

Acta Universitatis Lodziansis

FOLIA IURIDICA

33

Marek Smęcki

STATUT PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO
W ŚWIETLE PRAWA POLSKIEGO



WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO

1988

Acta Universitatis Lodziensis

FOLIA IURIDICA

33

Marek Śniegucki

STATUT PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO
W ŚWIETLE PRAWA POLSKIEGO

WYDAWNICTWO UNIwersytetu Łódzkiego
ŁÓDŹ 1988

Nr inu. 157196

KOMITET REDAKCYJNY
WYDAWNICTW UNIwersYTETU ŁÓDZKIEGO

*Andrzej Banasiak, Bohdan Baranowski, Zdzisław Kłapciński
Wacław Piotrowski (przewodniczący), Krystyna Urbanowicz*

REDAKCJA WYDAWNICTW
„FOLIA IURIDICA”

*Witold Broniewicz, Stefan Lelental
Witold Brodziński*

RECENZENCI ZESZYTU

Janusz Borkowski, Janusz Łętowski

REDAKTOR WYDAWNICTWA UL

Hanna Wróblewska

REDAKTOR TECHNICZNY

Halina Połubińska

KOREKTORZY

Joanna Balcerak, Bogusława Zajewska

A 304/33

OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁ

Andrzej Frydel



Podr.
P. 23271/33.1988

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

1988

Wydanie I. Nakład 265+85 egz. Ark. wyd. 8,2.
Ark. druk. 7,75. Papier kl. III, 70 g, 70 × 100.
Zam. 203/1541/87. H-4. Cena zł 369,—

Drukarnia Uniwersytetu Łódzkiego

Łódź, ul. Nowotki 143

ISSN 0208-6069

WSTĘP

1. Statut przedsiębiorstwa państwowego jest instytucją prawną, która ma odległą genezę i długą historię oraz skomplikowaną terażniejszość. Problematyka prawna statutu przedsiębiorstwa nigdy nie była wyczerpująco zbadana. Składały się na to różne przyczyny, przede wszystkim zaś to, że ani ustawodawca, ani praktyka nie przywiązywały do niego zbyt dużego znaczenia. Obecnie sytuacja ta uległa pewnej zmianie.

Wdrażana w Polsce reforma gospodarcza, jako jedną ze swych naczelnych zasad przyjmuje funkcjonowanie w ramach zreformowanej struktury gospodarki narodowej samodzielnego przedsiębiorstwa państwowego. Jednym z aspektów tej zasady jest samodzielność w sferze organizacji przedsiębiorstwa. Formalny przejaw powyższego stanowi statut przedsiębiorstwa państwowego. W swym założeniu statut ma indywidualizować strukturę i inne elementy organizacji przedsiębiorstwa wskazane w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych dla potrzeb i celów działania przedsiębiorstwa.

Praktyka stosowania ustawy o p.p. w części dotyczącej statutu potwierdza brak zrozumienia intencji ustawodawcy. Brak jest dotąd opracowania, które przybliżyłoby twórcom statutów znaczenie, jakie dla funkcjonowania przedsiębiorstwa posiada prawidłowo opracowany i uchwalony statut. Lukę tę ma nadzieję wypełnić niniejsza praca.

2. Współczesne rozumienie słowa statut nie odbiega w zasadzie od tego, które wiązało się z tym pojęciem dawniej. Dla zilustrowania tej tezy wystarczy przyrzeć się określeniom statutu przez różne współczesne słowniki języka polskiego. „Statut — zbiór praw, prawodawstwo, konstytucja, kodeks”¹, „statuować; -owany — ustanawiać”². „Sta-

¹ J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiecki, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1952, s. 406.

² W. Doroszewski, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1966, s. 729.

tut — zbiór prawa stanowiącego, ustawa, przepis prawny, *corpus legum, lex*³; „Statut — zbiór przepisów regulujących i określających strukturę, zadania, zakres i sposób działania instytucji lub organizacji”⁴. *Słownik wyrazów obcych PWN* utrzymuje, że „Statut, łac. *statutum* równa się postanowione — to zbiór przepisów dotyczących organizacji, zakresu i sposobu działania osoby prawnej”⁵. W zbliżony sposób określa statut W. Kopaliński wyjaśniając, iż „statut to zbiór przepisów regulujących strukturę, zadanie i sposób działania instytucji, organizacji; w dawnej Polsce zbiory praw, ustawy, kodyfikacje”⁶. S. Skorupka w swoim *Słowniku wyrazów bliskoznacznych*, jako synonim terminu „statut” podaje słowo „ustawa”⁷. Jest to z pewnością refleks znaczenia przypisywanego statutom w dawnej Polsce.

Wszystkie przytoczone określenia terminu „statut” dadzą się sprowadzić do wspólnego mianownika, którym jest przyznanie statutowi formy prawa stanowiącego, które obejmuje swą regulacją strukturę, funkcjonowanie, zadania organizacji, w której obowiązuje. Etymologia pojęcia „statut” wskazuje, że regulacja taka powinna charakteryzować się trwałością, stabilnością i niezmiennością w dłuższych okresach.

Uwagi na temat etymologii i znaczenia pojęcia „statut” w języku polskim zdają się wykazywać, iż różnice w dawnym i współczesnym pojmowaniu statutu polegają na przypisywaniu mu odmiennej rangi w hierarchii źródeł prawa⁸. Statuty w znaczeniu dawniejszym posiadały bardzo szeroki zakres; były pojęciami rozległymi, obejmującymi wszelkie grupy przepisów prawnych. Pochodziły od króla albo od Sejm-

³ *Słownik staropolski*, t. 8, z. 6, Wrocław 1981, s. 430.

⁴ *Słownik języka polskiego PWN*, t. 3, Warszawa 1981, s. 395.

⁵ *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980, s. 700.

⁶ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1971, s. 711.

⁷ S. Skorupka, *Słownik wyrazów bliskoznacznych*, Warszawa 1985, s. 404.

⁸ Statut, który znalazł trwałe miejsce w języku polskim już w średniowieczu jako zbiór postanowień, był wydarzeniem w dawnej Polsce bardzo rzadkim, a w związku z tym i wielkiej wagi. Nie mógł ulegać częstym zmianom, charakteryzował się trwałością, stabilnością i niezmiennością w dłuższych okresach czasu. Podkreślone cechy statutu wiązały się ściśle ze związkami łączącymi to słowo z innymi terminami łacińskimi — *statim*, co znaczy „silnie stojące”, a także *stativus statuo*, oraz *status*. *Stativus* znaczy stały, stojący, ten który stoi, jest niezmienny. *Statuo* — to postawić, ustawić coś, a również: sporządzić, założyć, zbudować oraz oznaczyć, zarządzić i rozporządzić. *Status* natomiast w języku łacińskim używany jest do określenia dwóch znaczeń, jedno z nich to „stanie” lub „postawa”. „Postawa” wobec jakiegoś problemu, zjawiska, ustosunkowanie się odpowiada jak najbardziej określeniu głównemu. To co „postanowiono” odbija bowiem postawę, wolę tego, który coś konkretnie postanawia; drugie znaczenie to „stan”, „położenie”, „stosunki, a także dobrobyt”. Por. K. Kumarniecki *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa 1977, s. 471,

mu, miały bardzo wysoką rangę. Z biegiem lat statuty zmieniały swój charakter, a przede wszystkim uściślony został ich zakres. Nie stanowią już one formy wyrazu woli prawodawcy o charakterze powszechnym. Funkcje te przejęły inne akty o odrębnej nomenklaturze. Rola statutów sprowadzona została do normowania zagadnień, które zarówno teraz, jak i przedtem są takie same. Z tym jednak, że wyraźnemu ograniczeniu uległ zakres obowiązywania tego aktu. Statut obowiązuje jedynie w ściśle określonej strukturze organizacyjnej, stanowiącej fragment organizacji państwa, której został nadany, albo która samodzielnie go uchwaliła — tak jak ma to miejsce w przypadku przedsiębiorstwa państwowego.

Łódź, lipiec 1986 r.

WYKAZ SKRÓTÓW

AUL	— „Acta Universitatis Lodziensis”
AUV	— „Acta Universitatis Vratislaviensis”
Biul. PKPG	— „Biuletyn Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego”
CUP	— Centralny Urząd Planowania
dekret o p.p.	— dekret o przedsiębiorstwach państwowych
Dz.U.	— Dziennik Ustaw
Dz.U.MNiSW	— Dziennik Urzędowy Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego
Dz.U.RP	— Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
GP	— „Gazeta prawnicza”
j.g.u.	— jednostka gospodarki uspołecznionej
k.c.	— kodeks cywilny
KERM	— Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów
k.k.w.	— kodeks karny wykonawczy
k.p.	— kodeks pracy
KP	— „Kontrola Państwowa”
k.p.c.	— kodeks postępowania cywilnego
KSP	— „Krakowskie Studia Prawnicze”
MP	— Monitor Polski
NP	— „Nowe Prawo”
OMT	— „Organizacja, Metody, Technika”
OSN	— Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNCP	— Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna i Administracyjna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSPika	— Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych

PAG	— Państwowy Arbitraż Gospodarczy
PiP	— „Państwo i Prawo”
PiZS	— „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”
PKPG	— Państwowa Komisja Planowania Gospodarczego
Prz. Org.	— „Przegląd Organizacyjny”
Prz. Prawa i Adm.	— „Przegląd Prawa i Administracji”
Prz. Ust. Gosp.	— „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”
rozp. rejestr.	— rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru przedsiębiorstw
RPEiS	— „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
SN	— Sąd Najwyższy
SP	— „Studia Prawnicze”
ustawa o p.p.	— ustawa o przedsiębiorstwach państwowych
ustawa o s.z.p.p.	— ustawa o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego
ZNUJ	— „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”
ZNUŁ	— „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”
Życie Gosp.	— „Życie Gospodarcze”

Rozdział 1

EWOLUCJA ROZWIĄZAŃ NORMATYWNYCH STATUTU PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

1. STATUT PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM

1. Jednym z istotnych rezultatów I wojny światowej było powstanie sprzyjających warunków dla aktywnego włączenia się państwa kapitalistycznego w nurt życia gospodarczego, rozwijającego się dotąd według reguł liberalizmu gospodarczego¹. Skrajną formą interwencjonizmu państwowego był etatyzm. Znaczenie i zakres tego pojęcia przechodził w Polsce międzywojennej znamiennej ewolucję². Najogólniej przyjąć można, iż etatyzm oznacza bezpośrednią działalność gospodarczą państwa w postaci zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw państwowych mających funkcjonować na własny koszt i ryzyko. Innymi słowy, etatyzm to bezpośrednia działalność państwa występującego

¹ Problematykę udziału Państwa w gospodarce Polski międzywojennej szeroko omawiają Z. Landau, J. Tomaszewski, *Zarys historii gospodarczej Polski 1918—1939*, Warszawa 1981; por. także *Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945 r.*, t. 1, Warszawa 1981, s. 276 i n.

² Por. szerzej K. Dziewulski, *Spór o etatyzm 1919—1939*, Warszawa 1981. Autor przytacza wiele poglądów ilustrujących rozbieżności w pojmowaniu roli państwa realizującego politykę etatystyczną, s. 24 i n. Dla jednych, etatyzm to dążność państwa do poddania swemu kierownictwu i wpływowi wszelkich objawów życia narodowego, politycznego, społecznego i gospodarczego (S. Głębiński). Dla innych — brak jednoznaczności tego pojęcia determinuje konieczność różnej jego interpretacji. A. Krzyżanowski wskazuje, że etatyzm to: (1) zakładanie i prowadzenie przez państwo własnych przedsiębiorstw i banków oraz udzielanie kredytów; (2) protekcjonizm celny, taryfowy i podatkowy, a więc polityka popierania rodzimej produkcji zakazami przywozu i wywozu, odpowiednim normowaniem stawek celnych, podatkowych i kolejowych; (3) interwencjonizm, obejmujący wszelkie inne formy oddziaływania na życie gospodarcze, a w szczególności normowanie cen i płac,

w roli przedsiębiorcy³. Ta forma oddziaływania państwa na gospodarkę spotkała się z oporem ze strony zwolenników liberalizmu gospodarczego, a także stała się przedmiotem wielu sporów i dyskusji. Kontrowersje wynikały stąd, iż etatyzm stał się „zaprzeczeniem podstawy ustroju gospodarczego kapitalizmu, prywatnej własności środków produkcji...”⁴

Realizacja polityki etatyzmu nie przyniosła uniformizacji form przedsiębiorstw państwowych. Stąd też struktura prawna przedsiębiorstw państwowych nigdy nie była jednolita. W zasadzie do 1924 r. przedsiębiorstwa te (z wyjątkiem banków państwowych i przedsiębiorstw zorganizowanych w formie spółek handlowych) działały w ramach ogólnej administracji, nie różniąc się pod względem organizacyjnym od zwykłych urzędów państwowych.

Traktowanie przedsiębiorstw tak, jak organu administracji państwowej spotkało się ze zdecydowaną krytyką postulującą konieczność wprowadzenia stosowanych form⁵. Podnoszono, iż „ogólna administracja państwowa nie jest i nie może być dość sprężysta, by prowadzić należycie administrację przedsiębiorstw gospodarczych”⁶. Tezę tę uzasadniał fakt skrzepowania swobody działania administracji państwowej wieloma przepisami dla niej właściwymi, które nie odpowiadały potrzebom realizacji zadań gospodarczych. B. Hełczyński zalicza do nich: przepisy prawa budżetowego, przepisy rachunkowo-kasowe, przepisy o kontroli państwowej, zasady prawa urzędniczego, przepisy o organizacji władz i urzędów państwowych oraz przepisy o zawieraniu umów przez administrację państwową⁷.

Stąd też dla zapewnienia przedsiębiorstwom państwowym warunków dla realizacji ich naczelnego zadania, jakim jest „obniżenie kosztów własnych i prowadzenie gospodarki bezdeficytowej, a z reguły nadto przynoszenie państwu zysku”⁸, należało dokonać wyodrębnienia przedsiębiorstw z ogólnej administracji państwowej. Wyodrębniania tego dokonywano w trzech kierunkach: majątkowym, organizacyjnym i w sferze zarządzania majątkiem przedsiębiorstwa⁹.

³ Dziewulski, *Spór...*, s. 23.

⁴ Tamże, s. 9.

⁵ Najczęściej podkreślano, że wyodrębnienie budżetowe przedsiębiorstw państwowych miało na celu nadanie im większej samodzielności gospodarczej i finansowej, co stanowić miało pierwszy etap ich komercjalizacji. Por. szerzej C. Kosikowski, *Formy prawno-finansowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce międzywojennej*, ZNUE 1968, S. I, z. 57, s. 136 i n.

⁶ B. Hełczyński, *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych na tle przepisów prawnych*, Warszawa 1929, s. 14.

⁷ Tamże, s. 14—20.

⁸ Tamże, s. 28—29.

⁹ Tamże, s. 29.

Proces wyodrębniania przedsiębiorstw państwowych z administracji zapoczątkowała ustawa z dnia 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej¹⁰. Wskazana ustawa stała się podstawą wyodrębnienia szeregu przedsiębiorstw i nadania im statutów zapewniających im osobowość prawną i samodzielność organizacyjną. Wyodrębnienie takie dokonywane było na mocy rozporządzenia Prezydenta wydawanego w wykonaniu delegacji art. 1 pkt 7 i art. 2 ustawy z inicjatywy Rady Ministrów wyrażonej w formie uchwały. Integralną część każdego rozporządzenia stanowił nadawany przedsiębiorstwom statut. Najpełniej jednak idea wyodrębnienia przedsiębiorstw państwowych z administracji urzeczywistniona została za sprawą rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji¹¹.

Przeprowadzona reforma stawiała sobie za cel stworzenie takiej formy przedsiębiorstw państwowych, która by ułatwiła usunięcie marnotrawstwa i doprowadzenie przedsiębiorstw tych do stanu rentowności, uwolnienie przedsiębiorstw od metod urzędniczo-administracyjnych, od rachunkowości komercjalistycznej, od niewygodnych przepisów budżetowych. Osiągnięcie tego celu możliwe było dzięki wyodrębnieniu majątku przedsiębiorstwa z ogólnego majątku Skarbu Państwa i upodobnieniu metod jego działania do kupieckich metod prywatno-gospodarczych¹².

Ani ustawa z 1924 r., ani też rozporządzenie Prezydenta z 1927 r. nie przyczyniły się do ujednoczenia form przedsiębiorstw państwowych, a wręcz przeciwnie: doprowadziły one do ich zróżnicowania. Powołana w 1936 r. Komisja do zbadania gospodarki przedsiębiorstw państwowych w sprawozdaniu swym zawarła między innymi skomplikowany schemat ówczesnych form przedsiębiorczości państwowej¹³.

¹⁰ Dz.U. nr 4, poz. 28.

¹¹ Dz.U.RP nr 25, poz. 195.

¹² S. Buczkowski, *Przedsiębiorstwo państwowe. Charakterystyka prawna*, Warszawa 1948, s. 19.

¹³ Schemat ów przedstawiał się następująco: I. Przedsiębiorstwa należące w całości do Państwa: A. Objęte budżetem państwowym: a) nie posiadające osobowości prawnej, 1) nie wyodrębnione z administracji państwowej (dział „A” budżetu), 2) wyodrębnione z administracji państwowej (dział „B” budżetu): aa) z planem finansowo-gospodarczym zatwierdzanym przez Izby Ustawodawcze, bb) z planem finansowo-gospodarczym zatwierdzanym w sposób specjalny; b) wyposażone w odrębną osobowość prawną: 1) z planem finansowo-gospodarczym wchodzącym w skład budżetu i zatwierdzanym przez Izby Ustawodawcze (monopole, poczta, telegraf i telefon), 2) z planem finansowo-gospodarczym nie wchodzącym do budżetu: aa) stanowiącym tylko jego załącznik, a zatwierdzanym przez Radę Ministrów (PKP), bb) nie dołączonym w ogóle do budżetu, a zatwierdzanym przez właściwego mini-

2. Niezależnie jednak od różnorodności form przedsiębiorstw państwowych wyrazem ich organizacyjnej odrębności był statut. Statut jako akt normujący zasady funkcjonowania i organizacji przedsiębiorstwa spełniał w owym czasie różne funkcje. Różny był także tryb jego nadawania oraz ranga norm go tworzących. Nie zawsze jednak problematyka organizacji przedsiębiorstwa poddana była regulacji statutowej.

W przypadku przedsiębiorstw państwowych powstających drogą ustawodawczą organizacja normowana była w akcie normatywnym tworzącym przedsiębiorstwo. „Akt ten określał cele działania przedsiębiorstwa, statuował jego organy, zakres przyznanych im kompetencji, regulował stosunki służbowe podległego kierownictwu przedsiębiorstwa personelu, a także ustalał sposób i zakres podporządkowania przedsiębiorstwa jego władzom zwierzchnim”¹⁴.

Inaczej problematyka kształtowania organizacji wewnętrznej przedstawiała się w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych wydzielonych z ogólnej administracji w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej wydawanego w wykonaniu delegacji art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej. Wyodrębnione tą drogą przedsiębiorstwa uzyskały statut stanowiący integralną część aktu Prezydenta. W 1924 r. wśród grupy przedsiębiorstw państwowych wydzielonych z administracji znalazły się: wydawnictwo *Monitor Polski*¹⁵, Polska Agencja Telegraficzna¹⁶, Państwowe Zakłady Wodociągowe na Górnym Śląsku¹⁷, przedsiębiorstwo Polskie Lasy Państwowe¹⁸, Państwowe Zakłady Przemysłowe — Szkolne dla Inwalidów w Piotrkowie¹⁹, Państwowa Fabryka Związków

stra (przedsiębiorstwa skomercjalizowane). B. Nie objęte budżetem: a) banki państwowe; b) spółki prawa handlowego. II. Przedsiębiorstwa mieszane (spółki o kapitale mieszanym). Por. *Sprawozdanie Komisji dla zbadania gospodarki przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1939.

¹⁴ M. Bank, *Pozycja prawna przedsiębiorstwa państwowego w II Rzeczypospolitej*, Gdańsk 1983, s. 72 (mpis dostępny w Bibliotece Zakładu Prawa Zarządzania Gospodarką Narodową Wydziału Prawa i Administracji UŁ).

¹⁵ Rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 26. 06. 1924 r. o statucie wydawnictwa *Monitor Polski* (Dz.U.RP nr 55, poz. 546).

¹⁶ Rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 26. 06. 1924 r. w przedmiocie statutu Polskiej Agencji Telegraficznej (Dz.U.RP nr 55, poz. 547).

¹⁷ Rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 28. 06. 1924 r. o nadaniu statutu dla Zakładów Wodociągowych na Górnym Śląsku (Dz.U.RP nr 56, poz. 569).

¹⁸ Rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 28. 06. 1924 r. o statucie przedsiębiorstwa „Polskie Lasy Państwowe” (Dz.U.RP nr 56, poz. 822).

¹⁹ Rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 26. 06. 1924 r. o nadaniu statutu Państwowym Zakładom Przemysłowo-Szkolnym dla Inwalidów w Piotrkowie (Dz.U. RP nr 55, poz. 548).

Azotowych w Chorzowie²⁰. Jedynie dwa spośród wyliczonych przedsiębiorstw zostały w późniejszym czasie poddane pełnej komercjalizacji²¹.

Pomimo identycznego trybu nadawania (ustanawiania) statutów występowały między nimi pewne różnice. Nie wszystkie statuty wyposażały przedsiębiorstwa przekształcone z dotychczasowych organów administracji państwowej w osobowość prawną. Różna była także wewnętrzna systematyka i zakres szczegółowości omawianych statutów. Statuty Państwowej Fabryki Związków Azotowych w Chorzowie, Państwowych Zakładów Wodociągowych na Górnym Śląsku oraz Polskich Lasów Państwowych normowały — obok zagadnień, które były udziałem także pozostałych statutów (mienie, nadzór) — również szczegółową organizację przedsiębiorstwa, nie przewidując potrzeby regulacji tych zagadnień przez ministra w formie regulaminu. Statut Państwowych Zakładów Wodociągowych regulował ponadto pewne problemy z zakresu stosunków pracowniczych (prawa emerytalne). Pozostałe statuty w przedmiocie szczegółowej organizacji przedsiębiorstw odsyłały do regulaminów ustalonych przez Prezesa Rady Ministrów (Monitor Polski, Polska Agencja Telegraficzna) albo Ministra (Państwowe Zakłady Przemysłowe — Szkolne dla Inwalidów w Piotrkowie).

W omawianych przypadkach statut stanowił integralną część rozporządzenia, na mocy którego wydzielono przedsiębiorstwa z administracji. Nieco inny charakter posiadał statut nadany przez Prezydenta bankowi emisyjnemu²². Minister Skarbu bowiem, na zasadach określonych w tym statucie, upoważniony został dopiero do utworzenia Banku Polskiego. Statut Banku Gospodarstwa Krajowego ustalał poza strukturą organizacyjną także zasady udzielania pożyczek, kredytów oraz czynności bankowych²³.

Także przedsiębiorstwa wyodrębnione z ogólnej administracji państwowej na mocy rozporządzenia Prezydenta 17 marca 1927 r. o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji, wyposażone były w statuty nadawane przez właściwego ministra i zatwierdzane przez Radę Ministrów. Statut podlegał ogłoszeniu w Moni-

²⁰ Rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 28. 06. 1924 r. o nadaniu statutu dla Państwowej Fabryki Związków Azotowych w Chorzowie (Dz.U.RP nr 56, poz. 568).

²¹ Były to: Państwowa Fabryka Związków Azotowych w Chorzowie oraz Państwowe Zakłady Wodociągowe na Górnym Śląsku. Por. szerzej Kosikowski, *Formy...*, s. 139 i n.

²² Rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 20. 01. 1924 r. w przedmiocie ustanowienia statutu dla banku emisyjnego (Dz.U.RP nr 8, poz. 75).

