przyjmując, że stosunek prawny jest następstwem regulacyjnego oddziaływania normy prawnej, należy wnosić, że charakter stosunku prawnego (administracyjnoprawny, cywilnoprawny itp.) jest pochodną charakteru normy prawnej, tworzącej ten stosunek.

Tak określonym pojęciem stosunku prawnego posługiwać się będziemy przy analizie charakteru prawnego stosunków zawiązywanych przez przedsiębiorstwa państwowe. Zaletą takiego określenia pojęcia stosunku prawnego jest jego ogólny charakter. Określenie to stanowi bowiem związane uogólnienie przytaczanych w literaturze poglądów na istotę stosunku prawnego i wydaje się być przez to szczególnie dogodnym przy analizie charakteru stosunków prawnych różniących się między sobą.

Dokonując analizy podstawowych elementów występujących w każdym stosunku prawnym (tj. przedmiotu stosunku prawnego, podmiotów, obowiązku prawnego i uprawnienia), wskazać można na różnice zachodzące między pewnymi kategoriami stosunków prawnych. Przy założe-

² R. Malinowski, *O doskonaleniu prawa reformy gospodarczej*, „Państwo i Prawo” 1982, 5—6, s. 12.

³ Por. m. in. S. Ehrlich, *Przyczynek do problematyki normy prawnej i stosunku prawnego*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 8—9, s. 386 i n.; O. F. Joffe, M. D. Szarгородski, *Zagadnienie teorii prawa*, Warszawa 1963, s. 153 i n.; K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969; Z. Ziemiński: *O metodzie analizowania stosunku prawnego*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 2, s. 193—207; A. Klein, *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, Prawo XIV, nr 25, s. 70 i n.; F. Longchamps, *O pojęciu stosunku administracyjnoprawnego w gospodarce państwowej*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 1, s. 16 i n.; oraz tenże, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, Prawo XII, nr 19, s. 37—67; oraz tenże, *O pojęciu stosunku procesowego między organem a jednostką*, [w:] *Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej K. Przybyłowskiego*, Kraków—Warszawa 1964, s. 161—167; J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny* Kraków 1968, s. 85 i n.

niu, że stosunki prawne są konsekwencją regulacyjnego oddziaływania normy prawnej wnosić można, że różnice między stosunkami prawnymi są wynikiem różnic występujących między poszczególnymi normami — poszczególnymi gałęziami prawa. Znamiona stosunku prawnego stanowić mogą zatem kryterium wydzielenia określonej gałęzi z całokształtu prawa.

Cechą charakterystyczną stosunków administracyjnoprawnych jest — w przeciwieństwie do stosunków cywilnoprawnych — nierówność uczestniczących w nim podmiotów, brak dowolności w jego ukształtowaniu, obligatoryjne występowanie organów administracji państwowej, i to w roli podmiotów wyposażonych w atrybuty władzy zwierzchniej wobec pozostałych podmiotów, oraz przynależność związanych z tymi stosunkami oświadczeń (aktów woli) tego organu do zarządzającej i wykonawczej działalności państwa.

Stosunki cywilnoprawne kształtują się w zasadzie w ramach dyspozycji prawnych stron. Postanowienie ustawy nie reguluje tu bezpośrednio treści poszczególnych stosunków prawnych, lecz przekazuje konkretnym podmiotom pewne podmiotowe lub prawne zdolności zaciągania zobowiązań. Strona uprawniona nie musi także egzekwować od strony zobowiązanej swoich roszczeń, może uzgodnić ich przekształcenie, cedować swoje uprawnienia itp. W nauce prawa cywilnego ugruntował się pogląd, że o tym, czy dany stosunek należy zakwalifikować jako cywilnoprawny decyduje: po pierwsze — jego charakter majątkowy; po drugie — równorzędność podmiotów; po trzecie — cecha ekwiwalentności, tj. podporządkowania stosunku działaniu prawa wartości⁴.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym rozważenia jest konkretyzacja prawa w dwu dziedzinach. Należy zwrócić uwagę na trafne w tej materii konkluzje J. Filipka: „Prawo cywilne jest dostosowane do konkretyzacji prawa w dwóch jak gdyby sferach. Istnieje najpierw nieautorytatywna konkretyzacja, wynikająca np. z umowy cywilnoprawnej, deliktu lub innego zdarzenia powodującego powstanie stosunku cywilnoprawnego. Obok tej konkretyzacji prawa występuje konkretyzacja autorytatywna dokonywana w wyroku sądowym. Tymczasem w prawie administracyjnym zbiega się zarówno nieautorytatywna, jak i autorytatywna konkretyzacja prawa we wszelkiej konkretyzacji prawa. I normatywny akt prawa przedmiotowego upoważniający do konkretyzacji prawa i akt administracyjny ustalający ostatecznie czyjeś uprawnienia lub obowiązki określa od razu autorytatywnie wzajemne