²³ Rozp. Ministra Skarbu z dn. 31. 05. 1924 r. o statucie Banku Gospodarczego Krajowego (Dz.U.RP nr 46, poz. 478).

torze Polskim. Rozporządzenie wskazywało na zagadnienia, które powinny być regulowane w statucie. Statut powinien regulować zasady ustalania zysku brutto, zasady przekazywania Skarbowi Państwa czyśtego zysku bilansowego, określenie początku i końca roku operacyjnego oraz określenie stosunku liczby członków Rady Administracyjnej urzędników do członków nieurzędników, a także liczby członków Dyrekcji. Statut przedsiębiorstwa skomercjalizowanego miał inny charakter aniżeli statuty przedsiębiorstw poprzednio scharakteryzowanych. Stanowił on bowiem warunek *sine qua non* wpisu przedsiębiorstwa do rejestru handlowego, co powodowało nabycie przez rejestrowane przedsiębiorstwo osobowości prawnej. „Statut przedsiębiorstwa skomercjalizowanego nie stanowił zatem jedynie swoistego przedłużenia aktu ustawodawczego, jak miało to miejsce w omawianych dotychczas przypadkach. Był on natomiast koniecznym uzupełnieniem rozporządzenia Rady Ministrów wydzielającego przedsiębiorstwo państwowe z ogólnej administracji, stanowiąc — obok przepisów dekretu Prezydenta — bezpośrednio podstawę prawną działalności przedsiębiorstwa”²⁴.

3. Charakter treści norm statutowych przedsiębiorstwa skomercjalizowanego stał się powodem zaliczenia ich do norm o charakterze prywatno-prawnym²⁵. Pogląd taki wywodził się z faktu dostrzegania w przedsiębiorstwie skomercjalizowanym splotu elementów publiczności i prywatno-prawnych. B. Hełczyński podniósł, iż „przedsiębiorstwa państwowe z samej swej natury są instytucją prawa leżącą niejako na skrzyżowaniu się tych dwóch porządków prawnych: publicznego i prywatnego, i wszelkie próby, by je przenieść całkowicie w zakres działania jednego z tych porządków, są z góry skazane na niepowodzenie”. Granicę między tymi porządkami prawnymi autor dostrzegł w punkcie, „w którym administracja przedsiębiorstwa wchodzi w kontakt z ogólną administracją państwową, tj. z osobą właściwego ministra, względnie także i Ministra Skarbu”²⁶. Z uwagi na to, że wewnętrzna organizacja przedsiębiorstwa nie podlegała tego typu kontaktom, stanowiła ona domenę prawa prywatnego.

W przeciwieństwie do przedsiębiorstw nie wyodrębnionych z administracji, których ustrój normowany był w drodze przepisów prawno-publicznych i który odpowiadał schematowi urzędów państwowych i przedsiębiorstw nie posiadających statutów, organizację określała

²⁴ Bank, *Pozycja...*, s. 77.

²⁵ Hełczyński, *Komercjalizacja...*, s. 101.

²⁶ Tamże, s. 97.

ustawa²⁷, zasady organizacji przedsiębiorstw wyposażonych w statuty poddane zostały przepisom charakteryzującym się trwałością i stabilnością wprowadzonych rozwiązań.

2. STATUT PRZEDSIĘBIORSTWA POD RZĄDEM DEKRETU Z DNIA 3 STYCZNIA 1947 r.

O TWORZENIU PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

1. Pomimo zmiany stosunków ekonomiczno-politycznych, w Polsce w pierwszym okresie powojennym nie nastąpiły żadne zmiany w sferze prawnej organizacji przedsiębiorstw. Zarówno przedsiębiorstwa państwowe, jak i spółdzielnie były nadal traktowane jak kupcy, do których w zakresie nie unormowanym odrębnymi przepisami miały zastosowanie przepisy ogólne zawarte w kodeksie handlowym²⁸. Obok istniejących przedwojennych jeszcze przedsiębiorstw państwowych i przejętych pod zarząd państwowy innych przedsiębiorstw powstawać zaczęły nowe, oparte jednak na istniejących dotychczas wzorach, ale także nie mające swych odpowiedników w Polsce międzywojennej²⁹. Znamiennym jest fakt, iż ani razu nie zastosowane zostało wówczas rozporządzenie komercjalizacyjne Prezydenta z 1927 r.

Zmiany w zakresie struktury organizacyjnej przemysłu państwowego zapoczątkowała uchwała KERM z dnia 22 października 1946 r. w sprawie struktury organizacyjnej przemysłu podlegającej Ministerstwu Przemysłu³⁰. Uchwała określając pozycję przedsiębiorstwa państwowego w strukturze przemysłu, nie zajmowała się w zasadzie problematyką formy prawnej przedsiębiorstw. Wypełnienie uchwały w tym zakresie stanowił dopiero dekret z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych³¹. Zadaniem jego było uporządkowanie struktury prawnej ogromnej liczby przedsiębiorstw, które znalazły się w rękę Państwa³².

²⁷ Por. ustawę z dn. 26. 03. 1920 r. w przedmiocie urządzania loterii i założenia Polskiej Państwowej Loterii Klasowej (Dz.U.Rp nr 31, poz. 180), która szczegółowo określa strukturę organizacyjną powołanego przedsiębiorstwa.

²⁸ J. Górski, *Prawna organizacja przedsiębiorstw*, Poznań 1952, s. 87.

²⁹ Powstały w owym czasie m. in.: przedsiębiorstwo Polskie Biuro Podróży „Orbis”, Państwowa Wytwórnia Papierów Wartościowych, Polskie Linie Lotnicze „LOT”, przedsiębiorstwo państwowe Polskie Radio, a także przedsiębiorstwo państwowe Film Polski, Państwowa Komunikacja Samochodowa. Por. szerzej Buczkowski, *Przedsiębiorstwo...*, s. 23 i n.

³⁰ Z. Rybicki, *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968, s. 13.

³¹ Dz.U. nr 8, poz. 42.

³² Górski, *Prawna organizacja...*, s. 93.

Dekret z 1947 r. w istocie swych rozwiązań wzorowany był na rozporządzeniu komercjalizacyjnym Prezydenta z 1927 r. Między tymi aktami zachodziły jednak istotne różnice, które sprowadzić można do następujących kwestii:

a) tworzyć przedsiębiorstwo lub wyodrębnić je z administracji państwowej mógł właściwy minister w porozumieniu z Ministrem Skarbu oraz z Prezesem CUP, a później Przewodniczącym PKPG (a nie Rada Ministrów);

b) tworzenie lub wydzielenie następowało w drodze zarządzenia podlegającego ogłoszeniu w Monitorze Polskim (a nie w formie rozporządzenia ogłaszanej w Dzienniku Ustaw);

c) przewidziano możliwość tworzenia przedsiębiorstw mających na celu koordynowanie, nadzorowanie i kontrolowanie działalności przedsiębiorstw;

d) przewidziano powoływanie Rad Nadzoru Społecznego jako niezależnego nadzorczego, kontrolnego i opiniodawczego organu podległego Prezydium KRN (zresztą nigdy nie powołanego).

Podstawą prawną działania przedsiębiorstwa państwowego funkcjonującego na zasadach określonych w dekreście był obok tego aktu także statut. Był on nadawany przedsiębiorstwu przez właściwego ministra działającego w porozumieniu z Ministrem Skarbu oraz Prezesem Centralnego Urzędu Planowania, a w zakresie handlu zagranicznego także w uzgodnieniu z Ministrem Żeglugi i Handlu Zagranicznego (art. 3 ust. 1). Statut podlegał ogłoszeniu w Monitorze Polskim i powinien być nadany najpóźniej w terminie 3 miesięcy od daty wydania zarządzenia w przedmiocie utworzenia lub wydzielenia przedsiębiorstwa z ogólnej administracji (art. 3 ust. 2). Statuty przedsiębiorstw istniejących w dniu wejścia w życie dekretu winny być w ciągu 6 miesięcy od daty rozpoczęcia obowiązywania dekretu dostosowane do jego przepisów (art. 16 ust. 2).

Statut stanowił podstawę prawną działania przedsiębiorstwa z uwagi na to, iż był on wypełnieniem przepisów ramowych dekretu. Określał on konkretną treść działalności przedsiębiorstwa³³. Statut normował bowiem: (1) tryb zatwierdzania planu gospodarczego i finansowego przedsiębiorstwa (art. 6 ust. 2), (2) kwestię, czy przedsiębiorstwo może we własnym imieniu nabywać i zbywać majątek ruchomy, tudzież zaciągnąć zobowiązania (art. 6 ust. 4), (3) liczbę członków Dyrekcji oraz jej kompetencje (art. 11), (4) zasady przeprowadzania kontroli przez władze nadzorcze (art. 13).

Statut nie stanowił niezbędnego warunku powstania, a nawet istnieje-

³³ J. Namitkiewicz, *Prawo przedsiębiorstwa państwowego*, Łódź 1951, s. 195.

nia przedsiębiorstwa. W szczególności, w przeciwieństwie do statutu przedsiębiorstwa skomercjalizowanego, nie stanowił warunku *sine qua non* wpisu przedsiębiorstwa do rejestru. Wpis mógł bowiem nastąpić nawet jeszcze przed jego nadaniem. Wpis ten następował jedynie na podstawie zarządzenia o utworzeniu bądź wydzieleniu przedsiębiorstwa oraz zawiadomienia o ustanowieniu jego władz (art. 5 ust. 3).

2. Pomimo istotnej zbieżności między dekretem z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych a rozporządzeniem komercjalizacyjnym z 1927 r., nie można było utrzymać aktualności poglądu sformułowanego na gruncie przepisów rozporządzenia doszukującego się w statucie zespołu norm prywatno-prawnych. Związek zachodzący między rozporządzeniem o komercjalizacji a statutem przedsiębiorstwa przyrównywany był do relacji zachodzącej między prawem akcyjnym i statutem spółki akcyjnej³⁴.

Polemizując z tym poglądem, S. Buczkowski podniósł między innymi, iż bardzo ramowy charakter dekretu powoduje konieczność regulacji w statucie tak ważnej kwestii, jak sposób zatwierdzania planu gospodarczego i finansowego. Traktując ten plan jako część ogólnego państwowego planu, którego strukturę i funkcjonowanie wyznaczają normy prawa publicznego, odrzucił możliwość traktowania norm statutowych jako zespołu wyłącznie norm prywatno-prawnych³⁵. Stąd też zaproponował, aby statut traktować jako akt, w którym „obok strony prywatno-prawnej występować będzie publiczno-prawny charakter norm konstrukcyjnych, odpowiednio do dwoistej roli przedsiębiorstwa państwowego w systemie gospodarki planowej”³⁶.

3. ZASADY ORGANIZACJI

I PROBLEM STATUTU PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH W LATACH 1950—1980

1. Dekret z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych³⁷, który uchylił z dniem 28 października 1950 r. dekret o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych, nie przewidywał, w odróżnieniu od dekretu z 1947 r., możliwości nadawania przedsiębiorstwom statutu. Przed wydaniem dekretu z 1950 r. podjęta została przez KERM uchwała z dnia 12 maja 1950 r. w sprawie struktury organizacyjnej

³⁴ Hełczyński, *Komercjalizacja...*, s. 74 i n.

³⁵ Buczkowski, *Przedsiębiorstwo...*, s. 50.

³⁶ Tamże, s. 50—51.

³⁷ Dz.U. nr 49, poz. 439.

uspołecznionych przedsiębiorstw przemysłowych przemysłu kluczowego, centralnych zarządów przemysłu i zjednoczeń³⁸. Uchwała ta otworzyła nowy etap w sferze organizacji przedsiębiorstw przemysłowych. Precyzowała ona zasady organizacji przedsiębiorstw dostosowując ich strukturę do wymagań zarządzania gospodarką scentralizowaną, której przedsiębiorstwo tworzone było dla wykonywania zadań, wynikających z narodowych planów gospodarczych (art. 1 ust. 1 dekretu). Uchwała nie wyczerpywała jednak wszystkich zagadnień związanych z przedsiębiorstwem, w szczególności nie zajmowała się istotnymi czynnikami sytuacji prawnej przedsiębiorstwa, takimi jak stosunki własnościowe czy problem jego osobowości prawnej³⁹.

Dekret c.p.p. recypując rozwiązania przyjęte w uchwale, unormował także zagadnienia dotąd nią nie objęte. Zagadnienia szczegółowe w zakresie organizacji przedsiębiorstwa określał akt erekcyjny przedsiębiorstwa (art. 4 ust. 1 dekretu). W razie potrzeby szczegółowe przepisy dotyczące organizacji wewnętrznej przedsiębiorstw mógł wydawać Przewodniczący Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego, zaś szczegółowe przepisy dotyczące organizacji finansowej i systemu finansowego — Minister Finansów w porozumieniu z Przewodniczącym PKPG (art. 18 ust. 1).

2. W związku z normowaniem aktem erekcyjnym organizacji przedsiębiorstwa i brakiem postanowień dekretu w przedmiocie dopuszczalności posiadania statutu, zrodziła się wątpliwość, „czy przedsiębiorstwa działają bez statutu, czy za taki można by równocześnie traktować akt o utworzeniu przedsiębiorstwa, skoro zawiera podstawowe dane dotyczące organizacji i działalności przedsiębiorstwa”⁴⁰. Wątpliwości te pogłębione zostały dodatkowo w chwili wejścia w życie kodeksu cywilnego z 1964 r. Statut występuje tu jako jeden z czynników wpływających na zakres proklamowanej w art. 36 k.c. specjalnej zdolności prawnej osób prawnych⁴¹. Wyłączenie w drodze statutu okre-

³⁸ Biul. PKPG nr 12, poz. 145.

³⁹ T. Rabska, *Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej*, Poznań 1986, s. 82. Organizacja przemysłowych przedsiębiorstw państwowych (uchwała dotyczyła tylko przemysłu kluczowego) opierała się na następujących zasadach: (1) zasadzie przedsiębiorstw jednozakładowych; (2) jednoinstancyjności nadzoru, koordynacji, kontroli i ogólnego kierownictwa; (3) jedności gospodarki państwowej; (4) planowości gospodarki państwowej; (5) rozrachunku gospodarczego; (6) jednoosobowego kierownictwa. Omówienia tych zasad dokonał Górski, *Prawna organizacja...*, s. 97—104.

⁴⁰ Rabska, *Przedsiębiorstwo...*, s. 98.

⁴¹ O specjalnej zdolności osób prawnych zob. m. ni. J. Kosik, *Zdolność państwowych osób prawnych w zakresie prawa cywilnego*, Warszawa 1963; S. Szer, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1967, s. 201—202; A. Wolter, *Prawo*

ślonego katalogu praw i obowiązków z zakresu zdolności prawnej osoby prawnej, powoduje, że osoba ta nie może być już ich podmiotem. Kodeks wymaga, aby statut oparty był na ustawie. Oznacza to, że w rozumieniu art. 36 k.c. statutem będzie tylko taki akt, którego nadanie lub samodzielne uchwalenie jest przewidziane przez ustawę jako warunek powstania lub działalności osoby prawnej, a nie statut, który stanowi tylko *lex contractus* i jego istnienie lub nieistnienie nie ma wpływu na sytuację prawną danej osoby prawnej⁴². Podkreślić jednak trzeba, że nie każdy statut, którego nadanie lub uchwalenie przewiduje ustawa, zawiera w swej treści prawa i obowiązki osoby prawnej, której dotyczy. Dodać ponadto należy, że obowiązek posiadania statutu nie jest ustanowiony w stosunku do wszystkich osób prawnych. Dlatego też przyjmuje się, że rolę statutu w tych wypadkach może spełniać zarządzenie lub uchwała o utworzeniu osoby prawnej — tzw. akt o utworzeniu⁴³. Stanowi to w stosunku do przedsiębiorstw państwowych istotne rozszerzenie użytego w ustawie pojęcia. W świetle tego, co powiedziano o statucie przedsiębiorstwa, wydaje się, iż utożsamianie aktu erekcyjnego i statutu przedsiębiorstwa niemożliwe było co najmniej z dwóch powodów:

1. Statut regulował organizację i zasady działania podmiotu już istniejącego. Nie mógł natomiast przejmować funkcji w zakresie kreowania nowych jednostek organizacyjnych.

2. Problematyka struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa państwowego była traktowana jako domena prawa prywatnego, stąd i statut w części dotyczącej organizacji składał się z takich właśnie norm. Natomiast akt tworzący przedsiębiorstwo miał zdecydowanie charakter publiczno-prawny⁴⁴.

3. Zwiększenie samodzielności przedsiębiorstw, które nastąpiło cywilne. *Zarys części ogólnej*, Warszawa 1978, s. 208; A. Stelmachowski, *Czy kryzys osoby prawnej?*, RPEiS 1968, nr 3, s. 199 i n.; tenże, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 251; J. Wiszniewski, *Specjalna zdolność prawna osób prawnych*, SP 1970, t. 26/27, s. 326; *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1972, s. 114—115; S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. Część ogólna*, Wrocław 1974, s. 358—359; S. Buczkowski, Z. Nowakowski, *Prawo obrotu społecznego*, Warszawa 1971, s. 56—60; Z. Radwański, *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 1979, s. 147—148.

⁴² *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, s. 114. Podobne stanowisko zajmują: Kosik, *Zdolność...*, s. 90; S. Włodzka, *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 1981, s. 125.

⁴³ Radwański, *Zarys...*, s. 147—148. Autor ten twierdzi, że „przez statut należy przy tym rozumieć także decyzje administracyjne, które kreują osobę prawną i umacniają jej cele lub zakres działania”.

⁴⁴ Buczkowski, *Przedsiębiorstwo...*, s. 46 i 50 i n.

w drugiej połowie lat pięćdziesiątych, dotyczyło także ich organizacji⁴⁵. Kierunek zmian zapoczątkowanych w tym czasie potwierdziła ustawa z dnia 20 grudnia 1958 r. o samorządzie robotniczym⁴⁶.

Pomimo niewątpliwego zwiększenia samodzielności przedsiębiorstwa w sferze kształtowania jego struktury organizacyjnej, obowiązywało nadal wiele aktów naczelnych organów administracji państwowej ograniczających swobodę przedsiębiorstwa w tej dziedzinie, uzależniając jego postępowanie od decyzji organów nadrzędnych⁴⁷. Przejaw wskazywanych działań naczelnych organów administracji państwowej stanowiła między innymi uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 1962 r. w sprawie wzmocnienia służb technicznych⁴⁸, która zawierała wytyczne zobowiązujące przedsiębiorstwo do wprowadzenia struktury organizacyjnej służby technicznej na podstawie wytycznych jednostki nadrzędnej. Natomiast wytyczne stanowiące załącznik do uchwały nr 58 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1962 r. w sprawie stosowania bezwydziałowej struktury organizacyjnej oraz innych form usprawniania organizacji produkcji w przedsiębiorstwach przemysłowych⁴⁹, nakładały obowiązek wprowadzenia w trybie określonym uchwałą uproszczonej formy organizacji wewnętrznej przedsiębiorstwa. Wprowadzony system polegał na koncentracji funkcji administracyjnych w ramach komórek „zarządu”, a procesów produkcyjnych — w komórkach „ruchu”. Należy podkreślić, że obydwie uchwały były aktami samodzielnymi.

W 1960 r. dokonana została nowelizacja⁵⁰ dekretu o przedsiębiorstwach państwowych. Wśród wielu istotnych rozwiązań znalazło się także upoważnienie dla Rady Ministrów do ustalania zasad organizacji i prowadzenia przedsiębiorstw (art. 9). Rada Ministrów nie skorzysta-

⁴⁵ Por. w szczególności § 3 pkt 1 uchwały nr 704 RM z dn. 10. 11. 1956 r. w sprawie rozszerzenia uprawnień państwowych przedsiębiorstw przemysłowych (MP nr 94, poz. 1074), który zezwalał przedsiębiorstwom na szczegółowe określenie ich organizacji oraz pkt 3.1. cz. A uchwały nr 128 RM z dn. 18. 04. 1958 r. w sprawie zmian struktury organizacyjnej państwowego przemysłu kluczowego (niepubl.) upoważniający przedsiębiorstwo do ustalenia na podstawie obowiązujących przepisów prawnych schematu i regulaminu organizacyjnego.

⁴⁶ Dz.U. nr 77, poz. 397; zmien. Dz.U. z 1974 r. nr 24, poz. 142. Ustawa o samorządzie robotniczym wyposażała organy samorządu w prawo zatwierdzania struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa (art. 7 pkt 3 lit. b).

⁴⁷ A. Chęć, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966, s. 25—26.

⁴⁸ MP nr 17, poz. 72.

⁴⁹ MP nr 23, poz. 97.

⁵⁰ Ustawa z dn. 16. 02. 1960 r. o zmianie dekretu z dn. 26. 11. 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. nr 9, poz. 57). Tekst jednolity ogłoszony został w Dz.U. z 1960 r. nr 18, poz. 111.

ła nigdy z tego upoważnienia. W związku z tym obowiązywały nadal zasady organizacji przedsiębiorstw wprowadzone uchwałą KERM z 1950 r.⁵¹

4. Pomimo to, że znowelizowany dekret o p.p. nie przewidywał nadal obowiązku posiadania przez przedsiębiorstwa statutów, to jednak wprowadzał od tej zasady pewne wyjątki. Dotyczyły one organizacyjnych form integracji przedsiębiorstw państwowych.

Artykuł 27 dekretu wyposażał właściwego ministra w prawo zlecania przedsiębiorstwu wykonywania w stosunku do innych podległych przedsiębiorstw zadań, które na podstawie przepisów dekretu mogły być wykonywane przez zjednoczenia. Przedsiębiorstwo tego rodzaju dekret określał mianem przedsiębiorstwa prowadzącego. Szczegółowe zasady działania tych przedsiębiorstw określała uchwała nr 388 Rady Ministrów z dnia 17 listopada 1960 r. o przedsiębiorstwach prowadzących⁵². Swoje funkcje w stosunku do zgrupowanych przedsiębiorstw przedsiębiorstwo prowadzące wykonywało w ramach nadanego mu statutu⁵³. Statut nadawany był przez ministra, który określał w nim nazwę i siedzibę przedsiębiorstwa prowadzącego, przedsiębiorstwa nadzorowane, zakres i sposób działania przedsiębiorstwa prowadzącego, sposób reprezentowania przedsiębiorstwa prowadzącego oraz inne niezbędne dane dotyczące organizacji i działalności tego przedsiębiorstwa (art. 27 ust. 2 dekretu o p.p.). Właśnie na podstawie statutu mogło nastąpić powierzenie przedsiębiorstwu prowadzącemu pełnego lub ograniczonego zakresu kompetencji zjednoczenia albo obowiązków niesienia pomocy technicznej i organizacyjnej innym przedsiębiorstwom. W pierwszym przypadku były to przedsiębiorstwa prowadzące typu A, w drugim zaś przedsiębiorstwa prowadzące typu B⁵⁴. Przedsiębiorstwa prowadzące mogły podlegać bezpośrednio ministrowi (terenowemu organowi administracji państwowej) albo być zgrupowane w zjednoczeniu (§ 5 ust. 2 uchwały nr 388 RM). Kluczowym przedsiębiorstwem prowadzącym (podległym bezpośrednio ministrowi) mogły być powierzone uprawnienia zjednoczenia wiodącego. Jednakże statut takiego przed-

⁵¹ Uchwała ta obowiązywała do 1972 r., kiedy to na podstawie § 11 uchwały nr 49 RM z dn. 18. 02. 1972 r. w sprawie rozszerzenia uprawnień dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłowych przemysłu kluczowego i dyrektorów ich zjednoczeń (MP nr 13, poz. 90; zmien. MP z 1973 r. nr 12, poz. 70; MP z 1974 r. nr 24, poz. 142) została uchylona.

⁵² MP nr 94, poz. 417; zmien. MP z 1966 r. nr 33, poz. 178.

⁵³ M. Ciupak, *Przedsiębiorstwa prowadzące i patronackie*, Prz. Ust. Gosp. 1961, nr 4, s. 115 i n.

⁵⁴ Por. szerzej Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1978, s. 161—163.

siębiorstwa podlegał zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów (§ 21 uchwały nr 388 RM).

Obok przedsiębiorstw państwowych, działających w całości na podstawie dekretu o p.p., działały także opierając się na przepisach dekretu jednostki organizacyjne nie będące jednak przedsiębiorstwami państwowymi *sensu stricto*. Takimi jednostkami były zjednoczenia przemysłowe oraz kombinaty przemysłowe i budowlane.

Powołanie w 1958 r. zjednoczeń przedsiębiorstw przemysłowych było istotnym elementem zmian w modelu zarządzania gospodarką narodową. Założona koncepcja grupowania przedsiębiorstw głównie na zasadach ekonomicznych oznaczać miała odejście od administracyjnego systemu kierowania przedsiębiorstwami⁵⁵. Normatywny wyraz tej koncepcji zawarty został w znowelizowanym dekreście o p.p. Dekret jednakże w sposób bardzo lakoniczny określał zasady organizacji i funkcjonowania zjednoczeń. Bliższe postanowienia dotyczące wskazanych zagadnień zawierała uchwała nr 383 Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1966 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych⁵⁶. Prawodawca, pragnąc umożliwić dopasowanie struktury zjednoczenia do konkretnych potrzeb, przewidział możliwość nadawania im przez właściwych ministrów statutów. Statut określa nazwę i siedzibę zjednoczenia, przedsiębiorstwa zgrupowane w zjednoczeniu, zakres i sposób działania zjednoczenia, zakres praw i obowiązków zgrupowanych przedsiębiorstw wobec zjednoczenia oraz inne niezbędne dane dotyczące organizacji i działalności zjednoczenia, a w szczególności zakres działania i uprawnień kolegium oraz rady techniczno-ekonomicznej zjednoczenia (art. 20 ust. 2 dekretu o p.p.). Ponadto mógł określać przypadki, w których uchwały kolegium mają moc wiążącą zarówno dla dyrektora zjednoczenia, jak i dla zgrupowanych przedsiębiorstw, oraz ustalić tryb zawieszenia i uchwalania uchwał kolegium sprzecznych z prawem lub planem gospodarczym albo naruszających rozrachunek gospodarczy poszczególnych przedsiębiorstw (art.

⁵⁵ Zasadom organizacji i funkcjonowania zjednoczeń poświęcono szereg opracowań; por. m. in. S. Szer, *Przedsiębiorstwa państwowe i ich zjednoczenia*, SP 1963, t. 2; A. Chełmoński, *O sytuacji prawnej zjednoczeń*, AUV 1964, Prawo XII; N. Gajl, *Zjednoczenie w systemie prawno-finansowym PRL*, PiP 1965, nr 11; Z. Rzepka, *Uchwała o zasadach i organizacji zjednoczeń przemysłowych*, Prz. Ust. Gosp. 1967, nr 2; B. Gliński, *Zjednoczenia a przedsiębiorstwo*, Warszawa 1968; S. Głowacki, *Zjednoczenia państwowych przedsiębiorstw terenowych w systemie organów rad narodowych*, Warszawa 1972; M. Wostał, *Charakter prawny form oddziaływania zjednoczenia na przedsiębiorstwa państwowe*, Warszawa—Poznań 1975.

⁵⁶ MP nr 69, poz. 237; zmien. Mp z 1969 r. nr 10, poz. 93; MP z 1970 r. nr 40, poz. 293.

23 ust. 2 dekretu o p.p.). Zasady i tryb opracowywania statutów zjednoczeń określało zarządzenie nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 1967 r. w sprawie zasad i trybu opracowywania statutów zjednoczeń przemysłowych⁵⁷. Z uwagi na swą treść, statut zjednoczenia traktowany był jako *lex specialis* w stosunku do aktów ogólnie obowiązujących w gospodarce państwowej. Stanowił on w swoim zakresie dodatkowe i pomocnicze źródło prawa⁵⁸. Praktyka wykazała, że wbrew intencjom prawodawcy, regulacje statutowe odznaczały się znacznym schematyzmem⁵⁹. Ponadto niektórzy ministrowie wydawali szczegółowe wytyczne w sprawach organizacji podległych zjednoczeń, co powodowało ograniczenie inicjatywy organów zjednoczeń oraz przedsiębiorstw w tym zakresie. Wytyczne te bowiem wprowadzały wymóg uzgadniania z określonym ministrem wszelkich odstępstw od zalecanych wzorców⁶⁰. Tak więc schematyzm statutów i oddziaływanie organów administracji państwowej pojębiały uniformizację struktury organizacyjnej zjednoczeń i zgrupowanych w nich przedsiębiorstw⁶¹.

Pojawienie się na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, wzorem rozwiązań NRD, w strukturze polskiej gospodarki kombinatów przemysłowych i budowlanych⁶² miało doprowadzić do wzrostu produkcji i obniżki kosztów wytwarzania w wyniku koncentracji i specjalizacji produkcji oraz usprawnienie kooperacji wewnętrznej poprzez ścisłe powiązanie zakładów kooperacyjnych z zakładami produkcji finalnej⁶³. Cele te miały być osiągnięte dzięki rozszerzeniu

⁵⁷ Niepubl.

⁵⁸ A. Chełmoński, M. Miemieć, *Charakter prawny statutów zjednoczeń w świetle badań praktyki*, Prz. Prawa i Adm. 1975, t. 6, s. 124.

⁵⁹ Por. szerzej K. Sobczak, *Stosunki prawne przedsiębiorstwa ze zgrupowaniem*, [w:] *Grupowanie przedsiębiorstw państwowych. Zagadnienia prawne. Prace z zakresu studiów nad problematyką prawną zarządzania gospodarką narodową*, red. L. Bar, Wrocław 1972, s. 211.

⁶⁰ Tamże, s. 211.

⁶¹ Por. wyniki badań statutów zjednoczeń zawarte w artykule Chełmońskiego i Miemiecia, *Charakter prawny...*, s. 116 i n.

⁶² Na temat zasad organizacji i funkcjonowania kombinatów przemysłowych i budowlanych por. m. in. L. Bar, *Elementy prawne struktury kombinatu przemysłowego*, PiP 1970, nr 8—9; Z. Niedbała, *Założenia struktury organizacyjno-prawnej kombinatów przemysłowych*, PiP 1970, nr 12; C. Przymusiński, *Kombinaty przemysłowe i budowlane w świetle przepisów prawnych*, Prz. Ust. Gosp. 1970, nr 1—2; L. Zelczak, *Kombinaty przemysłowe*, [w:] *Grupowanie przedsiębiorstw...*; L. Sajkiewicz, *Kombinaty przemysłowe — forma integracji przemysłu*, Warszawa 1974.

⁶³ K. Sobczak, *Zarządzanie gospodarką narodową w warunkach koncentracji produkcji*, Katowice 1974, s. 56.

samodzielności kombinatów w stosunku do dotychczasowych przedsiębiorstw. Zmianie w związku z tym musiała ulec pozycja jednostki nadrzędnej, której rola ograniczała się do ustalania zadań i środków wynikających z proporcji rozwojowych oraz do sprawowania nadzoru państwowego⁶⁴. Podstawowe zasady organizacji i działania kombinatów przemysłowych uregulowane zostały uchwałą nr 193 Rady Ministrów z dnia 23 października 1969 r. w sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych⁶⁵ wydaną na podstawie art. 9 oraz w związku z art. 27 dekretu o p.p. Kombinaty tworzone były w trybie dekretu o p.p. przez połączenie przedsiębiorstw lub zakładów, które stawały się zakładami kombinatu (§ 3 uchwały nr 193 RM). Tworzeniu kombinatu towarzyszyć musiało nadanie statutu przez naczelnego dyrektora zjednoczenia, po zatwierdzeniu przez ministra — w razie zgrupowania kombinatu w zjednoczeniu, albo ministra — w razie sprawowania przez niego bezpośredniego nadzoru nad kombinatem (§ 4 ust. 1 uchwały nr 193 RM). Statut kombinatu określał (1) nazwę, siedzibę oraz podporządkowanie kombinatu; (2) zakład wiodący, wchodzące w jego skład zakłady oraz jednostki organizacyjne zaplecza naukowo-technicznego, usługowego, obrotu towarowego i inne; (3) przedmiot i zakres działania; (4) zakres praw i obowiązków wobec jednostki nadrzędnej; (5) uprawnienia do działania na zewnątrz (w zakresie obrotu towarowego krajowego i zagranicznego) uprawnienia w zakresie działalności wewnętrznej; (6) zakres praw i obowiązków zakładów wchodzących w skład kombinatu; (7) organy kombinatu i ich uprawnienia. Zadaniem statutów było dostosowanie organizacji i zasad działania kombinatu do jego specyfiki. Praktyka wykazała jednak, że statuty od początku istnienia kombinatów tej roli nie spełniały⁶⁶.

Formy organizacyjne grupowania przedsiębiorstw i zakładów w postaci zjednoczeń i kombinatów spotkały się w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych z dość powszechną krytyką. Zarzucano im nadmierną arbitralność i schematyzm towarzyszący ich tworzeniu⁶⁷.

Przeciwdziałanie tym bolączkom stanowić miało oparcie struktury zarządzania gospodarką narodową na wielkich organizacjach gospodarczych (WOG) — jednostkach inicjujących, tj. zjednoczeniach i kom-

⁶⁴ Por. wytyczne w sprawie powoływania i zasad działania kombinatów w: S. Biernat, K. Tor, A. Wałaszek-Pyziół, A. Wasilewski, *Przewodnik do przedmiotu „Zarządzanie gospodarką narodową”*, Kraków 1980, s. 193—194.

⁶⁵ MP nr 46, poz. 362. Formę kombinatu zastosowano także w rolnictwie. Podstawę prawną działania i organizacji tych kombinatów stanowiła uchwała nr 82 RM z dn. 9. 04. 1976 r. w sprawie kombinatów rolnych (MP nr 20, poz. 90).

⁶⁶ Por. szerzej Zelczak, *Kombinaty...*, s. 82.

⁶⁷ Z. Leskiewicz, S. Szorc, *Wielkie organizacje gospodarcze. Założenia i problemy organizacyjne*, Warszawa 1975, s. 50.

binatach o wewnętrznych strukturach organizacyjnych i społecznych dostosowanych do wykonywanych przez nie zadań gospodarczych i specyficznych warunków ich działalności⁶⁸. Poddanie jednostek inicjujących nowym zasadom funkcjonowania⁶⁹ wykraczało znacznie poza zastane ramy przepisów prawnych. W związku z tym powstała potrzeba dość szczegółowej i radykalnej regulacji normatywnej⁷⁰. Podstawowy akt prawny w tym zakresie stanowiła uchwała nr 329 Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1972 r. w sprawie prowadzenia kompleksowych zasad ekonomiczno-finansowych w niektórych zjednoczeniach i przedsiębiorstwach⁷¹. Z uwagi na ramowy charakter, na jej podstawie, właściwy minister wydawał za zgodą Przewodniczącego Komisji i Planowania przy Radzie Ministrów akt, będący swego rodzaju statutem danej organizacji⁷². Statut zawierał w swej treści postanowienia uszczegóławiające rozwiązania uchwały dostosowane do indywidualnych potrzeb. Znamiennym jest fakt, że postanowienia statutu obowiązywały w miejsce przepisów ogólnych i resortowych. „Inaczej mówiąc — te ostatnie przepisy obowiązują tylko o tyle, o ile zasady ujęte w statutach nie stanowią inaczej”⁷³.

4. WNIOSKI

1. Praktyka legislacyjna wyznaczała statutowi przedsiębiorstw państwowych różne zadania w różnych okresach i warunkach działania.

Spśród trzech obowiązujących dotąd porządków prawnych przedsiębiorstw państwowych, statutu nie przewidywał tylko dekret z dnia

⁶⁸ Tamże, s. 59.

⁶⁹ Nowe zasady działania jednostek inicjujących omawiają m. in.: B. Gliński, *Jak interpretować hasło WOG*, Życie Gosp. 1973, nr 10; Sobczak, *Zarządzanie...*, Warszawa 1974; *Nowy system zarządzania przemysłem w teorii i praktyce*, Kraków 1974; *Nowy system ekonomiczno-finansowy w organizacjach przemysłowych*, Warszawa 1974; *Zarys systemu funkcjonowania przemysłowych jednostek inicjujących*, red. B. Gliński, Warszawa 1975; Z. Niedbala, *Koncepcja organizacyjno-prawna wielkich organizacji gospodarczych*, PiP 1975, nr 2; tenże, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w warunkach koncentracji produkcji*, PiP 1977, nr 8—9.

⁷⁰ Podkreśla się, że zbyt późna, a nadto fragmentaryczna i na dodatek przeprowadzona w aktach prawnych niższej rangi regulacja normatywna koncepcji WOG stała się jednym z powodów niepowodzenia zamierzonej reformy. Por. szerzej S. Włodzka, *Rola prawa w reformie gospodarczej*, PiP 1984, nr 6, s. 5 i n.

⁷¹ Niepubl.

⁷² R. Malinowski, *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1975, s. 181.

⁷³ Tamże, s. 181.

26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych. Wiązało się to ściśle z wprowadzonymi wówczas zmianami w systemie zarządzania gospodarką narodową, zmierzającymi w kierunku centralizacji procesów zarządzania. Zmiany takie wymagały stosowania jednolitych rozwiązań organizacyjnych w skali całej gospodarki.

Brak obowiązku posiadania przez przedsiębiorstwa państwowe statutu pod rządem przepisów dekretu z 1950 r. przy ówczesnej pozycji przedsiębiorstwa w państwowym aparacie gospodarczym potwierdza tezę, że statut stanowił istotną formę indywidualizacji rozwiązań w zakresie struktury i zasad działania przedsiębiorstwa, dostosowując je do istniejących bieżąco wymagań. Statut stanowił wyraz wyodrębnienia organizacyjnego przedsiębiorstwa oraz podkreślał jego samodzielność. Szczególnie widoczna była ta funkcja statutu w okresie międzywojennym, kiedy statut uzupełniał akt wydzielający przedsiębiorstwo z ogólnej administracji państwowej. Materia objęta regulacją statutową przesądzała o charakterze norm w nim zawartych. Podkreślić trzeba, że były to normy prywatno-prawne, a sam statut był warunkiem koniecznym dla wpisu przedsiębiorstwa do rejestru.

Dekret z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych, przekazując do unormowania w statucie między innymi także sposób zatwierdzania planu gospodarczego i finansowego, uniemożliwił opowiedzenie się za sformułowanym w okresie międzywojennym poglądem na charakter prawny norm statutowych. Można było co najmniej mówić o mieszanym, prywatno- i publiczno-prawnym charakterze statutu. Ustanowienie dla przedsiębiorstwa statutu przy niewątpliwych różnicach w trybie jego nadawania należało zawsze do kompetencji organów tworzących (wydzielających) przedsiębiorstwo. Organy przedsiębiorstwa nie miały wpływu na treść tego ważnego aktu organizacji.

Podobnie rzecz miała się w przypadku statutów przedsiębiorstw prowadzących, zjednoczeń, kombinatów i wielkich organizacji gospodarczych. Tutaj także kompetencje do nadawania statutów należały do organów sprawujących nadzór nad tymi jednostkami. Pomimo deklarowanych intencji zawarcia w statutach indywidualnych rozwiązań organizacyjnych, praktyka wykazała, że statuty tych organizacji nie przyczyniły się do odstąpienia od uniformizacji organizacyjnej polskiej gospodarki. Nie spełniły w związku z tym wiązanych z nimi oczekiwań. Stanowiły one istotne doświadczenia służące nadaniu statutowi przedsiębiorstwa właściwej rangi i znaczenia. Okazało się bowiem, że tworzenie statutu przez jednostki stojące na zewnątrz przedsiębiorstwa stwarza niebezpieczeństwo pominięcia w nim rozwiązań, które z punktu widzenia przedsiębiorstwa należałoby ocenić pozytywnie. Niebez-

pieczeństwo to wynika z różnej optyki widzenia tych samych zagadnień przez organy administracji gospodarczej i przez samo przedsiębiorstwo państwowe.

2. Podejmując próbę określenia na podstawie dotychczasowych rozważań cech właściwych statutowi przedsiębiorstwa państwowego, biorąc pod uwagę przepisy rozporządzeń Prezydenta RP wydawane w wykonaniu delegacji zawartej w ustawie z dnia 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformy walutowej, rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 marca 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji, a także dekretu z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych — można stwierdzić, że statut przedsiębiorstwa stanowił dotąd akt (1) wewnętrznej indywidualnej organizacji przedsiębiorstwa, (2) pochodzący od władzy tworzącej/wydzielającej przedsiębiorstwo z ogólnej administracji państwowej, (3) nadawany w trybie określonym przez prawo, (4) zawierający normy prywatno-prawne (a po 1947 r. normy o charakterze mieszanym odpowiednio do dwoistej roli przedsiębiorstwa państwowego w systemie gospodarki planowej), (5) stanowiący wyraz organizacyjnej odrębności przedsiębiorstwa państwowego.

Rozdział 2

KONSTRUKCJA PRAWNA TREŚCI STATUTU PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO W ŚWIELE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW

1. TREŚĆ STATUTU PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO W ŚWIELE USTAWY O PRZEDSIĘBIORSTWIE PAŃSTWOWYM

1.1. UWAGI OGÓLNE

W odróżnieniu od dekretowej regulacji prawa przedsiębiorstw państwowych, ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych wprowadza bezwzględny wymóg posiadania przez przedsiębiorstwo statutu. Co więcej, statut stanowić ma obecnie przejaw samodzielności przedsiębiorstwa w sferze organizacji¹.

Przyjęte rozwiązanie stworzyło podstawę odejścia od dotychczasowej uniformizacji struktury organizacyjnej przedsiębiorstw w kierunku dostosowania jej do aktualnych potrzeb przedsiębiorstwa². Cel ten ma zostać osiągnięty dzięki przekazaniu organom przedsiębiorstwa uprawnień stanowiących w tym zakresie.

W literaturze pojawiły się jednak głosy sceptycznie odnoszące się do nowych rozwiązań. Podnosi się bowiem, że z uwagi na szczegółowe uregulowanie sprawy uwarunkowań prawno-organizacyjnych funk-

¹ C. Kosikowski, *Problematyka prawna organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych w nowym systemie gospodarowania i zarządzania*, Łódź 1982, s. 9; por. także M. Śniegucki, *Przedsiębiorstwo państwowe w świetle reformy gospodarczej*, AUL 1984, Folia iuridica 16, s. 37 i n.

² Por. szerzej L. Małecki, *Organizacyjne przygotowanie reformy gospodarczej w przedsiębiorstwie*, Prz. Org. 1982, nr 1, s. 2—6; L. Stępiak, *Nowe prawo przedsiębiorstw państwowych*, Prz. Ust. Gosp. 1982, nr 1—2, s. 5.

cjonowania przedsiębiorstwa państwowego w gospodarce narodowej w ustawie o p.p. i ustawie o samorządzie ich załóg, potrzeba opracowania statutu przedsiębiorstwa nie jest tak bardzo oczywista, tym bardziej że istnieje obawa przenoszenia *in extenso* przez statuty poszczególnych przedsiębiorstw zbyt wielu zapisów ustawowych³. Nadto wskazuje się na niebezpieczeństwo usztywnienia przez statut struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, co z kolei nie pozwala dyrektorowi na szybką zmianę tej struktury w celu przystosowania jej do zmian wynikających z zawieranych przez przedsiębiorstwo umów⁴.

Wydaje się, że podnoszone zastrzeżenia nie znajdują oparcia w prawie pozytywnym, a po części są także wynikiem niezrozumienia sensu ustawowej regulacji dotyczącej statutu przedsiębiorstwa.

Trzeba bowiem pamiętać, że ustawa o p.p. obowiązuje prawie wszystkie przedsiębiorstwa państwowe — z wyjątkiem przedsiębiorstw określonych w art. 6 — stanowiąc dla nich, z natury rzeczy, jedynie najbardziej zasadnicze podstawy organizacji (tworzenie, przekształcanie organizacyjne, organy). O zagadnieniach szczegółowych, właściwych danemu przedsiębiorstwu, jego celom i zadaniom, przesądzać ma statut przedsiębiorstwa. Prawidłowa redakcja statutu eliminuje także niebezpieczeństwo jakiegokolwiek konkurencyjności statutu i ustawy. W ujęciu ustawy bowiem, statut przedsiębiorstwa jest swego rodzaju aktem wykonawczym, w stosunku do przepisów ustawy o p.p. nie może być zatem sprzeczny z ustawą i aktem erekcyjnym. Nie może być również sprzeczny z innymi ustawami i przepisami wydanymi na ich podstawie⁵.

Nie można podzielić także drugiej grupy wątpliwości zgłaszanych w stosunku do zasadności istnienia obowiązku posiadania statutów przez wszystkie przedsiębiorstwa państwowe.

Określenie zasad organizacji przedsiębiorstwa musi charakteryzować się pewnym stopniem stabilności. Jest to warunek skutecznego i racjonalnego działania. Stąd też zmiana organizacji przedsiębiorstwa państwowego dla osiągnięcia celów doraźnych byłaby praktyką niewłaściwą. Intencją ustawodawcy była chęć unikania takich sytuacji. Świadczą o tym te rozwiązania normatywne, które kształtują reguły tworzenia statutu. Ustawa wyposaża bowiem organy przedsiębiorstwa w prawo wzajemnego kontrolowania podejmowanych decyzji w tym

³ L. Załęczny, *Kilka uwag o statucie przedsiębiorstwa państwowego*, Prz. Org. 1982, nr 1, s. 7.

⁴ J. Wiszniewski, *Prawo gospodarcze*, Warszawa 1982, s. 76; tenże, *Powstanie przedsiębiorstw państwowych*, Prz. Ust. Gosp. 1982, nr 1—2, s. 10.

⁵ Z. Żecki, *W sprawie statutu przedsiębiorstwa państwowego*, Prz. Ust. Gosp. 1982, nr 1—2, s. 26—27.

przedmiocie, a nadto statuuje obowiązek kolegialnego decydowania o organizacji przedsiębiorstwa. Świadczy to o randze i znaczeniu nadanym tym zagadnieniom.

Przepisy ustawy o p.p. oraz ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego⁶ określają treść statutu przedsiębiorstwa, tryb jego uchwalania oraz zasady kontrolowania prawidłowości postanowień statutowych z punktu widzenia ich celowości i legalności (organ założycielski) oraz tylko legalności (dyrektor i sąd rejestrowy). Stanowią one także podstawę określenia zależności między statutem a innymi aktami organizacji przedsiębiorstwa.

Ustawa o p.p. wprowadza wyraźne rozróżnienie w materii statutowej na dwie części. Do pierwszej z nich zaliczyć trzeba te elementy treści statutu, których obecność jest bezwzględnie wymagana przez prawodawcę. Są to: struktura organizacyjna przedsiębiorstwa (art. 17 ust. 1), tworzenie zakładów i innych jednostek organizacyjnych przedsiębiorstwa, system kontroli wewnętrznej, stosunki prawne między jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład przedsiębiorstwa oraz zasady występowania w stosunkach prawnych z innymi jednostkami organizacyjnymi (art. 27 ust. 1). Drugą grupę stanowią natomiast te elementy treści statutu, których umieszczenie w statucie zależne jest od woli organów przedsiębiorstwa. Chodzi tu o możliwość powołania przez statut kolegium przedsiębiorstwa oraz rady techniczno-ekonomicznej jako organów doradczych i opiniodawczych dyrektora, a nadto o wyposażenie dyrektora w prawo powołania komisji do rozstrzygnięcia sporów majątkowych między jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład przedsiębiorstwa (art. 29 ust. 1 i 30 ust. 1).

Wskazane wyliczenie elementów treści statutu przedsiębiorstwa państwowego jest wyliczeniem wyczerpującym. Nic ponadto nie może być w statucie samodzielnie normowane przez przedsiębiorstwo, gdyż oznaczałoby to przekroczenie wyraźnie zakreślonych w ustawie kompetencji. Przyjęcie odmiennego poglądu stanowiłoby usankcjonowanie i tak już nieprawidłowo rozwijającej się praktyki zamieszczania w statutach innych zagadnień niż wskazane w ustawie o p.p. Z tego też powodu nie można zgodzić się ze stanowiskiem, według którego statut „powinien również zawierać postanowienia oparte na przepisach aktów normatywnych regulujących zagadnienia systemu ekonomiczno-financego, planowania gospodarczego itp.”⁷ Z drugiej jednakże strony podkreślić trzeba konieczność regulowania przez statut wszystkich bezwzględnie wymaganych elementów jego treści (art. 17 i 27). Brak

⁶ Ustawa z dn. 25. 09. 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz.U. nr 24, poz. 123).