⁴ J. Litwin, *O projekcie ustawy o sporach kompetencyjnych między sądami a organami administracji państwowej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1961, nr 7, s. 217 i n., oraz powołana tam literatura.

uprawnienia i obowiązki stron stosunku prawnego"⁵. Podstawę prawną stanowi prawo przedmiotowe, natomiast źródłem jest określone zdarzenie prawne, tj. okoliczność, od której prawo uzależnia powstanie, zmianę lub ustanie stosunku prawnego.

3. Przesłankę do kształtowania stosunków cywilnoprawnych między przedsiębiorstwami stanowi samodzielność ekonomiczna w powiązaniu z samodzielnością prawną przedsiębiorstwa. Reforma gospodarcza zakłada dalszy, znaczny wzrost zakresu i znaczenia stosunków umownych przedsiębiorstw państwowych.

Literatura cywilistyczna podkreśla na ogół walory umów, eksponując także ich cechy, jak: charakter negocjacyjny, dialogowość pozwalającą w sposób optymalny zbliżyć stanowiska przyszłych partnerów, a także ujawniającą się przez pryzmat umowy — ekonomiczną motywację działań podmiotów gospodarczych⁶. Przedstawiciele innych dyscyplin również dostrzegają w umowie zalety pozwalające na stosowanie jej w coraz większym stopniu wśród innych mechanizmów organizujących gospodarkę narodową⁷.

Umowy gospodarcze mają stać się podstawowym instrumentem planowania i realizacji zadań przedsiębiorstwa, ustalanych samodzielnie przez ten podstawowy podmiot gospodarczy. W świetle dyspozycji art. 17 ustawy z dnia 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym, przedsiębiorstwa opracowują samodzielnie swoje plany, uwzględniając jedynie techniczno-ekonomiczne warunki swej działalności⁸.

W związku z tym, należy oczekiwać niezbędnych zmian przepisów prawa cywilnego, które ograniczają lub hamują inicjatywę i przedsiębiorczość podmiotów gospodarczych; osłabiają ich odpowiedzialność za wyniki swej działalności oraz dopuszczają zbędną ingerencję jednostek nadrzędnych w sferę stosunków umownych. Dlatego muszą ulec również zmianie dotychczasowe ograniczenia zasady swobody umów, które dotyczyły: decyzji co do samego faktu zawarcia umowy, swobody doboru kontrahenta, możliwości ustalenia treści umowy oraz jej rozwią-

⁵ Filipek, *op. cit.*, s. 96—97.

⁶ Literatura jest w tym przedmiocie niezmiernie obszerna. Zob. np. W. Cza-chórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968; A. Ochanowicz, J. Górski, *Zarys prawa zobowiązań*, Warszawa 1970; J. Topiński, *Prawo gospodarki uspołecznionej w zarysie*, Warszawa 1966; S. Włodyka, *Prawo gospodarcze, zarys systemu*, Warszawa 1981; M. Madey, A. Stelmachowski, *Zarys prawa gospodarczego*, Warszawa 1980; M. Madey, W. Opalski, *Rola stosunków umownych w obrocie uspołecznionym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1981, nr 8—9.

⁷ R. Malinowski, *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1975.

⁸ Dz.U. nr 7, poz. 51.

zania. Ograniczenia te wynikały *expressis verbis* z przepisów o planowaniu gospodarczym, z przepisów o ogólnych warunkach umów, a także z przepisów w sprawie ustalania cen i wynagrodzeń, z przepisów o normalizacji oraz z systemu kooperacji i koordynacji gospodarczej.

Rozwiązania prawne zawarte w tych aktach prawnych wpłynęły na sposób zawierania umowy (obowiązek zawarcia, tryb i formę oraz zmianę, rozwiązanie i odstąpienie od umowy) oraz ich treść (podstawowe postanowienia wynikły w sposób obligatoryjny z ogólnych warunków lub wzorów umów), a także na zasady wykonywania umów (obowiązek współdziałania stron, obowiązek szczególnej staranności, zasada realnego wykonania umów) i skutki niewykonania lub nienależytego wykonania umów (dochodzenie wykonania umowy, odstąpienie od umowy, odszkodowanie, kary umowne).

Kodeks cywilny jest unormowaniem ramowym i nie jest w zasadzie przystosowany do regulacji prawnych stosunków umownych w obrocie społecznym. Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 2 i 384 k.c. Rada Ministrów i inne naczelne organy administracji państwowej mogą ustalać tzw. ogólne warunki lub wzory umów dla określonej kategorii umów lub podmiotów⁹. Delegacja ta została szeroko wykorzystana między innymi przez Ministra Finansów, Ministra Budownictwa i Materiałów Budowlanych, Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług. Zwraca uwagę powołanie w preambule obu tych przepisów k.c. (art. 2 i 384) jednocześnie, co odbiega od dotychczasowej praktyki legislacyjnej, w której odpowiednie zarządzenie wprowadzające ogólne warunki umów opierano jedynie na art. 384 k.c.¹⁰

Artykuł 2 k.c. natomiast stanowił podstawę prawną aktów normatywnych wprowadzających przepisy odbiegające od norm bezwzględnie obowiązujących kodeksu cywilnego¹¹. Stosunek art. 2 do art. 384 k.c. jest złożony, stał się przedmiotem ożywionej dyskusji naukowej¹².

⁹ Na tej podstawie RM wydała uchwałę nr 192 z 3 VIII 1973 r. w sprawie umów sprzedaży oraz dostawy między j.g.u. (MP nr 36, poz. 218, zmieniona: MP z 1974 r. nr 9, poz. 65 i MP z 1976 r. nr 29, poz. 128, zmiana: MP z 1982 r. nr 6, poz. 33).

¹⁰ Np. zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy RM z 7 X 1966 r. w sprawie ogólnych warunków sprzedaży oraz umów dostawy w obrocie krajowym pomiędzy j.g.u. (MP nr 57, poz. 276 z późniejszymi zmianami), uchylone przez § 21 pkt 10 uchwały nr 192 RM z 3 VIII 1973 r. w sprawie umów sprzedaży oraz umów dostawy między j.g.u. (MP nr 36, poz. 218 z późniejszymi zmianami).

¹¹ Np. uchwała nr 180 RM z 30 IX 1969 r. w sprawie terminu wygaśnięcia roszczeń z tytułu braków ilościowych niektórych towarów w obrocie krajowym pomiędzy j.g.u. (MP nr 44, poz. 350), uchylona na mocy § 21 pkt 4 uchwały nr 192 RM.

¹² Por. E. Łętowska, *Prawotwórstwo organów administracji w sferze prawa cywilnego (z zagadnień art. 2 i 384 k.c.)*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 12, s. 29—38; M. Andrełowicz, *Prawo jako podstawa orzeczenia arbitrażowego*, [w:] *Państwowy arbitraż gospodarczy w okresie XXX-lecia PRL*, Warszawa 1974, s. 62—69;

W tym miejscu wystarczy stwierdzić, że rozwiązanie przyjęte w uchwale nr 192 RM jest konsekwencją tendencji do scalania i ujednolicenia maksymalnej ich przejrzystości, co podniesiono już w jej nie publikowanym uzasadnieniu¹³.

Normy prawne regulujące stosunki umowne między podmiotami gospodarczymi obejmują więc nie tylko regulację kodeksową, ale i akty prawne wydane na jego podstawie (art. 2, a zwłaszcza 384 k.c.), akty wydane na podstawie kompetencji ogólnej przez organy administracji państwowej. Dotychczasowe pozakodeksowe regulacje prawne stosunków obrotu między j.g.n. dają podstawę do postawienia naczelnym organom administracji państwowej zarzutu prowadzenia działalności normotwórczej w zbyt szerokim zakresie, co spowodowało daleko idące ograniczenia swobody kontraktowej stron.

Rozpatrując koncepcję prawa rządzącego obrotem w warunkach reformy gospodarczej, E. Łętowska wskazała na możliwość wyboru między czterema wariantami, opowiadając się za ostatnim rozwiązaniem:

1) utrzymanie przepisów dotychczasowych, z ewentualnymi doraźnymi korekturami (jak to się czyni w odniesieniu do o.w.s. 1973);

2) zniesienie obecnie istniejących przepisów pozakodeksowych z pozostawieniem tylko kodeksu, jako jedyne i podstawowe źródła prawa;

3) dążenie do „głębokiej” reformy kodeksu cywilnego;

4) przy utrzymaniu samej zasady jedności kodeksu cywilnego i wykorzystaniu istniejących w nim możliwości rozbudowy prawa o „prawo obrotu gospodarczego (nie tylko uspołecznionego)”, bowiem reforma zakłada zniesienie zróżnicowania pozycji uczestników obrotu w zależności od tego, z udziałem jednostek jakiego sektora dokonuje się wymiany — radykalna zmiana dotychczasowej praktyki stanowienia w tym względzie norm prawnych¹⁴.