⁷ Z e c k i, *W sprawie...*, s. 27.

któregokolwiek z nich powoduje niemożność traktowania powstałego aktu jako statutu przedsiębiorstwa.

1.2. STRUKTURA ORGANIZACYJNA PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

1. Termin „struktura organizacyjna” jest wieloznaczny. Brak jest zgody co do tego, jaki zespół cech składa się na zakres tego terminu. Na gruncie nauk organizacji i zarządzania toczy się od dawna spór o nadanie terminowi „struktura organizacyjna” właściwego znaczenia⁸. Pozostawiając rozstrzygnięcie sporu przedstawicielom nauk organizacji i zarządzania, można przyjąć za J. Zieleniewskim, iż struktura organizacyjna to całokształt stosunków między elementami całości lub między elementami a całością, rozpatrywany ze względu na współprzyczynianie się elementów do powodzenia całości⁹. W innym miejscu autor podkreśla, że struktura organizacyjna to szczegółowo opisana organizacja¹⁰, której pojęcie wywodzi się zresztą z definicji T. Kotarbińskiego¹¹.

Każdą strukturę organizacyjną z metodologicznego punktu widzenia rozpatrywać można ze względu na wymiar czasu i przestrzeni w aspekcie statycznym i dynamicznym¹². Struktura organizacyjna spełnia funkcje porządkujące organizację. Z jednej strony bowiem wyznacza miejsce każdego uczestnika organizacji, z drugiej zaś wyznacza pożądane sposoby postępowania indywidualnego i zbiorowego. Naczelnym zadaniem struktury organizacyjnej każdego systemu jest stworzenie i doskonalenie warunków zmierzających do stałego zwiększania efektu organizacyjnego współdziałania jego elementów składowych¹³.

2. Warunkiem sprawnego działania przedsiębiorstwa jest odpowiednia struktura organizacyjna. Struktury organizacyjne przedsiębiorstwa mogą przybierać różne formy i kształty. W literaturze podnosi się, że wpływ na strukturę organizacyjną konkretnego przedsiębiorstwa mają

⁸ Przebieg tej dyskusji relacjonuje m. in. K. Mreła w: *Struktura organizacyjna. Analiza wielowymiarowa*, Warszawa 1983, s. 14—18; K. Mreła przytaczając wypowiedzi wielu autorów podkreśla, że trudności w ustaleniu znaczenia terminu „struktura organizacyjna” wynikają z jednowymiarowego traktowania tego pojęcia. Sam więc proponuje podejście wielowymiarowe.

⁹ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1978, s. 83.

¹⁰ Tamże, s. 84.

¹¹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław—Warszawa 1958, s. 75.

¹² *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa 1982, s. 499.

¹³ H. Bieniok, J. Rokita, *Struktura organizacyjna przedsiębiorstwa*, Warszawa 1984, s. 19.

następujące czynniki: specyfika celu, jaki ma organizacja osiągnąć; charakter otoczenia zewnętrznego, a zwłaszcza jego dynamika i złożoność; niektóre cechy stosowanej technologii; wielkość organizacji; okres istnienia organizacji (tradycje)¹⁴.

Każda struktura organizacyjna złożona jest z komórek stanowiących jej najmniejsze i podstawowe ogniwo. Biorąc za punkt wyjścia koncentracje czynności właściwych poszczególnym komórkom, w literaturze wyróżnia się dwie podstawowe grupy komórek organizacyjnych: komórki zarządu wykonujące funkcje ogólnoadministracyjne oraz przygotowania i obsługi produkcji, a także komórki ruchu będące wydziałami (zakładami) produkcyjnymi i produkcyjno-pomocniczymi, niezbędnymi dla utrzymania procesu produkcyjnego¹⁵. Ponadto A. Czermiński wyróżnia komórki pozaprodukcyjne, których zadaniem jest zaspokojenie potrzeb kulturalnych i socjalno-bytowych pracowników¹⁶.

Przenosząc dokonane ustalenia na grunt ustawy o p.p., a nadto biorąc za punkt wyjścia zakres statutowej regulacji poszczególnych elementów struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, można przyjąć, że statut w odniesieniu do komórek ruchu powinien zawierać specyfikację tych jednostek w przedsiębiorstwie, ich przedmiot działania, sposób tworzenia i likwidacji, zakres praw i obowiązków oraz wzajemne powiązania i stosunki prawne między tymi jednostkami organizacyjnymi. W odniesieniu natomiast do komórek zarządu, statut powinien zawierać ich wyliczenia z określeniem rodzaju i charakteru¹⁷. Podkreślenia wymaga, że integralną częścią statutu w zakresie dotyczącym struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa powinien być schemat organizacyjny, stanowiący graficzny opis utworzonej struktury.

Pomiędzy elementami struktury organizacyjnej występują więzi organizacyjne spajające ją w całość¹⁸. Przeważający rodzaj więzi organizacyjnej stanowi jedno z kryteriów typologii struktur. Uporządkowanie, sklasyfikowanie struktur jest ważne z punktu widzenia konieczności wyboru przez organy przedsiębiorstwa optymalnego typu struktury organizacyjnej. Wybór ten musi być dokonany z uwzględnieniem wyliczonych wcześniej czynników determinujących strukturę.

¹⁴ Tamże, s. 22, a także W. Jędrzejczak, *Problemy budowy struktur organizacyjnych*, OMT 1981, nr 3, s. 32—33.

¹⁵ A. Czermiński, *Teoretyczne podstawy organizacji i zarządzania*, [w:] *Wybrane zagadnienia z teorii organizacji i zarządzania*, red. A. Czermiński, Warszawa 1982, s. 30.

¹⁶ Tamże, s. 30.

¹⁷ M. Guziński, T. Kocowski, *Zagadnienia ustalania przez przedsiębiorstwa państwowe ich organizacji wewnętrznej i zasad działania*, Prz. Ust. Gosp. 1983, nr 8—9, s. 253.

¹⁸ Por. szerzej Zieleniewski, *Organizacja zespołów...*, s. 589.

Problem typologii struktur organizacyjnych nastęrcza, podobnie jak samo określenie tego pojęcia, wiele trudności. Struktury organizacyjne mogą być bowiem klasyfikowane według nieskończenie wielu kryteriów¹⁹. Wydaje się jednak, że spośród proponowanych klasyfikacji podstawowe znaczenie ma podział struktur z punktu widzenia przeważającego rodzaju więzi organizacyjnych (struktury: liniowe, funkcjonalne, sztabowe) oraz rozpiętości kierowania (struktury: płaskie i smukłe). Uzyskane w wyniku proponowanych podziałów rodzaje struktur krzyżują się i w praktyce rzadko tylko można spotkać je w czystej formie.

3. Struktura liniowa to taka, w której sprzężenia funkcjonalne pokrywają się ze sprzężeniami hierarchicznymi. W strukturze liniowej każdy przełożony służbowy jest jednocześnie organem funkcjonalnym. Stąd też ten typ struktur najlepiej służyć może realizacji zasady jednoosobowego kierownictwa i związanej z nią odpowiedzialności. Niewątpliwą zaletą struktury liniowej jest szybkość przekazywania decyzji oraz prostota i przejrzystość podziału kompetencji.

Zasadniczą wadą omawianej struktury jest niski stopień specjalizacji, z czego wynika konieczność pewnego rodzaju uniwersalizacji stanowisk kierowniczych²⁰. Słusznie podkreśla J. Zieleniewski, że „we współczesnym świecie [...] nawet całkiem drobne instytucje gospodarcze [...] nie mogą działać bez fachowej porady specjalistów” i dalej, że uniwersalnie kompetentny kierownik jest już tylko wspomnieniem historycznym²¹.

Z tego, co powiedziano dotąd, nie można wyprowadzić wniosku o braku możliwości korzystania przez kierownika „liniowego” z porady specjalistów. Z tym jednak, że specjaliści mogą udzielać rad swoim bezpośrednim przełożonym, którzy występują w tym przypadku w roli pośredników przekazujących te rady w dół.

Świadomość faktu nieistnienia „uniwersalnego” kierownika legła u podstaw konstrukcji cech dwóch kolejnych typów struktur.

4. Struktura funkcjonalna odznacza się wysokim stopniem specjalizacji personelu kierowniczego w zakresie realizacji określonych funkcji. Oznacza to, że podwładni — oprócz podległości jednemu przełożonemu służbowemu decydującemu o tym, co ma być wykonane —

¹⁹ Bieniok, Rokita, *Struktura...*, s. 22 i n. Autorzy w monografii poświęconej właśnie strukturom organizacyjnym przedsiębiorstwa wskazują na wiele kryteriów klasyfikacyjnych, podkreślając niedogodność ich stosowania. W obszernej pracy charakteryzują jedynie struktury klasyczne.

²⁰ Bieniok, Rokita, *Struktura...*, s. 79 i n.

²¹ Zieleniewski, *Organizacja zespołów...*, s. 590.

podlegają w zakresie wykonania poszczególnych funkcji kilku przełożonym funkcjonalnym wyposażonym w prawo wydawania decyzji. Nie występują już tu zjawiska pokrywania się więzi funkcjonalnej i hierarchicznej.

Zaletą struktury funkcjonalnej jest wspomniana już specjalizacja poszczególnych kierowników, co gwarantuje permanentny wzrost poziomu zarządzania przedsiębiorstwem.

Ten typ struktury nie jest pozbawiony także istotnych wad, których ujawnienie stoi na przeszkodzie zastosowania jej w czystej postaci w praktyce²². Do najistotniejszych z nich zaliczyć trzeba: osłabienie odpowiedzialności za skutki wydanej decyzji, trudności w rozgraniczeniu kompetencji oraz niebezpieczeństwo rozrastania się aparatu zarządzania.

5. Struktura sztabowa stanowi formę połączenia cech poprzednio omówionych struktur. Cechą charakterystyczną struktury sztabowej jest istnienie obok komórek liniowych, pomocniczych organów funkcjonalnych, których zadaniem jest dostarczenie informacji i porad zarówno tym organom, którym podlegają służbowo, jak i fachowo odpowiednim, służbowo od nich niezależnym organom funkcjonalnym na niższym szczeblu hierarchii²³. Struktura sztabowa sprzyja wykształceniu się dwóch ciągów komórek. Z jednej strony podporządkowanych kierownikowi naczelnemu komórek liniowych, z drugiej zaś — z ciągu wyspecjalizowanych komórek pomocniczych wspomagających na każdym szczeblu komórki liniowe.

Struktura sztabowa łącząc w sobie dobre cechy i jednocześnie eliminując negatywne strony struktur, z których się wywodzi, jest najbardziej dogodnym rozwiązaniem nadającym się do zastosowania w praktyce.

6. Rozpiętość kierowania, stanowiąca kryterium wydzielenia typów struktur smukłych i płaskich, decyduje o liczbie szczebli w strukturze organizacyjnej, a więc o długości linii komunikacyjnych. Im mniejsza liczba szczebli kierowania, tym większa rozpiętość kierowania. Relacja odwrotna zachodzi podczas zwiększania liczby szczebli kierowania. Dla prawidłowej orientacji w tym bardzo ważnym zagadnieniu trzeba rozróżnić: (1) liczbę osób formalnie podporządkowanych danemu kierownikowi, nazywaną właśnie rozpiętością kierowania; (2) liczbę osób, których pracą może on efektywnie kierować, charakteryzowaną jako

²² Por. szerzej Bieniok, Rokita, *Struktura...*, s. 81—82 oraz Zieleniewski, *Organizacja zespołów...*, s. 592—595.

²³ Zieleniewski, *Organizacja zespołów...*, s. 23.

potencjalny zasięg kierowania; (3) liczbę osób, których pracą w rzeczywistości kieruje, jako rzeczywisty zasięg kierowania²⁴. Rozróżnienie to jest niezbędne z punktu widzenia rozdzielenia organizacji formalnej od nieformalnej²⁵. Konstruując strukturę organizacyjną przedsiębiorstwa, należy zapewnić zbieżność rozpiętości kierowania (1) z potencjalnym zasięgiem kierowania (2), a w ostateczności — rzeczywistym zasięgiem kierowania (3).

Porównując oba typy struktur organizacyjnych, podkreśla się przewagę struktury płaskiej w stosunku do struktury smukłej, podnosząc że²⁶: w strukturze płaskiej, z powodu mniejszej liczby szczebli, przepływ informacji jest szybszy i sprawniejszy, dzięki czemu informacje nie ulegają większym zniekształceniom:

— koszty administracyjne struktur płaskich są niższe aniżeli w strukturach smukłych;

— duża liczba podwładnych w strukturze płaskiej uniemożliwia nadmierną ingerencję przełożonego w kompetencje podwładnych, niebezpieczeństwo z całą ostrością występuje w strukturze smukłej;

— struktury płaskie nie wymagają takiego zakresu działań koordynacyjnych, jak struktury smukłe;

— wrażliwość struktur płaskich na zakłócenia w poszczególnych elementach jest mniejsza niż w strukturach smukłych;

— częstotliwość reorganizacji jest na ogół tym większa, im więcej szczebli ma struktura.

7. Przytoczona charakterystyka cech struktur organizacyjnych dokonana na podstawie głównych kryteriów klasyfikacyjnych (przeważający rodzaj więzi organizacyjnych oraz rozpiętość kierowania) pozwala przyjąć tezę, że dla przeważającej części przedsiębiorstw najbardziej optymalny będzie wybór struktury sztabowej, charakteryzującej się dużą rozpiętością kierowania o prawidłowym zasięgu kierowania²⁷. Nie znaczy to jednak, aby uwzględniając czynniki determi-

²⁴ Tamże, s. 539.

²⁵ Tamże, s. 534 i n.

²⁶ Bieniok, Rokita, *Struktura...*, s. 88—90; por. także S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1982, s. 77 i n.

²⁷ Wniosek ten jest tym bardziej uzasadniony, gdyż — jak twierdzi B. Gliński — „podział struktur na liniowe, funkcjonalne itd. nie stanowi dzisiaj zainteresowania nauki, należy do wątków historycznych. Dominuje powszechnie struktura sztabowo-liniowa i na niej oraz jej modyfikacjach koncentrowana jest uwaga naukowców”. Na poparcie tej tezy autor przytacza szereg przykładów z praktyki zarządzania. Por. szerzej B. Gliński, *Zarządzanie gospodarką socjalistyczną. Logika postępu*, Warszawa 1980, s. 107 i n.

nujące strukturę, nie mogło być celowe stosowanie w niektórych wypadkach struktur funkcjonalnych lub nawet liniowych.

1.3. TWORZENIE ZAKŁADÓW I INNYCH JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH WCHODZĄCYCH W SKŁAD PRZEDSIĘBIORSTWA

1. Węzłowe znaczenie dla kształtowania struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa ma właściwe zorganizowanie komórek ruchu, do których zalicza się także zakład produkcyjny. Pomimo to, iż ustawodawca posługuje się w ustawie o p.p. i ustawie o s.z.p.p. pojęciem zakładu, nie definiuje jego znaczenia. Jedynym aktem normatywnym formującym definicję legalną zakładu jest obowiązujące nadal rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 1958 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania w ramach administracji państwowej przedsiębiorstw, instytucji oraz zakładów, nieruchomości i innych obiektów majątkowych²⁸. Paragraf 2 ust. 2 rozporządzenia stanowi, że przez zakład rozumie się zespół obiektów majątkowych, które stanowią zorganizowaną całość służącą do osiągnięcia określonych celów gospodarczych lub społecznych, jeżeli zespół ten nie posiada odrębnej osobowości prawnej lub nie jest odrębną jednostką budżetową.

Wyeksponowanie cech właściwych zakładowi stanowiącemu część składową przedsiębiorstwa stało się przedmiotem ożywionej dyskusji w literaturze przedmiotu. Stało się to zwłaszcza po powołaniu w Polsce kombinatów uchwałą nr 193 Rady Ministrów z dnia 23 października 1969 r. w sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych²⁹. Przeważają na ogół poglądy, że zakład to jednostka organizacyjna podejmująca bezpośrednią działalność gospodarczą (produkcyjną, usługową, obrotu towarowego), wyodrębniona pod względem techniczno-produkcyjnym, organizacyjnym i lokalizacyjnym³⁰. R. Sowiński podając szczegółową definicję zakładu, podnosi że zakład produkcyjny to powołana decyzją organów administracji gospodarczej Państwa, wchodząca w skład przedsiębiorstwa, jednostka organizacyjna, podejmująca — przy wykorzystaniu wydzielonych środków — działania produkcyjne, realizowane na podstawie własnego planu ustalonego w ramach

²⁸ Tekst jednolity: Dz.U. z 1970 r., nr 28, poz. 225.

²⁹ Por. zwłaszcza Cz. Przymusiński, *Zakład przemysłowy jako część składowa przedsiębiorstwa państwowego*, Prz. Ust. Gosp. 1973, nr 7—8, s. 235—238.

³⁰ T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa—Poznań 1977, s. 64; podobnie S. Buczkowski, Z. K. Nowakowski, *Prawo obrotu uspołecznionego*, Warszawa 1971, s. 13; S. Włodyka obok wyliczonych cech podkreśla nadto, że zakład jest jednostką operatywno-gospodarczą wyposażoną w odpowiedni stopień samodzielności. *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, Warszawa 1981, s. 114.

planu przedsiębiorstwa przez własne organy zakładu, które podlegając bezpośrednio organom przedsiębiorstwa kierują się przy zarządzaniu zakładem zasadami pełnego wewnętrznego rozrachunku gospodarczego. Zakład ponadto charakteryzuje się wyodrębnieniem organizacyjnym, ekonomicznym, a przede wszystkim brak po jego stronie osobowości prawnej³¹. Wspomniane kryterium rozrachunku stanowiło element typologii zakładów.

Reforma systemu gospodarowania wprowadza do prezentowanej definicji zakładu pewne modyfikacje, które jednak w niczym nie powodują odejścia od istoty dotychczasowego pojęcia zakładu. Tak więc można przyjąć, że zakład produkcyjny: (1) stanowi część przedsiębiorstwa powołaną decyzją organu założycielskiego (akt erekcyjny) lub przedsiębiorstwa (statut); (2) jego istotą jest bezpośrednio podejmowanie i realizacja produkcji; (3) może legitymować się określonymi cechami przedsiębiorstwa, nigdy nie osiągając ich w pełni; (4) nie posiada celu odrębnego od celu przedsiębiorstwa; (5) stanowi zespół obiektów majątkowych zorganizowanych w pewną całość; (6) stanowi przedmiot stosunków prawnych, a nie ich podmiot³².

Proponowany sposób rozumienia pojęcia „zakładu” różni się od poprzednich określeń eliminacją z konstrukcji zakładu, nie znanej już ustawie o p.p. kategorii rozrachunku gospodarczego, zastąpionej obecnie przez zasady samofinansowania, racjonalnej gospodarki i rachunku ekonomicznego.

2. Określając strukturę organizacyjną przedsiębiorstwa, organy tworzące statut muszą dokonać wyboru między typem przedsiębiorstwa jedno- lub wielozakładowego. Rozstrzygnięcie tego dylematu stawało zawsze przed organami zarządzania gospodarką narodową przy okazji dokonywania przekształceń strukturalnych związanych z koncentracją i specjalizacją procesów gospodarczych.

Biorąc za punkt wyjścia przewagę tendencji ukierunkowanych na przedsiębiorstwo jedno- lub wielozakładowe, wyróżnia się w powojennej gospodarczej historii Polski trzy wyraźnie oddzielone od siebie okresy³³.

Okres pierwszy to lata 1946—1950, w których pomimo braków odpowiednich przepisów w dekreście z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworze-

³¹ R. Sowiński, *Przedsiębiorstwo a zakład produkcyjny (Próba rozdzielenia pojęć)*, RPEiS 1981, nr 2, s. 154; tenże, *Zakład produkcyjny w przedsiębiorstwie wielozakładowym. Studium organizacyjno-prawne*, Poznań 1982, s. 31 i n.

³² C. Kosikowski, H. Lewandowski, A. Rembieliński, M. Seweryński, *Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd jego załogi. Komentarz* (mpis).

³³ R. Sowiński, *Ewolucja koncepcji struktury zakładowej przedsiębiorstw w przepisach prawnych*, „Problemy Organizacji” 1979, nr 1, s. 77 i n.

niu przedsiębiorstw państwowych, dominowały przedsiębiorstwa wielozakładowe. Były one co prawda tworzone w formie zjednoczeń produkcyjnych, ale ze zjednoczeniami w późniejszym rozumieniu niewiele miały wspólnego i spełniały *de facto* funkcję przedsiębiorstwa wielozakładowego.

Drugi okres otwiera uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych objętych budżetem centralnym³⁴. Akt ten nakazywał stopniowe przekształcenie przedsiębiorstw wielozakładowych w jednozakładowe. Zakłady działające dotąd w ramach struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa miały zostać z niej wyodrębnione, co utrwałać miała przyznawana im osobowość prawna. Zapoczątkowany cytowaną uchwałą kierunek przekształceń utrwaliła uchwała KERM z dnia 12 maja 1950 r. w sprawie struktury organizacyjnej uspołecznionych przedsiębiorstw przemysłowych przemysłu kluczowego, centralnych zarządów przemysłu i zjednoczeń, które uznała za podstawowe ogniwo gospodarki narodowej przedsiębiorstwo jednozakładowe. Rozwiązanie to recypował dekret o przedsiębiorstwach państwowych.

Zdecydowane odejście od struktur jednozakładowych nastąpiło w drugiej połowie lat sześćdziesiątych. Wyrazem tego stała się uchwała nr 383 Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1966 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych i budowlanych oraz uchwała nr 193 RM z dnia 23 października 1969 r. w sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych. Obydwie uchwały stanowiły przejaw koncentracji strukturalnej³⁵.

Rozstrzygając na korzyść któregoś z alternatywnych rozwiązań, należy brać pod uwagę zalety i wady przedsiębiorstwa jedno- i wielozakładowego. Przyjęte rozwiązanie uwzględnić musi przede wszystkim rodzaj i rozmiar prowadzonej przez przedsiębiorstwo działalności.

Przyjęcie modelu przedsiębiorstwa jednozakładowego oznaczałoby nawiązanie do wzorów z początków lat pięćdziesiątych, co — z punktu widzenia różnicy celów przedsiębiorstwa spod rządów dekretu z 1950 r. i przedsiębiorstwa obecnego — nie wydaje się być w pełni zasadne. Model przedsiębiorstwa jednozakładowego sprzyja ponadto rozrostowi pośrednich form zarządzania (centralne zarządy, zjednoczenia), powoduje konieczność zwielokrotnienia więzi kooperacyjnych, koordynacyjnych i odpowiedniego grupowania³⁶. Do niewątpliwych zalet przedsię-

³⁴ MP A-55, poz. 630.

³⁵ Włodzka, *Prawo...*, s. 215 i n.

³⁶ R. Sowiński, *Granice przeobrażeń organizacyjnych przedsiębiorstw w re-*

biorstwa jednozakładowego zaliczyć trzeba między innymi istotne spłaszczenie struktury, co wiąże się ze zwiększeniem rozpiętości kierowania, upraszczającej system wewnętrzznego zarządzania. Struktura jednozakładowa sprzyja także przewadze więzi cywilno-prawnych łączących przedsiębiorstwa-zakłady. Ułatwia również rozliczenia finansowe i ocenę efektywności działania przedsiębiorstwa³⁷.

Opowiedzenie się za przedsiębiorstwem o złożonej budowie wewnętrznej powoduje całkowitą eliminację pośrednich ogniw zarządzania. Wzrasta w związku z tym samodzielność przedsiębiorstw uwolnionych od oddziaływania jednego z organów nadzoru. Zwiększa się przez to także ranga zakładów produkcyjnych przedsiębiorstwa. Nadmierna jednak koncentracja w ramach jednego przedsiębiorstwa może prowadzić do znanych gospodarce polskiej szkodliwych zjawisk³⁸. Chodzi przede wszystkim o wchłanianie małych organizmów gospodarczych, dla których optymalnym rozwiązaniem pozostawało przedsiębiorstwo jednozakładowe, jak również o powstanie zbyt złożonych struktur, utrudniających zarządzanie.

3. Nie we wszystkich przypadkach ustawa o p.o. pozostawia organom przedsiębiorstwa prawo decydowania o całości struktury organizacyjnej. Organy przedsiębiorstwa użyteczności publicznej mogą dopiero wówczas określić w statucie zasady tworzenia zakładów, jeśli wcześniej nie uczyni tego w akcie erekcyjnym organ założycielski. Art. 9 ust. 2 o p.o. zezwala organowi założycielskiemu określić w akcie o utworzeniu przedsiębiorstwa obok nazwy, rodzaju, siedziby i przedmiotu działania także zasady i warunki powoływania zakładów, filii, oddziałów oraz innych wewnętrznych jednostek organizacyjnych przedsiębiorstwa, które sporządzają bilans. Te szczególne uprawnienia organu założycielskiego wynikają ze specyfiki działania przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, której często podporządkowane są jego partykularne interesy³⁹.

Skoro więc problematyka tworzenia zakładu może być przedmiotem aktu erekcyjnego, to w przypadku braku unormowania jej przez organ

formie gospodarczej (warianty struktury zakładowej przedsiębiorstw), OMT 1981, nr 5, s. 27—28.

³⁷ Tamże, s. 27—28.

³⁸ Tamże, s. 29.

³⁹ S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej (problemy prawne)*, PiP 1981, nr 8, s. 97; tenże, *Status prawny przedsiębiorstwa użyteczności publicznej*, OMT 1984, nr 2, s. 9—10; A. Wasilewski, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego*, Prz. Ust. Gosp. 1982, nr 1—2, s. 11—15.

założycielski, funkcje aktu erekcyjnego w tym zakresie przejmują statut przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.

4. Artykuł 27 ustawy o p.p. stanowi o tworzeniu zakładu. Chodzi więc o zawarcie w statucie postanowień dotyczących powstania zakładu. Statut ma w tym przypadku spełniać rolę swoistego „aktu założycielskiego” zakładu. Prezentowane wcześniej próby zdefiniowania pojęcia zakładu, a zwłaszcza jego definicja legalna, stanowią w tej mierze wskazówkę dla twórców statutu.

Zakład musi zostać wyposażony w zespół zorganizowanych w całość obiektów majątkowych służących do realizacji określonych w statucie jego celów. Statut określać musi także przyporządkowany zakładowi zespół ludzi wykonujących za pomocą wydzielonych środków zadania zakładu. Z faktu wyposażenia zakładu w zespół środków majątkowych wydzielonych przedsiębiorstwu, a stanowiących część mienia ogólnonarodowego, nie wynika, aby podmiotem prawa do tego mienia był zakład. Prawo to, o dość spornym zresztą charakterze⁴⁰, służy tylko przedsiębiorstwu. Wydaje się, że brak jest przeszkód do wyposażenia zakładu, obok dóbr materialnych, również w dobra o charakterze niematerialnym, zachowującym konkretny walor majątkowy (patenty, licencje itp.). Statut zawierać powinien wskazania lokalizacyjne składników majątku nieruchomego przekazanego zakładowi, jak również określać jego siedzibę.

Zakład produkcyjny, stanowiąc element całości, jaką jest przedsiębiorstwo, musi współprzyczyniać się do powodzenia całości, a więc do osiągnięcia przez przedsiębiorstwo zaspokajania potrzeb społecznych, określonych w akcie erekcyjnym, oraz uzyskania efektywnych ekonomicznie wyników. Z tego względu statut określać powinien szczegółowy zakres praw i obowiązków zakładu. Określenie ich uwzględniać musi charakter działalności oraz warunki i potrzeby funkcjonowania zakładu (art. 27 ust. 1). Chodzi w szczególności o ustalenie rozmiarów produkcji, sposobów zaopatrzenia i zbytu, uprawnień cenowych i han-

⁴⁰ W najnowszej literaturze po wejściu w życie ustaw o p.p. i o s.z.p.p. pojawiło się szereg nowych koncepcji tłumaczących charakter uprawnień przedsiębiorstwa do mienia pozostającego w jego dyspozycji. I tak np. mówi się o prawie użytkowania mienia przedsiębiorstwa państwowego (W. Katner, *Wybrane zagadnienia cywilistyczne ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 r.*, PiP 1982, nr 10, s. 66—78), o prawie powiernictwa (T. Dybowski, *Zasada jedności własności państwowej a stosunek powiernictwa*, PiP 1984, nr 10, s. 17—33), o prawie własności w sensie cywilno-prawnym przysługującym samorządowi załogi (G. Domański, *Cywilno-prawne znaczenie samorządności przedsiębiorstwa państwowego*, PiP 1983, nr 2, s. 107—110).

dłowych, zasad organizacji finansowej (księgowość, powiązanie z bankiem i aparatem skarbowym)⁴¹.

Niewątpliwy wpływ na efekty działania zakładu ma określenie pozycji jego zarządu, a zwłaszcza stosunków między zakładem a przedsiębiorstwem (stosunki pionowe). Dlatego też statut określać powinien szczegółowy katalog kompetencji kierownika zakładu i zakres samodzielności zakładu. Statut powinien również normować uprawnienia kierownika zakładu do samodzielnego występowania w sprawach dotyczących stosunku pracy jako pracodawcy⁴². Postanowienie takie stanowiłoby upoważnienie dla kierownika zakładu przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 23 § 1 k.p.⁴³ W statucie znaleźć się powinno ponadto wyznaczenie sfery ingerencji zarządu przedsiębiorstwa w sprawy zakładu i jego kierownictwa, a także ustalenie trybu powoływania i odwoływania kierownika i jego zastępcy. Ustalenia te służyć mają wzmocnieniu odrębności organizacyjnej, stanowiącej immanentną cechę konstrukcji zakładu.

5. Obok swej podstawowej funkcji, tj. funkcji ekonomicznej, przedsiębiorstwo państwowe powołane jest także do urzeczywistnienia funkcji socjalno-wychowawczej, polegającej na kształtowaniu stosunków międzyludzkich pomiędzy członkami załogi, zaspokajaniu socjalnych, kulturalnych i zdrowotnych potrzeb załogi⁴⁴. Realizacja zadań wynikających z tej funkcji nie jest możliwa bez właściwie zorganizowanych, wyspecjalizowanych w tym zakresie komórek. Są to uzupełniające strukturę organizacyjną przedsiębiorstwa komórki pozaprodukcyjne⁴⁵.

O tego typu jednostkach stanowi między innymi art. 27 ust. 1 ustawy o p.p., zezwalający na tworzenie obok zakładów także innych jednostek organizacyjnych. Mogą to być jednostki wypełniające funkcje socjalno-wychowawcze, ośrodki wczasowe, ośrodki zdrowia, placówki kulturalno-oświatowe, a także kluby sportowe.

Odpowiednio, jak w przypadku zakładów, statut przedsiębiorstwa spełnia w odniesieniu do wymienionych jednostek rolę „aktu założycielskiego”. Powinien w związku z tym wskazywać na szczegółowy rodzaj i przedmiot działania tworzonej jednostki, określać jej siedzibę, a w szczególności wyposażać ją w niezbędne do podjęcia działalności

⁴¹ Kosikowski, Lewandowski, Rembieliński, Seweryński, *Przedsiębiorstwo...*

⁴² Zecki, *W sprawie...*, s. 27.

⁴³ *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 1977, s. 69—70.

⁴⁴ Włodyka, *Prawo...*, s. 143.

⁴⁵ Czermiński, *Teoretyczne podstawy...*, s. 30.

środki. Statut powinien ponadto określać stopień podporządkowania jednostki organom przedsiębiorstwa.

Istotne znaczenie — z punktu widzenia rozwoju przedsiębiorstwa — ma istnienie w jego strukturze ośrodków badawczo-rozwojowych, pracowni projektowych. Ustawa o p.p. stwarza możliwość powołania jednostek tego typu. Należy sądzić, że stanowią one — obok jednostek realizujących funkcje socjalno-wychowawczą — inne jednostki organizacyjne w rozumieniu art. 27 ust. 1 ustawy o p.p. Statut określając pozycję, przedmiot i zakres działania oraz stosunek do organów przedsiębiorstwa, nie stanowi przeszkody do szczegółowego unormowania w regulaminach zasad i funkcjonowania tych jednostek⁴⁶.

6. O ile stosunki między zakładami i innymi jednostkami organizacyjnymi a organami przedsiębiorstwa są właściwe stosunkom podległości, to stosunki prawne zachodzące między jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład przedsiębiorstwa mają zdecydowanie inny charakter. Są to stosunki zachodzące między równorzędnymi podmiotami.

Z uwagi na brak po stronie zakładu przymiotu osobowości prawnej, nie może on stanowić podmiotu stosunków cywilno-prawnych. Dlatego też, „gdy ustawa mówi o stosunkach prawnych między wewnętrznymi jednostkami organizacyjnymi przedsiębiorstwa, to oczywiście nie ma na względzie stosunków cywilno-prawnych [...]. Stosunki te należy odnieść do sfery stosunków wewnątrzorganizacyjnych”⁴⁷. Tak więc statut normować powinien między innymi zasady współdziałania między zakładami, dopuszczać możliwość zawierania porozumień o współpracy między nimi.

Brak wyodrębnienia prawnego zakładu przedsiębiorstwa nie stanowi przeszkody do tego, aby nie mógł on w niektórych przypadkach występować samodzielnie w stosunkach prawnych z innymi jednostkami organizacyjnymi spoza przedsiębiorstwa. W literaturze podnosi się, że osobowość prawna nie stanowi wcale czynnika decydującego o odrębności określonego podmiotu⁴⁸, co więcej — kwestionuje się przydatność tej konstrukcji⁴⁹. Osobowość prawna pozostaje czynnikiem

⁴⁶ Kosikowski, Lewandowski, RembIELiński, Seweryński, *Przedsiębiorstwo...*

⁴⁷ Wiszniewski, *Prawo...*, s. 76.

⁴⁸ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 251 i n.

⁴⁹ A. Stelmachowski, *Czy kryzys osoby prawnej?* RPEiS 1968, nr 3, s. 206 i n.; por. także: B. Kidyba, J. Mojak, *Czy zasada specjalnej zdolności prawnej obowiązuje nadal w stosunku do przedsiębiorstw państwowych?*, PiP 1983, nr 4, s. 115—118.

wzmacniającym tylko to wyodrębnienie. Elementem decydującym pozostaje samodzielność ekonomiczna (wyodrębnienie majątkowe, otwarcie rachunku bankowego)⁵⁰. Stąd też tak doniosłe znaczenie z punktu widzenia samodzielności zakładu ma precyzyjne określenie elementów go wyodrębniających.

W celu dopuszczenia do samodzielnego występowania w obrocie podmiotów nie posiadających osobowości prawnej, stworzona została konstrukcja zdolności arbitrażowej⁵¹. Ze zdolności tej korzystają także zakłady przedsiębiorstwa, chociaż jest to zdolność cząstkowa⁵². Cząstkowość ta polega na tym, że zakład reprezentuje siebie samego i jednocześnie całe przedsiębiorstwo mające osobowość prawną. Wynika stąd obowiązek odstąpienia na żądanie przedsiębiorstwa pozycji procesowej. Podkreślić należy, że fakt reprezentowania w procesie także przedsiębiorstwa jako całości przekreśla możliwość występowania przeciwko innemu zakładowi tego samego przedsiębiorstwa. „Gdyby taki wypadek się zdarzył, byłby to proces nie istniejący z powodu występowania jednej tylko strony”⁵³.

Z zagadnieniem występowania w stosunkach zewnętrznych wiąże się kwestia przedstawicielstwa przedsiębiorstwa jako całości⁵⁴. Do dokonywania czynności prawnych samodzielnie w imieniu przedsiębiorstwa, jeżeli czynności te nie obejmują rozporządzenia prawem, którego wartość przekracza 500 000 zł, lub czynności te nie mogą spowodować zobowiązania przedsiębiorstwa do świadczenia przekraczającego tę kwotę, upoważniony jest dyrektor przedsiębiorstwa (art. 44 ust. 1 i 2 ustawy o p.p.). Dyrektor może umocować do działania w imieniu przedsiębiorstwa także pełnomocników (art. 44 ust. 4 i 5 ustawy o p.p.), których pełnomocnictwo podlega ujawnieniu w rejestrze (art. 45 ust. 3 zd. i ustawy o p.p.). Wydaje się, że celowe byłoby umocowywanie kierownika zakładu do działania w imieniu przedsiębiorstwa w zakresie

⁵⁰ K. Korzan, *Arbitraż i postępowanie arbitrażowe*, Warszawa 1980, s. 110 i n.

⁵¹ A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1977, s. 196. Podkreślenia wymaga, iż w nauce jest sporne zagadnienie istnienia zdolności arbitrażowej, a niekiedy nawet kwestionuje się konieczność i potrzebę utrzymywania tej konstrukcji. Por. szerzej W. Broniewicz, *Zdolność sądowa i arbitrażowa a zdolność prawna*, ZNUŁ 1973, S. I, z. 99, s. 93 i n.

⁵² Korzan, *Arbitraż i postępowanie...*, s. 208 i n.; S. Włodyka, *Arbitraż gospodarczy*, Warszawa 1985, s. 272—273.

⁵³ Korzan, *Arbitraż i postępowanie...*, s. 209; Włodyka, *Arbitraż...*, s. 272—273.

⁵⁴ Por. szerzej m. in.: W. Pyziół, *Reprezentacja cywilno-prawna przedsiębiorstwa państwowego*, KSP 1980, t. 13; M. Dömel, *Cywilno-prawna reprezentacja przedsiębiorstwa według ustawy o przedsiębiorstwach państwowych*, NP 1983, nr 1; B. Ziemiński, *Pełnomocnicy przedsiębiorstw państwowych*, NP 1983, nr 9—10.

praw i obowiązków przyznanych zakładowi. Statut powinien wskazywać na istnienie tej zasady. Szczegółowe granice umocowywania wynikać natomiast powinny z konkretnego pełnomocnictwa udzielonego kierownikowi. Rozwiązanie to stanowiłoby niewątpliwie wzmocnienie samodzielności zakładu działającego w ramach struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa.

1.4. SYSTEM KONTROLI WEWNĘTRZNEJ PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

1. W dzisiejszym systemie zarządzania gospodarką państwową stworzenie racjonalnego systemu kontroli stanowi jedno z podstawowych zagadnień⁵⁵. Kontrola jest bowiem niezbędnym elementem każdego zorganizowanego działania. Stanowi ona ostatnią fazę czynności w zamkniętym cyklu działań kierowniczych⁵⁶. Czynności kontrolne nie są więc samoistną funkcją zarządzania. Są one wtórne w stosunku do innych działań, przede wszystkim planistycznych, motywacyjnych i wykonawczych. Warunkiem prawidłowego działania kontrolnego jest wysoki stopień jego zorganizowania⁵⁷.

W literaturze spotkać można wiele prób ustalenia swoistych cech kontroli⁵⁸. Dla potrzeb niniejszych rozważań można przyjąć za J. Mareckim, że kontrola jest to „instrument zarządzania, immanentnie związany z całym systemem zarządzania, którego zadaniem jest weryfikacja założeń i doboru środków oraz ocena realizacji założeń planowanych”⁵⁹. Rozważając kontrolę jako funkcję zarządzania, przyjmuje się, że obejmuje ona następujące fazy⁶⁰:

- ustalenie stanu faktycznego (wykonania);
- ustalenie stanu obowiązującego (wyznaczonego);
- porównanie stanu wykonania ze stanem wyznaczonym w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności;
- wyjaśnienie przyczyn stwierdzonej niezgodności lub niezgodności stanu wykonania ze stanem wyznaczonym.

⁵⁵ A. Chełmoński, *Rola kontroli finansowo-gospodarczej w zarządzaniu gospodarką finansową*, [w:] *Zagadnienia kontroli finansowo-gospodarczej przedsiębiorstwa i zjednoczeń*, red. N. Gajl, Wrocław 1973, s. 55.

⁵⁶ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969, s. 218 i n.

⁵⁷ B. R. Kuc, *Kontrola w systemie zarządzania*, Warszawa 1983, s. 80 i n.

⁵⁸ Bogaty przegląd stanowisk na temat pojęcia „kontrola” zawiera praca S. Jędrzejewskiego, *Kontrola administracji (ogólne problemy teoretyczne i struktura systemu)*, Toruń 1979, s. 11—25.

⁵⁹ J. Marecki, *Zarys teorii kontroli gospodarczej*, Warszawa 1976, s. 114.

⁶⁰ L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiakowa, *Kontrola finansowa*, Warszawa 1971, s. 19.

Z powyższego wyprowadzić można wniosek, że „istota kontroli sprowadza się do konfrontacji wyznaczeń i wykonań”⁶¹. Każde działanie kontrolne spełnia przy tym pięć podstawowych funkcji: sygnalizacyjną, inspiratorską, korygującą, instruktażową oraz pobudzającą⁶².

Kontrola opisywana i klasyfikowana może być z wielu punktów widzenia, których zastosowanie powoduje otrzymanie różnych rodzajów kontroli⁶³. Z punktu widzenia usytuowania prawnego organu kontroli wobec podmiotów kontrolowanych rozróżnia się kontrolę zewnętrzną oraz wewnętrzną⁶⁴. „Rozróżnienie tych dwu płaszczyzn kontroli ma istotne znaczenie dla gospodarki przedsiębiorstw [...], tak ze względu na inny zakres i formy kontroli związane z samą techniką kontroli, jak i sankcje i skutki prawne, które tego rodzaju kontrolę wywołują. Przyjęcie tego rodzaju podziału ma nadto i tę zaletę, iż pozwala plastycznie wykazać, przez ile linii kontrolnych mogą przejść poszczególne działy i rodzaje działalności przedsiębiorstw; które dziedziny podlegają wielu i częstotliwym kontrolom, które zaś kontrolowane są stosunkowo słabiej”⁶⁵.

Przedsiębiorstwo państwowe poddane jest złożonemu systemowi kontroli obejmującemu te dwa rodzaje kontroli. Rozróżnienie między „zewnętrznością” a „wewnętrznością” działań kontrolnych nastęrczać może istotne trudności. Bez wątplenia jednak wewnętrzna będzie tylko kontrola wykonywana w obrębie tej samej, nie dzielącej się już na mniejsze jednostki organizacyjne. Pamiętać trzeba, że każda kontrola wykonywana przez jednostkę organizacyjną wobec innej jednostki organizacyjnej może być oceniana jako zewnętrzna przez jednostkę kontrolowaną albo jako wewnętrzna z punktu widzenia wspólnej kontrolującego i kontrolowanego jednostki nadrzędnej⁶⁶. Niezależnie od klasyfikacji (rodzaju), kontrola może być prowadzona na podstawie kryteriów, które stosować można łącznie lub rozdzielnie. Są to badania rzetelności i porównanie ze stanem wyznaczenia z punktu widzenia

⁶¹ C. Kosikowski, *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Łódź 1984, s. 248.

⁶² Por. Kuc, *Kontrola...*, s. 62—65.

⁶³ Próbę klasyfikacji kontroli podjął B. Klimas, *Kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1981, s. 41—49.

⁶⁴ C. Kosikowski, *Organizacja i funkcjonowanie aparatu kontroli finansowo-gospodarczej w europejskich państwach socjalistycznych*, [w:] *Kontrola administracji w państwach socjalistycznych*, red. J. Łętowski, Wrocław 1983, s. 205.

⁶⁵ N. Gajl, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli finansowo-gospodarczej*, [w:] *Zagadnienia kontroli...*, s. 268.

⁶⁶ Jędrzejewski, *Kontrola...*, s. 33—34.

legalności, rzetelności, celowości i gospodarności działania lub zaniechania.

Dotychczasowy stan prawodawstwa w zakresie kontroli wewnętrznej odbiegał znacznie od doskonałości. System kontroli bowiem, ukształtowany w Polsce w okresie ekstensywnego rozwoju gospodarki narodowej, został rozbudowany w szczególności w zakresie kontroli zewnętrznej. Stosunkowo mało miejsca poświęcono normatywnej regulacji organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej, w tym także w przedsiębiorstwach, rozumianej jako integralny element zarządzania⁶⁷.

Pierwszym aktem prawnym dotyczącym w pełni kontroli wewnętrznej była uchwała nr 187 Rady Ministrów z dnia 12 maja 1959 r. w sprawie rewizji finansowo-księgowej państwowych jednostek organizacyjnych⁶⁸, która obowiązek zorganizowania kontroli wewnętrznej w przedsiębiorstwie nakłada na głównego księgowego. Podstawowe jednak znaczenie w tym zakresie odegrała nie obowiązująca już uchwała nr 191 Rady Ministrów z dnia 10 września 1971 r. w sprawie resortowej kontroli działalności gospodarczej jednostek organizacyjnych⁶⁹.

Obecnie zasady organizacji kontroli wewnętrznej normuje uchwała nr 57 Rady Ministrów z dnia 23 maja 1983 r. w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej⁷⁰. Istotne znaczenie dla organizacji i działania kontroli wewnętrznej mają przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 1982 r. w sprawie głównych księgowych przedsiębiorstw i innych państwowych jednostek organizacyjnych⁷¹. Rozporządzenie to nadaje głównemu księgowemu kluczową pozycję w hierarchii służbowej przedsiębiorstwa, czyniąc z niego podstawowe ogniwo kontroli funkcjonalnej⁷². Także inne akty po-

⁶⁷ Por. szerzej Klim a s, *Kontrola...*, s. 8.

⁶⁸ MP nr 58, poz. 278, zmien. MP z 1961, nr 27, poz. 70 i MP z 1962, nr 61, poz. 290.

⁶⁹ MP nr 48, poz. 309. Uchwała ta sytuowała kontrolę wewnętrzną p.p. jako jeden z elementów kontroli wewnątrzresortowej. Ponadto normowała organizację i zasady funkcjonowania kontroli wewnętrznej, w tym w szczególności działanie i strukturę zakładowej rewizji gospodarczej. Uchwała nr 191 z uwagi na nieprzy stosowanie jej do nowych warunków zarządzania została uchylona na podstawie uchwały nr 108 RM z dn. 25. 08. 1983 r. w sprawie utraty mocy obowiązującej niektórych uchwał Rady Ministrów i Prezydium Rządu, ogłoszonych w Monitorze Polskim, MP nr 30, poz. 160.

⁷⁰ MP nr 22, poz. 124.

⁷¹ Dz.U. nr 25, poz. 179.

⁷² Zadania głównego księgowego szczegółowo omawia Z. Paryziński, *Funkcje kontrolne głównego księgowego*, KP 1974, nr 1.

wszechnie obowiązujące mogą przewidywać obowiązek tworzenia w przedsiębiorstwie wyspecjalizowanych organów kontroli⁷³.

Powołane przepisy określają jedynie ogólne ramy organizacji kontroli wewnętrznej w przedsiębiorstwie. Konkretny system kontroli wewnętrznej konstruuje statut przedsiębiorstwa (art. 27 ustawy o p.p. i § 22 uchwały nr 57 RM).

System kontroli wewnętrznej przedsiębiorstwa obejmuje: samokontrolę, kontrolę funkcjonalną, kontrolę instytucjonalną oraz kontrolę społeczną⁷⁴. Wzajemne uzupełnienie się wskazanych podsystemów stanowi gwarancję prawidłowości funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej.