Wydaje się, że cel reformy może być osiągnięty przez znaczne ograniczenie przepisów szczególnych wydanych na podstawie art. 2 i 384 k.c. Regulacjom kodeksu cywilnego należy również poddać stosunki

S. Grzybowski, *System prawa cywilnego, część ogólna*, t. I, Wrocław 1974, s. 80—90; M. Tyczka, *System stanowienia przepisów prawnych dla gospodarki uspołecznionej*, Warszawa 1975, s. 58—60.

¹³ Por. W. Jaślan, *Zawieranie i wykonywanie umów sprzedaży i dostawy w świetle nowych ows (I)*, „Gospodarka Materialowa” 1975, nr 1, s. 28; F. Przemęcki, *Uwagi ogólne w sprawie nowych warunków umów sprzedaży i umów dostawy między jednostkami gospodarki uspołecznionej*, „Gospodarka Materialowa” 1973, nr 20, s. 693.

¹⁴ E. Łętowska, *Koncepcja legislacyjna w zakresie prawa cywilnego a realizacja reformy gospodarczej*, referat na konferencję zorganizowaną przez Instytut Państwa i Prawa PAN (czerwiec 1982 r.), nie publikowany.

obrotu gospodarczego, a więc tym samym regułom, które obowiązują w obrocie powszechnym z pewnymi odrębnościami w zakresie uzasadnionym jego potrzebami. Stanowisko to odpowiada przedstawionemu wyżej wariantowi czwartemu.

Sądzić należy, że w celu ułatwienia stosowania prawa regulującego stosunki umowne oraz zwiększenia skuteczności jego funkcjonowania, istnieje potrzeba opracowania jednego aktu prawnego, który w sposób kompleksowy regulowałby problematykę tych stosunków w kilku dziedzinach obrotu, normowaną dotychczas kilku różnej rangi aktami prawnymi.

Postulat dostosowania systemu prawnego, regulującego stosunki umowne podmiotów gospodarczych, do założeń reformy dotyczy przede wszystkim obowiązujących ogólnych warunków umów sprzedaży i dostawy między j.g.u. oraz ogólnych warunków umów z zakresu inwestycji. Mając na uwadze konieczność ograniczenia kilku aktów prawotwórczych, wydaje się, że projektowany akt prawny nie powinien zawierać delegacji do regulowania stosunków cywilnoprawnych w obrocie gospodarczym w drodze zarządzeń ministrów, poza wypadkami niezbędnymi.

Podkreślić trzeba, że w chwili obecnej istnieje znaczna liczba przepisów formalnie niezależna od aktów ustawowych wprowadzających reformę gospodarczą, a materialnie często dość daleko od nich odbiegających¹⁵. Nie wdając się w merytoryczną ocenę tej regulacji, ani nie kwestionując w zasadzie jej potrzeby w szczególnych warunkach funkcjonowania gospodarki, trzeba zauważyć, iż tym samym nie zniknęły dotychczasowe ograniczenia swobody kontraktowej przedsiębiorstw państwowych (system reglamentacji i rozdzielnictwa, system kooperacji i koordynacji). Odnosi się to również do relacji między bankiem a przedsiębiorstwem w zakresie stosunków kredytowych. Nowe prawo bankowe nie rozwiązuje bowiem problemu umowy o kredyt bankowy¹⁶.

¹⁵ Ważnym też źródłem prawa regulującego funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych są samoistne uchwały RM, m. in. uchwała nr 278 RM z 30 XII 1981 r. w sprawie funkcjonowania gospodarki w okresie stanu wojennego (MP z 1982 r., nr 1, poz. 1); uchwała nr 243 RM z 30 XI 1981 w sprawie zasad działalności przedsiębiorstw państwowych w 1982 r. (MP nr 32, poz. 287).

¹⁶ Ustawa z 26 II 1982 r., prawo bankowe Dz.U. nr 7, poz. 56. Zarówno prawo bankowe, jak i ustawa z 26 II 1982 r. o statucie NBP (Dz.U. nr 7, poz. 57), nawiązują do koncepcji reformy, która znalazła wyraz w innych aktach prawnych. Podkreślić trzeba, że stosunkowi banku do przedsiębiorstwa akty te poświęcają relatywnie mało miejsca.

4. Rozpatrując stosunki administracyjnoprawne, konieczne jest uwzględnienie dwóch założeń wstępnych. Po pierwsze — przedsiębiorstwa legitymują się prawami podmiotowymi, wynikającymi z norm prawa materialnego. Po drugie — treść i zakres tych stosunków określone są zarówno dyspozycją normy prawa materialnego, jak również uprawnieniami, organów założycielskich, w zakresie nadzoru i koordynacji.

Konkretyzacja stosunków administracyjnoprawnych następuje w drodze określonych działań prawnych, podejmowanych przez ministra czy organy władzy i administracji terenowej.

Reforma gospodarcza w wyraźny sposób wpłynęła na zmianę zadań i kompetencji ministrów resortowych. Jako organy założycielskie przedsiębiorstw działających na zasadach ogólnych, są jednocześnie organami nadzoru nad tymi przedsiębiorstwami. Ustawa z dnia 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych odmiennie niż dotychczas uregulowała stosunki łączące ministra z przedsiębiorstwami, określając granice i formy sprawowania nadzoru.

Na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, nadzór sprawowany wyłącznie przez organ założycielski lub radę nadzorczą, polega na dokonywaniu kontroli i oceny działalności przedsiębiorstwa oraz pracy dyrektora. W wyniku tej kontroli i oceny organ sprawujący nadzór nie może jednak podejmować wobec przedsiębiorstwa dowolnych działań. Ustawa bowiem precyzuje zarówno zakres, jak i formy tych działań.

Zgodnie z zasadą art. 4 ustawy, także w sprawowaniu nadzoru organ założycielski może wkraczać władczo w sprawę przedsiębiorstwa w zakresie wyraźnie określonym przepisami rangi ustawy (art. 52 ust. 2). Ustawa enumeratywnie wylicza przypadki, w jakich organ założycielski może wkroczyć w sprawę przedsiębiorstwa w sposób władczy:

1) przyznano organowi założycielskiemu prawo nałożenia na przedsiębiorstwo obowiązku wykonania dodatkowych zadań, ale tylko w sytuacjach i na warunkach określonych w art. 54;

2) organ nadzoru wstrzymuje wykonanie decyzji dyrektora sprzecznej z prawem (art. 55);

3) organ założycielski może zawiesić dyrektora w jego czynnościach, gdy dalsze pełnienie przez niego funkcji prowadziłoby do istotnych naruszeń prawa lub zagroziłoby podstawowym interesom gospodarki narodowej (art. 56).

Poza ściśle wskazanymi możliwościami władczej ingerencji organu nadzoru w sprawę przedsiębiorstwa, ustawa przewiduje prawne środki ochrony przedsiębiorstwa przed taką ingerencją. Podkreślenia wymaga zacieśnienie uprawnień nadzorczych oraz wprowadzenie możliwości

zaczepiania decyzji nadzorczych przez dyrektora i organy samorządu pracowniczego w formie sprzeciwu (art. 34 ust. 4 i art. 37 ust. 4; art. 56—58 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych).

W wypadku wykonania decyzji organu sprawującego nadzór i doznania z tego tytułu szkody, dyrektor i rada pracownicza mogą żądać od tego organu odszkodowania. Wynikłe stąd spory rozstrzyga sąd. Uregulowanie tej kwestii należy uznać za jedno z istotnych postanowień przyjętych w nowej ustawie. Zaakcentować trzeba, iż wśród krajów socjalistycznych jest to najdalej idące rozwiązanie, dotyczące wprowadzenia odpowiedzialności organu nadzorującego za wydanie decyzji wyrządzających przedsiębiorstwu szkodę gospodarczą¹⁷.

Ustawa z dnia 25 IX 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego przewiduje, że organy samorządu mają prawo występowania jako strona w określonych sprawach¹⁸. Tym samym podmiotowość samorządu jest prawnie uznana, mimo że w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych, organy samorządu są uznawane za organy przedsiębiorstwa. Zaznaczyć jednak trzeba, że we wszystkich przypadkach, w których organy samorządu występują na zewnątrz, chodzi o spór nie wykraczający poza ramy stosunków wewnętrznych lub stosunku z organami założycielskimi, a nie dotyczy to stosunków w obrocie z innymi podmiotami. Charakterystyczne jest przy tym, że właśnie w stosunkach z organami założycielskimi organy samorządu załogi mogą występować nie tylko samodzielnie, ale również jako organy wspomagające dyrektora, tworząc wspólny front w obronie samodzielności przedsiębiorstwa¹⁹.