2. W literaturze podnosi się, że zasadniczą rolę w systemie kontroli wewnętrznej odgrywa samokontrola, można wyobrazić sobie i taką sytuację, w której samokontrola zastąpić może pozostałe podsystemy⁷⁵. Samokontrola jest procesem świadomie inicjowanym przez jednostkę, dzięki któremu osiąga ona zgodność między własnym działaniem a odpowiednim wzorcem⁷⁶. Z istoty samokontroli wynika, „że aby proces ten mógł wystąpić, muszą istnieć mierniki i wzorce (normy i standardy), na podstawie których pracownik ocenia stopień i prawidłowość wykonywanego zadania”⁷⁷. B. R. Kuc podkreśla, że dla wielu stanowisk organizacyjnych bardzo trudno jest skonstruować zespół jednoznacznie zdefiniowanych mierników. W takich sytuacjach wykonawca sam ustala sobie wzorce, które mają niestety zabarwienie subiektywne. Praktyka taka prowadzi do powstania tylu wzorców, ile ogniw działających w podsystemie samokontroli. Stąd też należy dążyć do obiektywizacji pożądaných wzorców. Nie oznaczają to wcale konieczności ich narzucania z punktu widzenia socjotechniki, bowiem najważniejsze jest takie postępowanie, które doprowadzi do przekształcenia wzorców narzuconych we wzorce osobiste: „im głębsza interioryzacja wzorców osobistych, tym skuteczniejszy proces kontroli samego siebie, tym wyższa jakość wykonywanej pracy, tym mniejsze zapotrzebowanie na kontrolę zewnętrzną”⁷⁸.

⁷³ Por. np. Uchwałę nr 36 RM z dn. 1. 02. 1974 r. w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy (MP nr 7, poz. 51) wprowadzającą obowiązek działania służb BHP m. in. w jednostkach produkcyjnych i usługowych zakładach pracy (§ 1 ust. 1 pkt 1).

⁷⁴ M. Wasylko, *Kontrola jako system sterowania procesami gospodarczymi*, Warszawa 1980, s. 96.

⁷⁵ Tamże, s. 96 i n.

⁷⁶ B. R. Kuc, *Samokontrola — metoda dobrej roboty*, Warszawa 1984, s. 123.

⁷⁷ Kuc, *Kontrola...*, s. 37.

⁷⁸ Tamże, s. 37.

Prawidłowo skonstruowany podsystem samokontroli przewyższa skutecznością inne elementy systemu kontroli wewnętrznej możliwością szybkiego wykrycia błędów i niedociągnięć oraz natychmiastowego ich usunięcia we własnym zakresie przez zajmującego konkretne stanowisko⁷⁹. Fakt splatania w samokontroli elementów regulacji, jak i korektury wyraźnie odróżnia ją od pozostałych podsystemów kontroli wewnętrznej.

Mierniki i wzorce postępowania będące warunkiem funkcjonowania podsystemu samokontroli wyznaczać powinny regulaminy pracy, księgi służb, regulaminy odbioru jakościowego itp., a w odniesieniu do pracowników pełniących funkcje kierownicze i samodzielne w przedsiębiorstwie — regulamin organizacyjny przedsiębiorstwa państwowego⁸⁰.

Pomimo istnienia pozytywnych doświadczeń z działaniem samokontroli⁸¹, nie jest ona jeszcze wystarczającym rodzajem kontroli, który zapewnić może prawidłowe działanie przedsiębiorstwa. Uzupełniana musi być w związku z tym pozostałymi podsystemami kontroli wewnętrznej.

3. Kontrola funkcjonalna związana jest z każdym szczeblem zarządzania. Czynności kontrolne występują jako immanentny składnik czynności kierowniczych, składających się na funkcję zarządzania. Komórkami kontroli funkcjonalnej w przedsiębiorstwie są: główny księgowy oraz kierownicy wszystkich komórek organizacyjnych, a także upoważnieni pracownicy⁸². Usytuowanie kontroli funkcjonalnej w ośrodkach decyzyjnych sprawia, że obok odpowiedzialności za podejmowane decyzje i ich skutki, komórka kontroli funkcjonalnej odpowiada za prawidłowe przeprowadzenie kontroli i wprowadzenie w życie wniosków z niej wynikających oraz za osiągnięte efekty⁸³.

Kontrola funkcjonalna wykonywana jest z reguły w trzech etapach: kontroli wstępnej sprawowanej w stosunku do czynności zamierzonych, tzn. przed ich podjęciem (rozpoczęciem), spełniającej funkcje prewencyjne; kontroli równoległej, sprawowanej przez wszystkich uczestników kontroli (zarówno kontrolowanego, jak kontrolującego), bazującej na założeniu sprzeczności interesów jej uczestników; kontroli po-

⁷⁹ Wasylko, *Kontrola...*, s. 100.

⁸⁰ Kosikowski, Lewandowski, Rembieliński, Seweryński, *Przedsiębiorstwo...*

⁸¹ Por. szerzej Kuc, *Kontrola...*, s. 47—53.

⁸² C. Kosikowski, *Podstawy kontroli na obecnym etapie realizacji reformy gospodarczej*, Prz. Ust. Gosp. 1986, nr 3, s. 172.

⁸³ Wasylko, *Kontrola...*, s. 124.

czynnościowej obejmującej badanie oraz ocenę operacji i czynności już dokonanych⁸⁴.

Z uwagi na to, że kontrola funkcjonalna przypisana jest w zasadzie tym komórkom struktury organizacyjnej, które spełniają funkcje kierownicze, zakres ich uprawnień kontrolnych normować powinien regulamin organizacyjny przedsiębiorstwa.

4. W odróżnieniu od kontroli funkcjonalnej, komórki instytucjonalne powołane są tylko do podejmowania działań kontrolnych w ściśle określonym zakresie. Działania te są głównymi i jedynymi zadaniami komórek kontroli instytucjonalnej. Dlatego też ten rodzaj kontroli określany jest niekiedy mianem kontroli wyodrębnionej. Istotą kontroli instytucjonalnej „jest przede wszystkim to, że samoistnie nie wykonuje ona żadnych funkcji zarządzających, w zasadzie nie może wydawać wykonawcy wiążących poleceń, a jej ustalenia i wnioski są podstawą do podejmowania decyzji i rozstrzygnięć przez aparat zarządzający”⁸⁵. Ponadto kontrola instytucjonalna wykonywana jest co do zasady *ex post*. Podkreślenia wymaga także brak odpowiedzialności komórek kontroli instytucjonalnej za efekty tej kontroli. Kontrola instytucjonalna uzupełnia kontrolę funkcjonalną w zakresie działań, których porównanie stanu wykonania i stanu wyznaczenia wymaga specjalistycznej wiedzy. Stąd też ten rodzaj kontroli spełnia w stosunku do kontroli funkcjonalnej rolę usługową, polegającą na opracowywaniu dokumentacyjnym zjawisk i przejawów negatywnej działalności sygnalizowanej przez kontrolę funkcjonalną oraz stwierdzonych przez kierownictwo przedsiębiorstwa. W takim wypadku komórki kontroli instytucjonalnej oceniają dokumentację, konfrontują dokumenty badając je pod względem formalnym i merytorycznym, dokonują obliczeń i zestawień w zakresie wykazanym przez organ zarządzający przeprowadzenie kontroli. Podkreśla się ponadto, że komórki kontroli instytucjonalnej organizują pracę kontroli funkcjonalnej⁸⁶.

Kontrolę instytucjonalną w przedsiębiorstwie sprawują między innymi komórki odbioru jakości, bhp. Szczególną pozycję w strukturze kontroli instytucjonalnej, jak i w strukturze przedsiębiorstwa w ogóle, zajmuje radca prawny.

Nowe unormowanie statusu radcy prawnego⁸⁷ sprawia, że ma on

⁸⁴ Por. szerzej B. Siwón, *Kontrola gospodarcza kosztów działalności*, Warszawa 1983, s. 44—49.

⁸⁵ Marecki, *Zarys...*, s. 165—166.

⁸⁶ Tamże, s. 166—167.

⁸⁷ Ustawa z dn. 6. 07. 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. nr 19, poz. 145).

zagwarantowaną większą niż dotychczas możliwość kontrolowania legalności działań organów przedsiębiorstwa. Zwrócić należy uwagę, że kontrola radcy prawnego spełnia istotne funkcje w zakresie sygnalizacji nieprawidłowości podejmowanych przedsięwzięć.

5. Kontrola społeczna stanowi kolejny element systemu kontroli wewnętrznej przedsiębiorstwa. Podnosi się, że w zasadzie nie istnieje powszechnie przyjęta definicja, która pozwoliłaby na dokładne określenie istoty czy chociażby cech odróżniających kontrolę społeczną od innych rodzajów kontroli. Wynika to stąd, iż „wszystkie rodzaje kontroli, działające w państwie socjalistycznym, zawierają w sobie [...] znaczny ładunek społecznych treści”⁸⁸. J. Starościk rozważając problem kontroli społecznej nadał jej trojaki znaczenie. Podkreślił, że można ją rozumieć „a) bądź w najszerszym znaczeniu, jako wszelkie formy kontroli społeczeństwa nad administracją, włączając w to kontrolę opinii społecznej nad administracją b) bądź tylko jako uregulowaną szczególnymi przepisami prawnymi formę kontroli społecznej nad organami administracji, a więc np. kontrolę tego typu, jak kontrola rad robotniczych nad działalnością dyrekcji zakładu [...] c) możliwe jest wreszcie i takie rozumienie kontroli społecznej, w jakim je używa ustawodawstwo o radach narodowych...”⁸⁹. Przedstawione pojmowanie kontroli społecznej jest pojmowaniem jej w sensie szerokim. Kontrola społeczna *sensu stricto* obejmuje w zasadzie kontrolę regulowaną szczególnymi przepisami⁹⁰.

Jedną z form kontroli społecznej w wąskim znaczeniu jest kontrola sprawowana przez organy samorządu przedsiębiorstwa państwowego.

Ustawa o s.z.p.p. wyposaża organy samorządu w szerokie uprawnienia kontrolne. Jest to logiczna konsekwencja przyznania załodze przedsiębiorstwa statusu podmiotu uczestniczącego w zarządzaniu przedsię-

Na temat pozycji radcy prawnego w przedsiębiorstwie patrz m. in. A. Zabski, *Status radcy prawnego*, NP 1982, nr 9—10; J. Zych, *Wybrane zagadnienia obsługi prawnej i samorządu radców prawnych w świetle ustawy z dn. 6. 07. 1982 r.*, PiP 1984, nr 5; tenże, *Zadania i organizacja obsługi prawnej przedsiębiorstw państwowych, spółdzielni i innych jednostek organizacyjnych w świetle ustawy z dnia 6 lipca 1982 r.*, [w:] *Problemy obsługi prawnej i samorządu radców prawnych*, Warszawa 1983.

⁸⁸ J. Łętowski, J. Szreniawski, *Kontrola administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, Wrocław 1978, s. 374; Por. także: T. Fuka, *Kontrola społeczna*, [w:] *Kontrola administracji w państwach socjalistycznych*, red. J. Łętowski, Wrocław 1983, s. 40.

⁸⁹ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 354—355.

⁹⁰ Łętowski, Szreniawski, *Kontrola...*, s. 375.

biorstwem⁹¹. Rada pracownicza przedsiębiorstwa ma prawo kontroli całokształtu jego działalności. Kontrola ta obejmuje w szczególności badanie i ocenę wykonania zadań planowych oraz realizację zawartych umów i porozumień, analizę sprawozdania rocznego i bilansu, analizę i ocenę okresowych oraz doraźnych sprawozdań dyrektora przedsiębiorstwa, kontrolę wykonania uchwał rady pracowniczej, właściwego wykorzystania zasobów pracy, prawidłowości gospodarki materiałowej i finansowej, ochrony środowiska, a w porozumieniu ze związkami zawodowymi — kontrolę przestrzegania norm pracy oraz dyscyplin pracy i płac (art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o s.z.p.p.). Ustalenia poczynione w trybie kontroli stanowić mogą podstawę do podejmowania działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości. Chodzi tu szczególnie o kompetencje w zakresie inicjowania i wnioskowania podjęcia pożądaných środków.

O ile realizacja uprawnień kontrolnych przez organy samorządu służyć ma skuteczności i prawidłowości działania przedsiębiorstwa jako podstawowego podmiotu gospodarki narodowej, to kontrola przestrzegania uprawnień pracowniczych wykonywana przez związki zawodowe ma na celu ochronę interesów socjalnych określonej grupy zawodowej. Kontrola związków zawodowych w sposób istotny uzupełnia wewnętrzną kontrolę społeczną przedsiębiorstwa. Z analizowanego punktu widzenia, podstawowe znaczenie zachowuje jednak kontrola organów samorządu. Organy te mogą wykonywać uprawnienia kontrolne we współdziałaniu z ogniwami kontroli wewnętrznej (funkcjonalnej i instytucjonalnej), lecz równie dobrze mogą stanowić nadbudowę funkcjonalną nad działalnością takich ogniw. Problem ten jednak wymaga rozstrzygnięcia w statucie przedsiębiorstwa⁹².

6. System kontroli wewnętrznej przedsiębiorstwa stanowi skomplikowany układ komórek organizacyjnych, między którymi zachodzą relacje wzajemnego uzupełniania. Łączne ujmowanie samokontroli, kontroli funkcjonalnej, instytucjonalnej i społecznej stanowić może dopiero szansę urzeczywistnienia istoty kontroli polegającej na konfrontowaniu wyznaczeń i wykonań w celu usprawniania działalności przed-

⁹¹ Por. szerzej m. in. L. Bar, *Samorząd w przedsiębiorstwie państwowym*, PiP 1980, nr 12; tenże, *Uczestniczenie załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi*, SP 1981, nr 1—2; T. Rabska, *Nowe aspekty prawne samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego*, RPEIS 1982, nr 2; Z. Niedbała, *Pozycja prawna załogi i jej organów w świetle ustaw o przedsiębiorstwie państwowym i samorządzie jego załogi*, PiP 1983, nr 1; M. Błażejczyk, *Samorząd załogi przedsiębiorstwa*, Warszawa 1985, s. 117 i n.

⁹² Kosikowski, *Podstawy...*, s. 172.

siębiorstwa. Konstruując system kontroli wewnętrznej, trzeba pamiętać o zasadniczej w nim roli samokontroli, jako najsprawniejszego elementu całego systemu.

Z uwagi na rozległość problematyki kontroli wewnętrznej, obejmującej przecież poza jej strukturą organizacyjną także konieczność wyznaczania pożądanych wzorców zachowań, statut może stać się w tym zakresie aktem niewystarczającym. Stąd też warto podkreślić, że istotnym uzupełnieniem statutu powinny stać się regulamin kontroli wewnętrznej, a także instrukcja w sprawie obiegu dokumentów finansowo-księgowych oraz księga służb przedsiębiorstwa, stanowiąca zbiór zadań, tzn. kart służb poszczególnych stanowisk pracy, zawierający obowiązki i uprawnienia, a także odpowiedzialności wraz z powołaniem podstawy prawnej⁹³.

7. Przedstawiona na podstawie przepisów art. 17 ust. 1 i 27 ustawy o p.p. charakterystyka obligatoryjnych elementów treści statutu właściwa jest tylko przedsiębiorstwom wielozakładowym. W stosunku do przedsiębiorstw małych, ograniczających swoje działanie do jednego tylko zakładu produkcyjnego, przepis art. 27 ustawy o p.p. w części dotyczącej tworzenia zakładów i określenia stosunków prawnych między nimi oraz zasad występowania w stosunkach z innymi jednostkami organizacyjnymi — nie będzie miał zastosowania. Nie zwalnia to jednak organów przedsiębiorstwa od obowiązku objęcia regulacją statutową tworzenia innych jednostek organizacyjnych przedsiębiorstwa, w przyjętym wcześniej rozumieniu tego określenia, a w szczególności skonstruowania systemu kontroli wewnętrznej. Brak tych elementów podlega, podobnie jak w przypadku przedsiębiorstw wielozakładowych, ocenie sądu rejestrowego.

1.5. FAKULTATYWNE ELEMENTY TREŚCI STATUTU PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

1. Oprócz elementów treści statutu przedsiębiorstwa, których zawarcie w nim jest bezwzględnie wymagane przez ustawę, prawodawca wskazuje na instytucje, które mogą być normowane w statucie przedsiębiorstwa. Należą do nich: kolegium przedsiębiorstwa i rada techniczno-ekonomiczna (art. 29 ust. 1 ustawy o p.p.) oraz komisja do rozstrzygania sporów między jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład przedsiębiorstwa (art. 30 ust. 1 ustawy o p.p.).

⁹³ K. Wierzbicki, *O zasadach organizacji i formach kontroli wewnętrznej w przedsiębiorstwie*, KP 1983, nr 1, s. 42.

2. Możliwość wprowadzenia kolegium do struktury przedsiębiorstwa stanowi przejaw kolegialności zarządzania. Nie oznacza to wcale ograniczenia, czy nawet wyeliminowania jednoosobowego kierownictwa sprawowanego przez dyrektora przedsiębiorstwa. Kolegialność występować bowiem może zarówno jako cecha struktury albo jako cecha metody działania⁹⁴. Niezależnie od przyjętej formy kolegialności w zarządzaniu przedsiębiorstwem, „jednoosobowe kierownictwo będzie zawsze w odpowiednim stopniu opierać się na elementach kolegialnych, zwłaszcza jeśli idzie o metodę wypracowania decyzji, którą formalnie podejmuje osobiście kierownik”⁹⁵.

Zarówno organy kolegialne, jak i jednoosobowe mają swoje zalety i wady⁹⁶, których wyważenie stanowić powinno o wyborze najwłaściwszej formy dla istniejących warunków.

Zaletą organu kolegialnego jest to, że jego rozstrzygnięcia są bardziej przemyślane i uwzględniają wiele punktów widzenia. Kolegialność stwarza warunki do jednoczesnego prezentowania poglądów przez różnych fachowców, specjalistów, reprezentantów różnych działów czy przedstawicieli różnych jednostek organizacyjnych. Organy kolegialne mogą być wykorzystywane dla celów koordynacji. Zapewniają także większy obiektywizm podejmowanych decyzji.

Organy kolegialne posiadają także swoje wady, od których wolne są organy jednoosobowe. Do najpoważniejszych z nich należą: długo-trwałość procesu decyzyjnego, kosztowność działania organu kolegialnego, trudność określenia zasad odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

3. Instytucja kolegium przedsiębiorstwa nie jest obca prawu przedsiębiorstw państwowych. Kolegia działały bowiem w przedsiębiorstwach prowadzących⁹⁷, w zjednoczeniach⁹⁸ oraz w kombinatach⁹⁹. W skład

⁹⁴ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa—Poznań 1979, s. 105.

⁹⁵ B. Słotwiński, *Problemy jednoosobowości i kolegialności w zarządzaniu*, PiP 1979, nr 3, s. 64. Por. także W. Góralczyk, *Jednoosobowość i kolegialność w zarządzaniu państwowymi organizacjami gospodarczymi*, PiP 1976, nr 1—2, s. 13 i n.

⁹⁶ Por. szerzej Zieleniewski, *Organizacja zespołów...*, s. 425 i n.; Leoński, *Nauka...*, s. 71—73.

⁹⁷ Por. § 7 ust. 1 pkt 3 Uchwały nr 388 RM z dn. 17. 11. 1960 r. o przedsiębiorstwach prowadzących (MP nr 94, poz. 417, zmien. MP z 1966 r. nr 33, poz. 178).

⁹⁸ Por. art. 23 dekretu o p.p. z dn. 26. 10. 1950 r. (tekst jednolity, Dz.U. z 1960 r., nr 18, poz. 111) oraz § 14—15 Uchwały nr 383 RM z dn. 7. 12. 1966 r. w sprawie zasad i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych (MP nr 69, poz. 327; zmien. MP z 1969 r. nr 10, poz. 93; MP z 1970 r. nr 40, poz. 293).

⁹⁹ Por. § 10 Uchwały nr 193 RM z dn. 23. 10. 1969 r. w sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych (MP nr 46, poz. 362).

tych organów wchodził: naczelny dyrektor zjednoczenia (przedsiębiorstwa prowadzącego, kombinatu), zastępcy naczelnego dyrektora, główny księgowy, dyrektorzy zgrupowanych przedsiębiorstw (w przypadku kombinatów — dyrektorzy zakładów) oraz kierownicy określonych w statucie jednostek organizacyjnych. We wszystkich tych przypadkach kolegium obok funkcji opiniodawczo-doradczych posiadało także kompetencje o charakterze stanowiącym. Ich zakres miały określać statuty. Przyjęte rozwiązanie sprawiało, że kolegium stawało się jeszcze jednym organem, którego uchwały miały moc wiążącą zarówno dla dyrektora (zjednoczenia, przedsiębiorstwa prowadzącego, kombinatu), jak i zgrupowanych przedsiębiorstw (zakładów)¹⁰⁰. Nie sprzyjało to z pewnością samodzielności poddanych oddziaływaniu kolegium podmiotów.

Rozważenia wymaga zatem zagadnienie, czy wobec dopuszczenia włączenia kolegium do struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, ustawa o p.p. wyznacza mu pozycję zbliżoną do istniejących niegdyś wzorców.

Ustawodawca, poza generalnym określeniem charakteru kolegium jako organu opiniodawczo-doradczego dyrektora, nie precyzuje żadnych wskazań co do jego składu, jak również co do zakresu jego zadań, pozostawiając te zagadnienia do samodzielnego normowania przez przedsiębiorstwo.

Wydaje się, że nie ma żadnych przeszkód, aby w zakresie składu kolegium przedsiębiorstwa nawiązać do omówionych rozwiązań. Stąd też można przyjąć, że w skład kolegium wchodzić powinni: dyrektor przedsiębiorstwa i jego zastępcy, główny księgowy przedsiębiorstwa, kierownicy zakładów i innych jednostek organizacyjnych, a nadto np. radca prawny, przedstawiciel organizacji partyjnej i związkowej działającej w przedsiębiorstwie oraz przedstawiciele organów samorządu załogi przedsiębiorstwa. O ostatecznym jednak składzie kolegium decyduje dyrektor powołujący członków tego organu (art. 29 ust. 2 ustawy o p.p.). Przy ustalaniu liczebności kolegium dyrektor powinien wziąć pod uwagę wyniki ustaleń dokonanych w nauce organizacji i zarządzania. Zaleca się bowiem, aby organ wieloosobowy (kolegialny) nie liczył więcej niż kilkanaście osób, przy czym uważa się, że najefektywniej pracują organy liczące od 3 do 9 osób¹⁰¹.

Kolegium spełniać ma obecnie inne funkcje aniżeli w przeszłości. Stało się ono bowiem organem wyłącznie opiniodawczo-doradczym dyrektora. Oznacza to, iż kolegium nie stanowi już organu przedsiębior-

¹⁰⁰ Por. szerzej T. Rabska, *Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji*, Poznań 1966, s. 135—136; A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966, s. 22—23.

¹⁰¹ Słotwiński, *Problemy...*, s. 63.

stwa. Nie mogą służyć mu zatem żadne kompetencje stanowiące. Nie może stać się ono także adresatem przekazania mu przez organy przedsiębiorstwa należących do nich uprawnień.

Statut przedsiębiorstwa, poza powołaniem kolegium przedsiębiorstwa, powinien szczegółowo normować jego zadania, formy działania oraz określać tryb funkcjonowania. Szczegóły przedstawionych ramowo zagadnień określać może regulamin kolegium ustalony przez dyrektora.

Wydaje się, że kolegium przedsiębiorstwa — z uwagi na swój reprezentatywny skład — powinno stanowić forum do dyskusowania węzłowych, o zasadniczym charakterze dla przedsiębiorstwa problemów. Powinno stać się miejscem wypracowywania koncepcji rozwoju przedsiębiorstwa, będących podstawą do podejmowania decyzji przez dyrektora w ramach przyznanych mu kompetencji, albo do inicjowania konkretnych przedsięwzięć dokonywanych przez organy samorządu załogi.

4. O ile kolegium przedsiębiorstwa stanowi organ, w skład którego wchodzi z jego istoty tylko pracownicy przedsiębiorstwa, zajmujący się doradztwem w zakresie bieżącego zarządzania, to rada techniczno-ekonomiczna jest organem o zdecydowanie odmiennym charakterze. Spełniać ona bowiem powinna w stosunku do przedsiębiorstwa funkcje doradztwa naukowego, przyczyniającego się do usprawnienia jego funkcjonowania. Podobnie jak w przypadku kolegium, ustawa pozostawia przedsiębiorstwu swobodę w zakresie określania składu, trybu i form działania rady techniczno-ekonomicznej.