Treść i zakres stosunków administracyjnych w zakresie koordynacji w ramach pionowych powiązań organizacyjnych są wyznaczone, podobnie jak w stosunkach nadzorczych, ogólnymi kompetencjami koordynacyjnymi. Wydaje się, że rezygnacja z ogólnej normy kompetencyjnej, jako podstawy prawnych działań, pozwoli na zawężenie zakresu tych stosunków. Sądzę, że w stosunkach gospodarczych należy przyjąć dość ogólne pojęcie koordynacji, którego treścią jest „uzgadnianie działalności różnych elementów układu, którego działanie jest skierowane na uzyskanie dostatecznie określonego celu”²⁰. Takie określenie koordynacji, traktując ją jako określony sposób organizowa-

¹⁷ L. Bar, *Elementy prawne reformy gospodarczej*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 1—2, s. 15.

¹⁸ Dz.U. nr 24, poz. 123.

¹⁹ L. Stępnia, *Nowe prawo przedsiębiorstw państwowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1982, nr 1—2, s. 5.

²⁰ J. Wróblewski, *Ogólne problemy koordynacji w działalności rad narodowych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1971, t. VII, s. 8.

nia funkcjonowania układu, jako całości złożonej, będzie miało szczególne zastosowanie w stosunkach przedsiębiorstwo—zrzeszenie.

Przyznanie przedsiębiorstwu określonego stopnia samodzielności faktycznej i prawnej znacznie ograniczyło oddziaływanie ministrów na gospodarkę tego podmiotu, stawiając w nowym świetle charakter jego funkcji. Akty prawne obowiązujące nie precyzują bowiem kompetencji ministra, którą umieszczają w powierzonym mu zakresie działania²¹. Podnieść również należy, że stosunki prawne w zakresie koordynacji, w ramach pionowych powiązań organizacyjnych nie są faktycznie zawiązywane, ponieważ dotychczasowe rozwiązania prawne w tym przedmiocie stały się nieaktualne w świetle reformy. Konieczne jest, *de lege ferenda*, ustawowe określenie kompetencji ministrów w gospodarce narodowej, uwzględniające zmianę statusu przedsiębiorstw.

5. W świetle postanowień ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (art. 59—66) oraz rozporządzenia RM z dnia 30 XI 1981 r. w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych²² model zrzeszenia wynika z trzech przesłanek:

- 1) zrzeszenie nie stanowi koncentracji decyzji;
- 2) podstawowym podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą jest przedsiębiorstwo państwowe;
- 3) formą prowadzenia wspólnej działalności gospodarczej przedsiębiorstw państwowych jest wspólne przedsiębiorstwo, a nie zrzeszenie²³.

Zrzeszenie jest więc organizacyjną formą współpracy, której celem jest koordynacja i wspólne przedsięwzięcia pomocne w działalności każdego z przedsiębiorstw. Podkreślić jednak trzeba, że stosunek koordynacyjny, jaki zawiązuje się pomiędzy koordynatorem (zrzeszeniem) a koordynowanym (przedsiębiorstwem), pozwala organowi koordynującemu, dysponującemu zespołem środków prawnych, na uzyskanie określonych informacji o działalności (aktualnej bądź zamierzonej) przedsiębiorstw, a następnie podjęcie działań skierowanych na zharmonizowanie tej działalności z działalnością innych podmiotów

²¹ Kompetencja jest formą udziału danego podmiotu w wykonaniu państwowych funkcji gospodarczych (w tym również w niezbędnym stopniu uprawnień nadzorczych i do dysponowania w związku z tym określonym majątkiem państwowym). Oznacza jednocześnie wyłączenie w tym zakresie uprawnień innych podmiotów: T. Ra b s k a, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1977, s. 54, oraz t a ż, *Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej*, Poznań 1966, s. 157 i n.; Por. recenzje tej pracy: T. B i g o, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, kw. III, s. 284—285.

²² Dz.U. nr 31, poz. 170.

²³ S t ę p n i a k, *op. cit.*, s. 7.

w interesie zrzeszenia²⁴. Tym samym możliwe jest podjęcie uchwał zobowiązujących członków zrzeszenia do wykonywania określonych zadań lub podjęcia określonej działalności. Wprawdzie dyrektor przedsiębiorstwa, jak i organy samorządu załogi mają pełną możliwość reprezentowania w organach zrzeszenia interesów tego podstawowego podmiotu gospodarczego, to jednak zaakcentowania wymaga, iż priorytet posiada zrzeszenie, a dopiero w ramach podstawowych jego celów interes poszczególnych przedsiębiorstw. Pozwala to na kojarzenie interesu ogólnospołecznego oraz interesu przedsiębiorstwa, co oznacza zabezpieczenie prawnej ochrony dla tych interesów oraz ustalenie właściwego trybu dla rozstrzygania sprzeczności, jakie mogą powstać w związku z taką konfrontacją.

Podsumowując można stwierdzić, że stosunek administracyjnoprawny w zakresie koordynacji posiada władczość oddziaływań, która będzie się słabiej zaznaczać, bowiem przedsiębiorstwo występuje z pozycji swobodnego partnera zrzeszenia, a nie z pozycji zależnej organizacji.

6. Kolejne zagadnienie wymagające omówienia dotyczy powiązań przedsiębiorstw działających na zasadach ogólnych²⁵ w świetle nowego modelu gospodarczego.

Rozpatrując te postanowienia ustawy z dnia 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym²⁶, które dotyczą rad narodowych, podkreślenia wymaga powiązanie planów przedsiębiorstwa z planem wojewódzkim w zakresie:

— warunków lokalizacji inwestycji i wymogów w zakresie ochrony środowiska w stosunku do wszystkich przedsiębiorstw,

— kierunków współdziałania ze wszystkimi przedsiębiorstwami zlokalizowanymi na terenie województwa w sprawach: zmian w poziomie zatrudnienia, wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych, usług świadczonych na rzecz i przez przedsiębiorstwa²⁷.

²⁴ Por. postanowienia statutu Zrzeszenia Producentów WYROBÓW Bawełnianych i Bawełnopodobnych (nie publikowane).

²⁵ Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej omawia A. Wasilewski, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1982, nr 1—2, s. 11 i n.

²⁶ Dz.U. nr 7 poz. 51. Podnieść trzeba, że funkcja koordynacyjna terenowych organów władzy i administracji państwowej musi przybrać inną postać prawną. Dopóki jednak obowiązuje ustawa o radach narodowych i rozporz. RM z 30 XI 1972 r. w sprawie zadań i uprawnień koordynacyjnych gminnych rad narodowych i naczelników gmin (Dz.U. nr 49, poz. 316); rozporz. RM z 23 XI 1973 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania koordynacji przez terenowe organy administracji państwowej (Dz.U. nr 47, poz. 278) — to stan ten obowiązuje.

²⁷ C. Kosikowski słusznie zwraca uwagę na brak gwarancji ze strony finansów, bowiem nadal projektuje się utrzymanie/konstrukcji budżetu zbiorczego

Postanowienia projektowanej ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym, rozszerzają w szczególności kompetencje władcze rad narodowych w dziedzinie planowania terenowego. Tym samym daje się zauważyć dążenie ustawodawcy do synchronizacji reformy rad narodowych z reformą gospodarki. Oznacza to nowy system stosunków między radą narodową a przedsiębiorstwami. Osią tych nowych stosunków prawnych powinno być zastąpienie dawnej, zbudowanej na odmiennym podstawie, instytucji „koordynacji” innym mechanizmem uwzględniającym samorządowy układ podmiotów. Z projektu ustawy wynikałoby, iż funkcja koordynacji powinna być rozpatrywana przez pryzmat samodzielności, samorządności i samofinansowania przedsiębiorstw państwowych²⁸. W tym świetle należy — jak sądzę — odczytywać art. 46 *Konstytucji PRL*, iż rady narodowe kierują całokształtem rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturalnego oraz oddziałują na wszystkie jednostki administracji i gospodarki na swoim terenie, inspirować i koordynować ich działalność oraz sprawują nad nimi kontrolę²⁹.

Na przepisy urzeczywistniające główny nurt reformy nakładają się przepisy podyktowane doraźnymi potrzebami, wynikającymi z aktualnego stanu gospodarki, przepisy wynikające z wprowadzenia stanu wojennego, jak też akty prawne pochodzące z różnych okresów, wymagające uchyleń, bowiem są one sprzeczne z nowym modelem zarządzania. Nie można również wyraźnie rozgraniczyć kompetencji między organami rad narodowych a przedsiębiorstwami, tym samym jasno określić, jakie stosunki prawne zawiązują się między tymi podmiotami nie powiązanymi organizacyjnie.

7. Kierunek reformy lat osiemdziesiątych wpływa na przeobrażenia dotychczasowych regulacji stosunków gospodarczych. Przyznanie bowiem przedsiębiorstwu państwowemu, występującemu w obrocie cywilnoprawnym, określonego stopnia samodzielności faktycznej i prawnej przemawia za tym, aby nie tworzyć domniemania za jego podporządkowaniem normom prawa administracyjnego. Trzeba traktować stosunki administracyjnoprawne jako kategorię stosunków, których

państwa oraz dochodów wyrównawczych, uzupełniających konstrukcję budżetu zbiorczego państwa oraz dochodów wyrównawczych, uzupełniających dochody własne rad. Nadal preferuje się centralizację kierownictwa i środków na szczeblu województwa, co nie zmieni sytuacji wewnątrz systemu rad narodowych. *Podmioty zarządzania gospodarką narodową w świetle reformy gospodarczej*, „Acta Universitatis Lodzensis” 1984, Folia iuridica 16.