Członków rady powołuje dyrektor przedsiębiorstwa (art. 29 ust. 2 ustawy o p.p.). Wydaje się, że w skład rady powinni zostać powołani specjaliści danej dziedziny (ekonomii, organizacji i zarządzania, nauk technicznych itd.). Skład ten — w zależności od potrzeby uzyskania konkretnej ekspertyzy — powinien ulegać stosownym zmianom. Rada techniczno-ekonomiczna powinna stanowić środek dla wykorzystania osiągnięć nauki i techniki dla potrzeb gospodarki. Rada przedkładać powinna organom przedsiębiorstwa, a zwłaszcza dyrektorowi, projekty koncepcji strategicznego rozwoju przedsiębiorstwa sporządzone na podstawie najnowszych zdobyczy nauki. Kolegium powinno zatem radzić dyrektorowi, jak rozwiązywać bieżące, doraźne problemy przedsiębiorstwa, rada powinna natomiast wskazywać na sposoby usprawnień zarządzania i gospodarowania przedsiębiorstwem.

5. Z faktu wyposażenia zakładu przedsiębiorstwa w częściową zdolność arbitrażową wynika brak możliwości występowania przed PAG ze

sporami przeciwko zakładom i innym jednostkom organizacyjnym tego samego przedsiębiorstwa. Na tle stosunków wewnętrznych powstać mogą jednak spory, których szybkie, trafne i obiektywne rozstrzygnięcie leży w interesie nie tylko zainteresowanych jednostek, ale także w interesie całego przedsiębiorstwa. Dlatego też ustawa o p.p. dopuszcza możliwość powierzenia przez statut dyrektorowi przedsiębiorstwa prawa powołania komisji do rozstrzygania sporów majątkowych między jednostkami organizacyjnymi przedsiębiorstwa (art. 29 ust. 1 ustawy o p.p.).

Ustawa nie określa składu komisji. Wymaga jednak, aby przewodniczył jej radca prawny przedsiębiorstwa. Przyjęte rozwiązanie w pełni zasługuje na aprobatę. Powierzenie przewodnictwa osobie posiadającej wysokie kwalifikacje zawodowe z zakresu prawa stanowi gwarancję zapewnienia z jednej strony jednolitości orzekania, a z drugiej strony — oparcia podejmowanych orzeczeń nie tylko na zasadach słuszności, a przede wszystkim na obowiązujących przepisach prawa. Wydaje się, że celowym byłoby uzupełnienie składu komisji o przedstawicieli stron mających przygotowanie fachowe (inne niż prawnicze) w materii objętej sporem. Ustawa nie określa liczebności składu komisji. Nie przesądza też o jej stałym czy doraźnym charakterze, pozostawiając rozstrzygnięcie tych zagadnień statutowi przedsiębiorstwa. Na podstawie statutu dyrektor przedsiębiorstwa powinien ustalić procedurę postępowania przed komisją. Wydaje się, że można tu wykorzystać elementy właściwe dla postępowania arbitrażowego. Z uwagi na proponowaną konieczność każdorazowego kreowania składu komisji w zależności od zmieniających się stron postępowania, nie możliwe jest utrzymanie stałego charakteru komisji.

Nie normując trybu postępowania przed komisją, statut rozstrzygnąć musi o możliwości zaskarżania orzeczeń komisji. Jeśli się w tym przedmiocie w ogóle nie wypowie, oznaczać to będzie, że orzeczenie komisji jest ostateczne (art. 30 ust. 3 ustawy o p.p.). Wydaje się, że biorąc pod uwagę konieczność szybkiego rozstrzygnięcia sporów łączących się przecież z reguły z procesami gospodarowania, nie byłoby celowe poddawanie orzeczeń komisji kontroli ze strony innych organów. A jeżeli już statut zadecyduje o zaskarżeniu tych orzeczeń, wskazać musi organ rozpoznający sprawę w trybie odwoławczym. Możliwych jest kilka rozwiązań. Może to być np. dyrektor przedsiębiorstwa czy rada pracownicza. Nie ma też w zasadzie przeszkód, aby spór rozstrzygał organ spoza przedsiębiorstwa, np. organ założycielski czy rada nadzorcza, chociaż rozwiązanie to z punktu widzenia samodzielności przedsiębiorstwa nie byłoby właściwe.

Kognicji komisji poddane są tylko spory o charakterze majątko-

wym, a zwłaszcza spory zaistniałe na tle posiadania, użytkowania i rozporządzania przydzielonymi środkami majątkowymi oraz wynikającymi stąd wewnętrznymi rozliczeniami pieniężnymi¹⁰².

6. Na koniec uwag dotyczących treści statutu przedsiębiorstwa państwowego rozważenia wymagają skutki przekroczenia przez twórców statutu przepisów ustawy o p.p. w części określającej zawartość statutu, jak i nieuregulowanie w nim spraw, których umieszczenia w tym akcie wymaga ustawa.

Organy przedsiębiorstwa, stanowiąc akt wewnętrzny w postaci statutu, muszą działać w ramach upoważnienia ustawowego. Skoro ustawa o p.p. stanowi w sposób wyczerpujący o tym, co musi (art. 17 ust. 1 oraz art. 27) i co może być zawarte w statucie przedsiębiorstwa (art. 29 i 30) — unormowanie innych, ponad wskazane w ustawie, zagadnień stanowi przekroczenie przyznanych kompetencji. Oznacza to, iż w miejsce tych postanowień statutu zastosowanie znajdą przepisy powszechnie obowiązujące.

Ustawa o p.p., konstruując instytucję statutu przedsiębiorstwa, przyjmuje że aktem tym jest tylko taki akt, który uchwalony w trybie przewidzianym w ustawie obejmuje swą regulacją wszystkie wskazane wcześniej obligatoryjne elementy treści statutu. Brak któregośkolwiek z tych elementów powoduje, że aktu dotkniętego tą wadą nie można traktować jako statutu przedsiębiorstwa. Podkreślić należy, że akt ten może ulec konwalidacji, a najpełniejszą możliwość wykrywania uchybień tego rodzaju daje sądowe postępowanie rejestrowe statutu p.p. Oceniając prawidłowość statutu przedsiębiorstwa z punktu widzenia zupełności jego treści, pamiętać należy, że nie w stosunku do wszystkich przedsiębiorstw możliwe jest zawarcie w ich statutach całości regulacji wymaganej przez ustawę. Zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia zwłaszcza w przypadku przedsiębiorstw jednozakładowych.

2. TREŚĆ STATUTÓW PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH WYŁĄCZONYCH SPOD REGULACJI USTAWY O PRZEDSIĘBIORSTWACH PAŃSTWOWYCH

1. W sposób odmienny prawo pozytywne określa wymagania co do treści statutów przedsiębiorstw wyłączonych spod regulacji ustawy o p.p. Do tej grupy przedsiębiorstw ustawa o p.p. zalicza obecnie:

¹⁰² Kosikowski, Lewandowski, Rembieliński, Seweryński, *Przedsiębiorstwo...*

przedsiębiorstwo państwowe Polskie Koleje Państwowe, przedsiębiorstwo państwowe Polskie Linie Lotnicze „LOT”, banki oraz przedsiębiorstwa tworzone na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym.

Wyliczone przedsiębiorstwa poddane są odrębnym regulacjom prawnym¹⁰³, w ramach których dopuszcza się istnienie statutu jako jednej z podstaw prawnych działania tych przedsiębiorstw. Statuty te różnią się od statutów przedsiębiorstw funkcjonujących na podstawie przepisów ustawy o p.p., między innymi treścią.

2. Statut przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe¹⁰⁴ określa ogólne zasady organizacji strukturalnej i systemu zarządzania PKP, a ponadto ogólne zasady gospodarki finansowej PKP. Statut stanowi upoważnienia do wydawania przez Ministra Komunikacji zarządzeń mających na celu uszczegółowienie zasad organizacji przedsiębiorstwa wynikających ze statutu. W szczególności do kompetencji Ministra przekazano ustalanie siedzib dyrekcji okręgowych kolei państwowych oraz granic poszczególnych okręgów (§ 8 ust. 1 statutu).

Najbardziej zbliżony do treści statutu przedsiębiorstwa, działającego w całości na podstawie przepisów ustawy o p.p., jest statut przedsiębiorstwa państwowego Polskie Linie Lotnicze „LOT”. Ustawa o przedsiębiorstwie państwowym PLL „LOT” zawiera generalne wskazania, że statutem unormowania będzie organizacja i funkcjonowanie przedsiębiorstwa. W szczególności zaś statut określać ma: (1) zasady tworzenia, łączenia i likwidacji jednostek oraz komórek organizacyjnych, w tym oddziałów krajowych i przedstawicielstw zagranicznych, (2) system kontroli wewnętrznej, (3) stosunki prawne między jednostkami organizacyjnymi „LOT” (art. 17 ust. 1). Statut może ponadto przewidywać powołanie kolegium i rady techniczno-ekonomicznej oraz innych organów opiniodawczo-doradczych dyrektora naczelnego (art.

¹⁰³ Ustawa z dn. 2. 12. 1960 r. o kolejach (Dz.U. z 1970 r. nr 9, poz. 76; zmien. Dz.U. z 1971 r. nr 12, poz. 115; Dz.U. z 1974 r. nr 24, poz. 142). Ustawa z dn. 3. 12. 1984 r. o przedsiębiorstwie państwowym Polskie Linie Lotnicze „LOT” (Dz.U. nr 55, poz. 281). Ustawa z dn. 26. 02. 1982 r. Prawo bankowe (Dz.U. nr 7, poz. 56). Ustawa z dn. 20. 12. 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym (Dz.U. nr 63, poz. 494; zmien. Dz.U. z 1950 r. nr 49, poz. 448; Dz.U. z 1971 r. nr 27, poz. 249; Dz.U. z 1974 r. nr 24, poz. 142). Por. także rozp. RM z dn. 18. 12. 1968 r. w sprawie przedsiębiorstw lasów państwowych oraz jednostki grupującej te przedsiębiorstwa (Dz.U. z 1969 r. nr 1, poz. 3).

¹⁰⁴ Uchwała nr 189 RM z dn. 26. 05. 1961 r. w sprawie nadania statutu przedsiębiorstwu Polskie Koleje Państwowe (MP nr 47, poz. 210; zmien. MP z 1962 r. nr 44, poz. 203; MP z 1972 r. nr 53, poz. 280; MP z 1977 r. nr 33, poz. 158).

18 ust. 1). Statut może także dla określonych czynności prawnych ustalić inną granicę wartości prawa, niż to wynika z ustawy, co do którego oświadczenie woli musi być złożone w imieniu przedsiębiorstwa przez co najmniej dwie osoby (art. 23 ust. 3).

W sposób wyczerpujący treść statutu banku określa prawo bankowe. Artykuł 3 włącza do treści statutu szczegółowy zakres działania banku, jego władze, organizację, tryb składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych, wielkość funduszków własnych, zasady tworzenia i wykorzystywania funduszków socjalnych, zasady gospodarki finansowej oraz zasady rozliczeń z budżetem.

Statut Lasów Państwowych określa natomiast szczegółowy zakres działania oraz zasady organizacji, gospodarki finansowej i rachunkowości tych przedsiębiorstw (art. 23 ust. 2 ustawy o państwowym gospodarstwie leśnym).

3. TREŚĆ STATUTÓW PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH W PRAKTYCE

1. Przedstawiona wyżej charakterystyka treści statutów przedsiębiorstw dokonana została na podstawie wykładni przepisów prawa przedsiębiorstw państwowych. Omówione elementy treści statutu powinny zostać w nim zawarte w fazie przygotowywania projektu, a następnie jego uchwalenia przez ogólne zebranie pracowników (delegatów). Organy przedsiębiorstwa powinny rozważyć możliwość skorzystania z wprowadzenia do treści statutów fakultatywnych elementów treści przewidzianych w ustawie o p.p. Powstaje w związku z tym pytanie, czy statuty działających przedsiębiorstw spełniają wskazane przez ustawę warunki. Dla uzyskania odpowiedzi na to pytanie przeprowadzono badania empiryczne.

Badania przeprowadzono w Sądzie Rejonowym w Łodzi (V Wydział Cywilny), będącym sądem rejestrowanym dla przedsiębiorstw państwowych mających swe siedziby na terenie województwa łódzkiego. Podkreślenia wymaga fakt dwukrotnego badania rejestru przedsiębiorstw. Po raz pierwszy uczyniono to w 1983 r. (stan rejestru na dzień 1.03.1983)¹⁰⁵, a drugi raz w 1985 r. (stan rejestru na dzień 1.09.1985). Fakt ten stanowi podstawę nie tylko do przedstawienia wyników badań, ale również do porównań ułatwiających dokonanie pewnych uogólnień.

¹⁰⁵ T. Ławicki, M. Sniegucki, *Statut przedsiębiorstwa państwowego jako dokument rejestrowy (wyniki badań z terenu m. Łodzi)*, Prz. Ust. Gosp. 1983, nr 8—9, s. 258—261.

Obecnie zarejestrowane są 293 przedsiębiorstwa państwowe, jest to w stosunku do roku 1983 ubytek o 5 przedsiębiorstw, będący wynikiem przejścia przez Ministerstwo Kultury i Sztuki na podstawie art. 8 ust. 2 z dnia 28 grudnia 1984 r. o instytucjach artystycznych¹⁰⁶ rejestrów dotychczasowych przedsiębiorstw artystycznych. Ubyło w ten sposób 10 przedsiębiorstw, ale zarejestrowano w badanym okresie 5 nowo utworzonych (4 utworzone przez centralne organy administracji państwowej i 1 terenowe).

W dniu 1 marca 1983 r. na zarejestrowanych 298 przedsiębiorstwach statuty posiadało jedynie 61 przedsiębiorstw państwowych. Stan ten uległ radykalnej poprawie w badanym ostatnio okresie. Zarejestrowano bowiem dodatkowo 155 statutów przedsiębiorstw. (69 w 1983 r.; 63 w 1984 r. oraz 23 w 1985 r.). Tak więc łącznie na 293 zarejestrowane przedsiębiorstwa statuty posiada 216 przedsiębiorstw państwowych. Pomimo istotnego postępu, odnotować należy brak statutów w przypadku 77 przedsiębiorstw działających w województwie łódzkim. Z uwagi na to, że statuty badane już w 1983 r. nie uległy istotnym zmianom, analizie poddanych zostało jedynie 155 statutów zarejestrowanych po dniu 1 marca 1983 r. Wszelkie obliczenia procentowe odnoszą się zatem do tej liczby, stanowiącej tutaj 100% analizowanych statutów. Dla pełniejszej ilustracji obecnych wyników badań, w nawiasach — obok danych z 1985 r. — powołano dane uzyskane w toku badań poprzednich.

Dokonana analiza wykazuje, że zdecydowana większość statutów nie odpowiada wymaganiom ustawy w części dotyczącej treści obligatoryjnych statutów. Niektóre z nich w ogóle nie zawierają żadnego z elementów określonych w art. 17 i 27 ustawy o p.p. (16%). Tylko 61% (41%) badanych statutów określało wewnętrzną strukturę organizacyjną przedsiębiorstwa. Część postanowień statutów niewiele jednak miało wspólnego z kształtowaniem adekwatnej dla indywidualnych potrzeb przedsiębiorstwa struktury. W statutach odnaleźć można postanowienia, według których „struktura organizacyjna obejmuje pionry, wydziały, oddziały, działy, sekcje, komórki, samodzielne stanowiska pracy”. Nie pokuszono się jednak o bliższe opisanie wyliczonych ogólnie komórek organizacyjnych. Nagminnie powtarzany jest przepis, że elementami struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa są tylko ogólne zebrania pracowników (delegatów), rada pracownicza i dyrektor. W dalszej części statuty przytaczają fragmenty ustaw w zakresie dotyczącym organów przedsiębiorstwa. Część statutów przekazuje normowanie struktury organizacyjnej regulaminowi organizacyjnemu przedsiębiorstwa. Jest to wyraźnie sprzeczne z art. 28 ustawy o p.p., który określa w sposób wyczerpujący treść tego aktu.

¹⁰⁶ Dz.U. nr 60, poz. 304.

Zagadnienia tworzenia zakładu i innych jednostek organizacyjnych były przedmiotem regulacji jedynie 35⁰/₀ (50⁰/₀) analizowanych statutów, pomimo to, że w większości statuty te obowiązywały w przedsiębiorstwach wielozakładowych.

Istotnym elementem funkcjonowania przedsiębiorstwa jest dostosowanie do jego potrzeb systemu kontroli wewnętrznej. Niestety jedynie 32⁰/₀ (55⁰/₀) spośród zarejestrowanych przedsiębiorstw zawarło w statucie stosowne rozwiązania. Podkreślenia wymaga, że zarówno statuty rejestrowane przed 1 marca 1983 r., jak i po tej dacie, charakteryzują się brakiem samodzielności w konstruowaniu systemu kontroli. Pomija się znaczenie samokontroli jako elementu systemu kontroli. Niewiele uwagi poświęca się także kontroli społecznej. Twórcy statutów ograniczają się jedynie do wyodrębnienia kontroli funkcjonalnej i instytucjonalnej jako jedynych składowych systemu kontroli wewnętrznej przedsiębiorstwa. Głębsza analiza stosowanych rozwiązań statutowych wykazuje ponadto, że ich twórcy wzorowali się na postanowieniach uchwały nr 191 Rady Ministrów z dnia 10 września 1971 r. w sprawie resortowej kontroli działalności gospodarczej państwowych jednostek organizacyjnych.

Problematyka stosunków prawnych między jednostkami organizacyjnymi przedsiębiorstwa jest przedmiotem regulacji 41⁰/₀ (36⁰/₀) statutów.

Odrębnego omówienia wymaga wykorzystanie przez twórców statutów możliwości włączenia do ich treści elementów o charakterze fakultatywnym.

W 55⁰/₀ (80⁰/₀) badanych statutów przewidziano na podstawie art. 29 ustawy o p.p. możliwości powołania organów doradczych i opiniodawczych dyrektora. Chodzi tu o kolegium przedsiębiorstwa 26⁰/₀ i radę techniczno-ekonomiczną 29⁰/₀.

Natomiast tylko 36⁰/₀ (40⁰/₀) statutów zakłada możliwość kreowania przez dyrektora komisji rozjemczej dla rozstrzygania sporów majątkowych między jednostkami organizacyjnymi przedsiębiorstwa. Dopuszczając taką możliwość, statuty nie określają jednak ani zasad działania komisji, ani generalnie reguł trybu orzekania przez nią.

2. Analiza treści statutów przedsiębiorstw dowiodła, że zawierają one także takie rozwiązania, które przekazane są do właściwości innych aktów (akt erekcyjny, statut samorządu, regulamin organizacyjny), bądź też w ogóle nie mogą być normowane samodzielnie przez przedsiębiorstwo. Chodzi tu zwłaszcza o takie sprawy, jak kompetencje organów przedsiębiorstwa, cele i przedmiot działania, zasady sprawowania nadzoru nad przedsiębiorstwem, zasady dysponowania mie-

niem. W większości zapisy te stanowią dosłowne przytoczenie odpowiednich fragmentów ustawy o p.p. i ustawy o s.z.p.p. Jest to bez wątpienia praktyka nieprawidłowa co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, sprawy te nie powinny w ogóle znaleźć się w statucie z uwagi na unormowanie ich już w ustawie, a po drugie — jest to sprzeczne z koniecznością indywidualizowania rozwiązań organizacyjnych przedsiębiorstwa. Zdarzały się także i takie statuty, które precyzują np. zakres kompetencji organów przedsiębiorstwa niezgodnie z ustawą o p.p. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że statuty w ogóle najwięcej uwagi poświęcają organom przedsiębiorstwa. Zarówno badania wcześniejsze, jak i obecne ujawniły zbliżoną tendencję do zdominowania statutów przedsiębiorstw problematyką wyliczania kompetencji tych organów. Działo się to kosztem skrótowego, a nierzadko bardzo lakonicznego potraktowania innych zagadnień, które z mocy prawa w statucie powinny się znaleźć.

Na koniec należy podnieść, że żaden z analizowanych statutów nie czynił niestety zadość wszystkim wymaganiom ustawy o p.p. Stan ten nie uległ zmianie od czasu poprzednich badań rejestru przedsiębiorstw. Świadczy to o słabej znajomości prawa przedsiębiorstw państwowych wśród twórców statutów, a także o tym, że nowa konstrukcja prawa statutu przedsiębiorstwa została wadliwie odczytana przez praktykę.

4. WNIOSKI

1. Dostrzegając w samodzielności organizacyjnej jeden z aspektów samodzielności przedsiębiorstwa w ogóle, ustawodawca wyposażył w 1981 r. — w odróżnieniu od poprzedniej regulacji prawnej — organy przedsiębiorstwa w prawo samodzielnego decydowania o organizacji przedsiębiorstwa. Formalnym przejawem realizacji przyznaných uprawnień jest statut przedsiębiorstwa. Rozwiązanie to stanowi jakościową zmianę w stosunku do dekretu o p.p. z 1950 r. Statut przedsiębiorstwa stał się obecnie — obok aktu erekcyjnego — podstawowym aktem jego organizacji. Stąd też ustanowienie przez prawodawcę obowiązku jego posiadania przez wszystkie przedsiębiorstwa państwowe. Ranga statutu wynika z faktu przekazania do jego regulacji zagadnień, które dla prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa mają znaczenie zasadnicze. Rozdzielenie w ustawie o p.p. materii statutowej na elementy obligatoryjne jego treści (art. 17 ust. 1 i 27) oraz fakultatywne (art. 29 i 30) sprawia, że każde przedsiębiorstwo powinno samodzielnie zająć się unormowaniem swej struktury organizacyjnej, tworzeniem zakładów i innych jednostek organizacyjnych, systemu kontro-

li wewnętrznej, stosunków zachodzących między jednostkami organizacyjnymi przedsiębiorstwa i zasad występowania w stosunkach prawnych z innymi jednostkami organizacyjnymi. Dopiero łączne ujęcie tych zagadnień w jednym akcie powoduje, że akt ten odpowiadać może pojęciu statutu przedsiębiorstwa w rozumieniu ustawy o p.p. Z drugiej strony podkreślić jednak trzeba, że nic ponad to, co wskazuje wyczerpująco ustawa, przedsiębiorstwo nie może w statucie samodzielnie normować. Zamieszczanie bowiem regulacji przekraczającej ramy delegacji ustawowej powoduje nieważność tych postanowień. W ich miejsce obowiązują przepisy powszechnie obowiązujące.

2. Celem regulacji statutowej jest indywidualizacja rozwiązań organizacyjnych przedsiębiorstwa w sposób adekwatny do jego potrzeb zdeterminowanych zadaniami i celami działania tego podstawowego ogniwa gospodarki narodowej. Dlatego też — z punktu widzenia ustawy o p.p. — wprowadzenie statutu do konstrukcji prawnej przedsiębiorstwa ocenić należy jako jeden z jej najistotniejszych elementów.

3. Praktyka wykazuje jednak brak zrozumienia intencji ustawodawcy co do znaczenia posiadania przez przedsiębiorstwo prawidłowo sporządzonego statutu. Jeszcze w 1983 r. — a więc w dwa lata po wejściu w życie ustawy o p.p. — niewiele ponad 20% łódzkich przedsiębiorstw miało swoje statuty. W połowie 1985 r. funkcjonowało prawie 25% z ogólnej liczby 293 przedsiębiorstw zarejestrowanych w Sądzie Rejonowym w Łodzi bez statutu. Ten stan rzeczy zastanawia tym bardziej, iż statuty samorządów załóg uchwalone zostały w 281 przedsiębiorstwach. Pewnym wytłumaczeniem jest podjęcie w tym przedmiocie szerokiego oddziaływania organów założycielskich na przedsiębiorstwa, w których brakowało do niedawna statutów samorządów. Brak statutów samorządu stanowił — zdaniem organów założycielskich — „możliwość podejmowania działań niezgodnych z obowiązującym porządkiem prawnym i wynikającymi zeń nowymi zasadami funkcjonowania gospodarki”¹⁰⁷.