²⁸ Por. R. Ćwiertnia, *Planowanie społeczno-gospodarcze w warunkach reformy gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1982, nr 4—5, s. 79.

²⁹ Tekst jednolity — Dz.U. z 1976 r., nr 7, poz. 36.

zakres powinien być interpretowany ścieśniająco w porównaniu ze stosunkami prawa cywilnego. Kierunek ten powinien być przyjęty w nie uregulowanej jeszcze dotąd sferze stosunków, jakie zawiązują się pomiędzy ministrem, zrzeszeniem, radami narodowymi a przedsiębiorstwem.

Wydaje się, że ten newralgiczny odcinek stosunków gospodarczych zostanie uporządkowany po opracowaniu ustawy o Radzie Ministrów i centralnych organach administracji państwowej. Należy przypuszczać, że sprecyzowanie w przyszłym akcie prawnym kompetencji ministra w zakresie zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, jak również zasad jego odpowiedzialności za wyniki reprezentowanego resortu wyraźnie określi pozycję przedsiębiorstwa, uwzględniając interes prawny i ekonomiczny tego podmiotu. W świetle nowych uprawnień ministra w stosunku do przedsiębiorstw nie występuje też potrzeba przyznawania jemu uprawnień do sprawowania koordynacji międzyresortowej, bowiem jej istota wynikała z niepokrywania się granic resortu z poszczególnymi gałęziami gospodarki.

Naszym zdaniem, w stosunkach administracyjnoprawnych między ministrem a przedsiębiorstwem, jak również między radą narodową a przedsiębiorstwem działającym na zasadach ogólnych wytworzyła się aktualnie luka, ponieważ stosunki w zakresie kierownictwa, koordynacji ustały. Synchronizacja reformy gospodarczej i reformy rad pozwoli na zawiązywanie tych stosunków prawnych, które będą wykładnikiem samodzielności, samorządności i samofinansowania przedsiębiorstwa.

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

Maria Królikowska-Olczak

LES RAPPORTS JURIDIQUES D'UNE ENTREPRISE
D'ÉTAT AVEC D'AUTRES SUJETS
À LA LUMIÈRE DE LA RÉFORME ÉCONOMIQUE

L'article constitue un essai de présenter les relations juridiques des entreprises d'état avec les organes de fondation, l'union et les conseils nationaux à travers le prisme de la réforme économique.

La direction de la réforme des années quatre-vingts influence les transfor-

tions de la régularisation des rapports économiques étant en vigueur jusqu'à présent. L'attribution d'un degré défini d'autonomie réelle et juridique à l'entreprise d'état effectuant des opérations civiles et juridiques porte à croire qu'aucune supposition de la soumission de celle-ci aux normes du droit administratif n'aura pas lieu. Il faut traiter les rapports administratifs et juridiques comme une catégorie des rapports dont la sphère doit être interprétée comme celle qui a le caractère de restriction à l'égard des rapports du droit civil. Cette direction doit être prise dans le domaine des rapports, irrégularisé jusqu'à présent, se formant entre le ministre, l'union, les conseils nationaux d'un côté et l'entreprise de l'autre.

Il semble que ce secteur névralgique des relations économiques sera arrangé à la base de la loi sur le Conseil des ministres et les organes centraux de l'administration d'état. Il est à supposer que la mise au point, dans le futur acte juridique, des compétences du ministre dans le domaine de la gestion des entreprises d'état, ainsi que des principes de sa responsabilité des résultats du travail du ministère qu'il représente, précisera la position de l'entreprise en prenant en considération l'intérêt juridique et économique de ce sujet. A la lumière des devoirs nouveaux du ministre par rapport aux entreprises, il n'est pas nécessaire de lui accorder les autorisations de coordonner les travaux des ministères particuliers, car l'essentiel de cette coordination résultait du fait que les limites du ministère ne correspondaient pas aux branches particulières de l'économie.

Selon nous, dans les rapports administratifs et juridiques entre le ministre et l'entreprise, aussi bien qu'entre le conseil national et l'entreprise agissant d'après les principes généraux, une lacune s'est produite ce dernier temps, car les relations dans la sphère de gestion et de coordination se sont arrêtées. La synchronisation de la réforme économique et de celle des conseils permettra de nouer ces relations juridiques qui seront l'indice de l'indépendance, de l'autonomie et de l'autofinancement de l'entreprise.