Dziwi niedostrzeżenie identycznego zjawiska w przypadku braku statutu przedsiębiorstwa. Statut przedsiębiorstwa odgrywa zdecydowanie większą rolę dla właściwej organizacji przedsiębiorstwa. Jest to rezultat ramowych rozwiązań ustawowych, które w założeniu swym zakładają konieczność wypełnienia ich konkretnymi ustaleniami dokona-

¹⁰⁷ Por. np. Zalecenia Prezydenta Miasta Łodzi z dn. 19. 04. 1984 r. Nr Or I 071B/14/85, z których wynika dla naczelników dzielnic obowiązek spowodowania „aby dyrektorzy przedsiębiorstw udzielili radom pracowniczym niezbędnej pomocy [...] przy opracowywaniu statutów...”.

nymi przez przedsiębiorstwo w statucie. W zarejestrowanych statutach przedsiębiorstw państwowych uderza brak samodzielności w konstruowaniu ich treści. Dostrzec bez trudu można powielanie niewłaściwych wzorców. Niestety także literatura naukowa dostarcza przedsiębiorstwom takich złych przykładów. Powoduje to powrót do ujednolicenia, przynajmniej formalnie, organizacji przedsiębiorstw. Statut natomiast, będąc indywidualnym aktem organizacji, powinien dostosowywać ogólne zasady funkcjonowania przedsiębiorstw do specyfiki podmiotu, którego dotyczy. Dostrzeżone nieprawidłowości ujawnione zostały także w innych sądach rejestrowych¹⁰⁸. Świadczy to o braku zrozumienia korzyści wynikających z posiadania prawidłowo skonstruowanego statutu. Jest to także dowód na niepełne jeszcze przystosowanie dotychczasowego stylu zarządzania przedsiębiorstwem do nowego modelu przedsiębiorstwa statutowanego przez ustawę o p.p.

¹⁰⁸ Por. wyniki badań rejestru prowadzonego przez Sąd Rejonowy we Wrocławu. Guziński, Kocowski, *Zagadnienia...*, s. 253—254.

Rozdział 3

ZASADY I TRYB UCHWALANIA ORAZ KONTROLI STATUTU PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

1. TRYB UCHWALANIA STATUTU PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

1. Statut przedsiębiorstwa uchwała ogólne zebranie pracowników (delegatów) na wniosek dyrektora przedsiębiorstwa (art. 17 ust. 2 ustawy o p.p. i art. 10 pkt 1 ustawy o s.z.p.p.). Ścisłe rozgraniczenie kompetencji organów samorządu uniemożliwia radzie pracowniczej decydowanie w sprawach objętych statutem. Nie może czynić tego także dyrektor przedsiębiorstwa.

Pamiętać jednak należy, iż w okresie zawieszenia działalności samorządu załóg przedsiębiorstw państwowych, wykonujący kompetencje samorządu dyrektor mógł samodzielnie ustanowić statut przedsiębiorstwa¹. Badania sądowego rejestru przedsiębiorstw państwowych wykazały, że dyrektorzy w niewielkim stopniu skorzystali z tych uprawnień². Wydaje się, że powodem tego stanu rzeczy była nie tyle chęć umożliwienia decydowania ogólnemu zebraniu, po wznowieniu jego działalności, o organizacji przedsiębiorstwa, co brak zrozumienia rangi i znaczenia statutu dla prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa.

2. Kompetencje ogólnego zebrania pracowników (delegatów) w zakresie uchwalania statutu przedsiębiorstwa nie są jednolite we wszy-

¹ Por. § 2 rozp. RM z dn. 30. 12. 1981 r. w sprawie zawieszenia działalności samorządu załóg przedsiębiorstw państwowych na czas obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. nr 32, poz. 185).

² T. Ławicki, M. Śniegucki, *Statut przedsiębiorstwa państwowego jako dokument rejestrowy (wyniki badań z terenu m. Łodzi)*, Prz. Ust. Gosp. 1983, nr 8—9, s. 259.

stkich rodzajach przedsiębiorstw. Pomimo to, iż przyjęto, że uchwała organu samorządu w sprawie statutu kończy tryb postępowania w zakresie jego obowiązywania i nie wymaga już innych czynności prawnych, to jednak prawodawca wprowadził od tej zasady pewne odstępstwa. Istnieje bowiem grupa przedsiębiorstw, których statuty wymagają dla swej ważności dodatkowego zatwierdzenia ze strony organów założycielskich (patrz uwagi na ten temat w pkt 2, 3). Natomiast w przedsiębiorstwach podporządkowanych Ministrowi Sprawiedliwości³ ustanowienie statutu przedsiębiorstwa w ogóle wyłączono z zakresu działania i kompetencji ogólnego zebrania pracowników (delegatów)⁴.

Projekt statutu przedsiębiorstwa tego rodzaju opracowuje dyrektor po zasięgnięciu opinii rady pracowniczej, a zatwierdza Minister Sprawiedliwości. „W miejsce więc decydujących kompetencji ogólnego zebrania pracowników uchwalającego w innych przedsiębiorstwach ów statut mamy tutaj do czynienia z kompetencjami opiniodawczymi rady pracowniczej, statut zaś ustanawiają dwa organy: dyrektor przedsiębiorstwa i Minister Sprawiedliwości z pominięciem ogólnego zebrania pracowników”⁵. Rozwiązanie takie wynika z celu tworzenia i działania przedsiębiorstw funkcjonujących przy zakładach karnych. Podstawowym celem jest tu zatrudnienie skazanych, prowadzenie działalności resocjalizacyjnej przez pracę i naukę zawodu⁶.

M. Błażejczyk zwraca uwagę, że w odniesieniu do przedsiębiorstw podległych Ministrowi Obrony Narodowej⁷, Ministrowi Finansów i Narodowemu Bankowi Polskiemu⁸ w miejsce jednoznacznego sformułowania ustawowego, że ogólne zebranie pracowników uchwała statut przedsiębiorstwa, w obydwu rozporządzeniach bez racjonalnie uzasad-

³ Rozp. RM z dn. 30. 12. 1981 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów ustaw o przedsiębiorstwach państwowych oraz samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego do przedsiębiorstw podległych Ministrowi Sprawiedliwości działających przy zakładach karnych (Dz.U. z 1982 r., nr 1, poz. 6).

⁴ M. Błażejczyk, *Samorząd załogi przedsiębiorstwa*, Warszawa 1985, s. 123.

⁵ Tamże, s. 122—123.

⁶ Na temat znaczenia pracy i nauki jako podstawowych środków oddziaływania resocjalizacyjnego (art. 37 § 2 k.k.w.) patrz m. in. S. Lelental, *Prawo i polityka wykonywania kar (zarys wykładu)*, Łódź 1981, s. 115 i n.; J. Sliwowski, *Prawo i polityka penitencjarna*, Toruń 1978, s. 131 i n.

⁷ Rozp. RM z dn. 30. 11. 1981 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów ustaw o przedsiębiorstwach państwowych oraz samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego do przedsiębiorstw państwowych podległych Ministrowi Obrony Narodowej (Dz.U. nr 31, poz. 172; zmien. Dz.U. z 1982 r., nr 29, poz. 202; Dz.U. z 1984 r., nr 10, poz. 41).

⁸ Rozp. RM z dn. 30. 12. 1981 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów ustaw o przedsiębiorstwach państwowych oraz samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego do przedsiębiorstw państwowych podległych Ministrowi Finansów (Dz.U. z 1982 r. nr 1, poz. 5).

nionych powodów posłużono się określeniem akceptacji statutu przedsiębiorstwa przez ogólne zebranie pracowników. Krytykując ten stan rzeczy, autor dochodzi do wniosku, „że w omawianych przepisach mamy po prostu do czynienia z dowolnością terminologiczną, że użyty w nich zwrot «akceptowanie» użyto w miejsce ustawowego określenia uchwalania statutu przedsiębiorstwa”⁹.

Pogląd ten nasuwa jednak wątpliwości, które nie pozwalają na jego podzielenie. Jak słusznie podnosi bowiem C. Kosikowski, „formą «akceptacji» nie mieści się w formach prawnych przewidzianych przez ustawę o samorządzie załogi. Nie jest to bowiem ani realizacja kompetencji stanowiącej, ani kompetencji opiniodawczej. Akceptacja jest więcej niż opinią, lecz mniej niż decyzją podjętą w formie uchwały. Praktycznie chodzić może zatem o uzyskanie pozytywnej opinii”¹⁰.

Inne z kolei odmienności występują w trybie uchwalania statutów przedsiębiorstw wykonujących zadania na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa¹¹. Polegają one na tym, że już w fazie przygotowania projektu statutu możliwy jest (co prawda nie wiążący) wpływ organów samorządu na treść przyjętych w statucie rozwiązań. Dyrektor bowiem zobowiązany jest do opracowania projektu statutu dopiero po zasięgnięciu opinii rady pracowniczej.

W przypadku przedsiębiorstw wyłączonych spod regulacji ustawy o p.p. organy przedsiębiorstwa pozbawione są także możliwości samodzielnego uchwalania wewnętrznego aktu organizacji, jakim jest statut. Z uwagi na specyfikę celów działania tych przedsiębiorstw, statuty są im nadawane przez organy sprawujące nad tymi przedsiębiorstwami nadzór.

Statut przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe nadawany jest przez Radę Ministrów. Statut stanowi w tym wypadku załącznik do uchwały Rządu. Wpływ Ministra Komunikacji na treść statutu Polskich Linii Lotniczych „LOT” zagwarantowany jest w formie wymogu zaświadczania statutu tego przedsiębiorstwa. Dyrektor naczelny zobowiązany jest przedstawić w tym celu Ministrowi statut sporządzony przez niego i zaopiniowany przez zebranie delegatów (art. 17 ust. 2 ustawy o p.p. PLL „LOT”). Kompetencje do nadawania statutów bankom roz-

⁹ Błażejczyk, *Samorząd...*, s. 125.

¹⁰ C. Kosikowski, M. Lewandowski, A. Rembieliński, M. Seweryński, *Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd jego załogi. Komentarz* (mpis).

¹¹ Rozp. RM z dn. 30. 12. 1981 r. w sprawie zakresu stosowania ustaw o przedsiębiorstwach państwowych oraz o samorządzie załogi przedsiębiorstwa do przedsiębiorstw państwowych wykonujących w całości lub w przeważającej części zadania dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa Państwa, a także do wykonujących te zadania jednostek organizacyjnych innych przedsiębiorstw (Dz.U. z 1982 r. nr 1, poz. 3; zmien. Dz.U. z 1984 r. nr 10, poz. 41).

łożone są pomiędzy różne organy, w zależności od rodzaju banku, którego mają dotyczyć. Bankowi państwowemu statut nadaje Rada Ministrów (art. 67 prawa bankowego). Statut banku państwowego-spółdzielczego jest uchwalany zgodnie z przepisami ustawy prawo spółdzielcze po uzgodnieniu z Radą Banków (art. 74 prawa bankowego). Statut banku spółdzielczego natomiast uchwalany jest podobnie jak w poprzednim przypadku, zgodnie z przepisami ustawy prawo spółdzielcze (art. 79 prawa bankowego), a statut banku w formie spółki akcyjnej uchwalają walne zgromadzenie akcjonariuszy po zasięgnięciu opinii Rady Banku (art. 87 prawa bankowego). Statut przedsiębiorstwom Lasów Państwowych nadaje Minister sprawujący nadzór nad tymi przedsiębiorstwami. Statut wymaga zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów (art. 23 ust. 2 ustawy o państwowym gospodarstwie leśnym).

Projektodawcą statutu i inicjatorem podjęcia przez ogólne zebranie pracowników prac nad jego uchwaleniem jest dyrektor przedsiębiorstwa. Ustawa o p.p. nałożyła na niego obowiązek przedłożenia ogólnemu zebraniu projektu statutu w okresie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od dnia 1 października 1981 r. (art. 68 ust. 1). Praktyka dowiodła, że dyrektorzy wywiązali się z powierzonego obowiązku w stopniu minimalnym¹².

W trakcie przygotowywania projektu statutu dyrektor przedsiębiorstwa korzystać powinien z pomocy wyspecjalizowanych komórek. Szczególna rola w tym względzie przypada radcy prawnemu przedsiębiorstwa. Dyrektor zobowiązany jest bowiem z mocy ustawy zasięgnąć opinii radcy przed wydaniem aktu o charakterze ogólnym¹³. Wymóg ten istnieje więc także w stosunku do projektu statutu. Sporządzając opinię co do zgodności projektu statutu z ustawą o p.p., radca prawny nie jest związany poleceniem co do treści opinii (art. 13 ust. 1 ustawy o radcach prawnych). Zagwarantowanie samodzielności w wykonywaniu obsługi prawnej przedsiębiorstwa nakłada na radcę prawnego obowiązek szczególnej staranności przy wykonywaniu powierzonych mu zadań¹⁴. Efektem tej staranności powinien być także projekt statutu przedsiębiorstwa, sporządzony prawidłowo co do treści i formy. Nie ma także przeszkód, aby zlecić sporządzenie projektu statutu instytucjom spoza przedsiębiorstwa.

Opracowując konkretne rozwiązania organizacyjne, należy uwzględnić wszystkie wymienione czynniki determinujące strukturę organizacyjną przedsiębiorstwa. Chodzi o to, aby przyjęte rozwiązania miały

¹² Ławicki, Śniegucki, *Statut...*, s. 259.

¹³ Art. 6 ust. 3 pkt 1, ustawy o radcach prawnych.

¹⁴ A. Żabski, *Status radcy prawnego*, NP 1982, nr 9—10, s. 46.

charakter elastyczny i dostosowane były przede wszystkim do rodzaju i rozmiarów działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwo¹⁵. Projekt statutu stanowić powinien zbiór indywidualnych rozwiązań organizacyjnych. Nie można w żadnym wypadku aprobować narzucania statutu przedsiębiorstwu w formie bezpośredniej, czy też pośredniej. W tym ostatnim przypadku chodzi o sporządzenie wzorców statutowych adresowanych do przedsiębiorstwa. Przykładem takiego „wzorca” jest statut zredagowany przez L. Załęcznego¹⁶. Te i podobne próby pomagania przedsiębiorstwom w określaniu treści ich statutów są niewłaściwe co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, publikowanie takich „wzorców”, mniej czy bardziej poprawnych z punktu widzenia ich zgodności z prawem, zwalnia dyrektora z obowiązku rozważenia wprowadzenia rozwiązań właściwych tylko temu przedsiębiorstwu. Bo skoro fachowe, nierzadko naukowe periodyki zawierają gotowe rozwiązania, to w jakim celu pracować nad własnymi? Wystarczy wpisać tylko do gotowego tekstu w odpowiednie miejsce nazwę przedsiębiorstwa, i projekt statutu można przedłożyć ogólnemu zebraniu. Drugie niebezpieczeństwo takiej praktyki wynika wprost z pierwszego. Polega ono na zatraceniu sensu i istoty wprowadzenia przez ustawodawcę obowiązku posiadania przez przedsiębiorstwa własnych statutów. Intencją ustawodawcy było przecież zapewnienie warunków dla indywidualizacji rozwiązań organizacyjnych adekwatnych do specyfiki działania przedsiębiorstwa. Upowszechnianie stosowania „wzorców” spowoduje powrót do tak krytykowanej jeszcze do niedawna uniformizacji struktur organizacyjnych przedsiębiorstwa, z którą w założeniu swym reforma zrywa.

Obserwacja praktyki, dokonywana z punktu widzenia rejestru przedsiębiorstw, wykazuje niepokojące zjawisko braku samodzielności twórców statutów w formułowaniu ich treści. Powiela się bezkrytycznie te same rozwiązania, przepisując często całe fragmenty ustawy o p.p. i o s.z.p.p.; świadczy to o braku umiejętności korzystania z przyznanej samodzielności w sferze organizacji. Wniosek ten dodatkowo uzasadnia analiza statutów i umów założycielskich zrzeseń. Na 15 bowiem zrzeseń grupujących przedsiębiorstwa, w stosunku do których w większości organem założycielskim jest Minister Przemysłu

¹⁵ L. Bar, *Podmioty gospodarki narodowej*, [w:] *Instytucje prawne w gospodarce narodowej*, red. L. Bar, Wrocław 1981, s. 51.

¹⁶ L. Załęczny, *Kilka uwag o statucie przedsiębiorstwa państwowego*, *Prz. Org.* 1982, nr 1, s. 7; por. także statut wzorcowy zawarty w: *Nowa organizacja zarządzania gospodarką narodową*, red. R. Sowiński, Poznań 1983, s. 132–135.

Chemicznego i Lekkiego, zarejestrowanych w Sądzie Rejonowym w Łodzi, umowy i statuty wszystkich zrzeszeń były identyczne¹⁷.

3. Ogólne zebranie pracowników, a w przedsiębiorstwie jednozakładowym oraz w zakładzie przedsiębiorstwa wielozakładowego, w którym liczba zatrudnionych przekracza 300 pracowników — zebranie delegatów (art. 8 ust. 1 ustawy o s.z.p.p.) wykonuje swe kompetencje na posiedzeniach. Odbywają się one co najmniej dwa razy w roku (art. 9 ust. 1 ustawy o s.z.p.p.), chociaż na pisemne żądanie co najmniej 1/5 liczby członków ogólnego zebrania pracowników może być zwoływane częściej (art. 9 ust. 2 ustawy o s.z.p.p.). Tryb zwoływania posiedzeń tego organu samorządu określa jego statut (art. 8 ust. 3 ustawy o s.z.p.p.). Niezależnie od sposobu zwoływania ogólnego zebrania w obwieszczeniu o posiedzeniu, należy określić jego porządek. Jednym z punktów tego porządku może stać się kwestia uchwalenia statutu przedsiębiorstwa.

Do projektu przedstawionego przez dyrektora ogólne zebranie pracowników może ustosunkować się w sposób następujący: (1) może uchwałą nadać projektowi formę statutu przedsiębiorstwa, nie czyniąc w nim żadnych poprawek; (2) może po przedyskutowaniu projektu nie zaaprobować jego treści i zwrócić go dyrektorowi; (3) nie akceptując w pełni propozycji dyrektora i nie znajdując dostatecznych podstaw do przekazania mu ponownie sprawy, może uchwalić statut w formie odbiegającej od treści jego projektu. Wydaje się, że sytuacje określone w pkt (1) i (3) nie budzą większych wątpliwości. Wątpliwości takie powstają natomiast na tle przypadku (2).

Ogólne zebranie pracowników (delegatów) zwracając dyrektorowi projekt statutu, może wskazać kierunek dokonania konkretnych poprawek, ale może także tego nie uczynić. Ani w pierwszym, ani w drugim przypadku dyrektor nie jest formalnie związany stanowiskiem organu samorządu. Nie czyniąc jednak żadnych zmian we wnoszonym ponownie pod obrady projekcie statutu, naraża się na możliwość powtórnej odmowy uchwalenia statutu w proponowanej wersji. Przeświadczenie dyrektora o słuszności zawartych w projekcie rozwiązań nakłada na niego obowiązek przekonania o tym członków ogólnego zebrania pracowników (delegatów). Dla uniknięcia jednak podobnych sytuacji należałoby postulować uzupełnienie projektu statutu wszechstronnym i pełnym pisemnym jego uzasadnieniem.

¹⁷ Por. wyniki badań rejestru zrzeszeń p.p. (E. Ławicki, M. Śniegućki, *Umowa i statut jako podstawy rejestracji zrzeszenia przedsiębiorstw państwowych* (wyniki badań z terenu m. Łodzi), *Prz. Ust. Gosp.* 1983, nr 5, s. 150—153.

Do ważności uchwał ogólnego zebrania pracowników (delegatów) — zarówno w przedmiocie uchwalenia statutu (z poprawkami albo bez poprawek), jak i zwrotu projektu dyrektorowi — niezbędna jest obecność na posiedzeniu co najmniej połowy liczby jego członków (art. 7 ust. 2 ustawy o s.z.p.p.). Uchwały zapadają zwykłą większością głosów (art. 7 ust. 3 ustawy o s.z.p.p.).

4. Dekret o p.p. nie wymagał posiadania statutu przez wszystkie przedsiębiorstwa. Sytuacja ta uległa zmianie po wejściu w życie ustawy o p.p. Dlatego też w świetle rozdz. 14 ustawy (przepisy przejściowe i końcowe) rozróżnienia wymaga znaczenie dla podmiotowości cywilno-prawnej uchwalenia statutu w przedsiębiorstwie istniejącym w chwili wejścia w życie ustawy i w przedsiębiorstwie utworzonym po 1 października 1981 r.

Z uwagi na to, że podmioty gospodarcze wpisane w dniu wejścia w życie ustawy do rejestru przedsiębiorstw stają się z mocy prawa przedsiębiorstwami państwowymi w rozumieniu ustawy o p.p. (art. 67 ust. 2), fakt nieuchwalenia statutu — pomimo określenia obowiązku przedłożenia przez dyrektora, w okresie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy, ogólnemu zebraniu projektu statutu przedsiębiorstwa — nie powoduje żadnych ujemnych konsekwencji w sferze ich osobowości prawnej. Inaczej natomiast problem ten przedstawia się w odniesieniu do przedsiębiorstw nowo tworzonych. Skoro nowo utworzone przedsiębiorstwo nabywa osobowość prawną dopiero z chwilą wpisania do rejestru (art. 21), a warunkiem *sine qua non* dokonywania rejestracji jest załączenie do wniosku o wpisanie przedsiębiorstwa do rejestru przedsiębiorstw państwowych jego statutu (art. 20 ust. 2), brak statutu skutkować musi odmową dokonania rejestracji. A to oznacza nieuzyskanie przez utworzoną jednostkę organizacyjną osobowości prawnej.

2. KONTROLA STATUTU PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

2.1. UWAGI OGÓLNE

Statut przedsiębiorstwa państwowego podlega kontroli dokonywanej zarówno przez organy samego przedsiębiorstwa, jak i organy zewnętrzne. Kontrolowany jest on przez dyrektora przedsiębiorstwa, organ założycielski oraz sąd rejestrowy. Statut oceniany jest z punktu widzenia zgodności jego postanowień z prawem oraz zasadności przyjętych rozwiązań organizacyjnych. Pierwsze ze wskazanych kryteriów oceny

stosują dyrektor przedsiębiorstwa oraz sąd rejestrowy, obydwu natomiast stosuje organ założycielski. O ile jednak kontroli sądu i dyrektora podlegają statuty wszystkich przedsiębiorstw państwowych, to kontrola sprawowana przez organ założycielski dotyczy tylko wyczerpująco wskazanych w ustawie rodzajów przedsiębiorstw.

2.2. KONTROLA STATUTU PRZEZ DYREKTORA PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

1. Ustawa o s.z.p.p. sytuując dyrektora w pozycji wykonawcy uchwał rady pracowniczej dotyczących działalności przedsiębiorstwa (art. 37 ust. 3), wyposaża go w kompetencje oceniania i wstrzymywania wykonania uchwał ogólnego zebrania pracowników (delegatów) oraz rady pracowniczej. Wstrzymanie takie jest możliwe w przypadku podjęcia uchwały niezgodnej z przepisami prawa (art. 41 ust. 1). Z uwagi na to, że statut przedsiębiorstwa jest przyjmowany w formie uchwały ogólnego zebrania pracowników (delegatów), podlega on tak jak inne uchwały ocenie z punktu widzenia jego legalności. Należy przyjąć, że w przypadku naruszenia przez organ samorządu prawa, dyrektor ma obowiązek wstrzymania wykonania uchwały. Do wniosku takiego skłania redakcja przepisu art. 41 ust. 1 ustawy o s.z.p.p. (Dyrektor przedsiębiorstwa wstrzymuje wykonanie uchwały...).

Ustawa o s.z.p.p. normuje tryb postępowania na wypadek zaistnienia sporu między organami przedsiębiorstwa. Tryb ten zdaje się uprzywilejowywać radę pracowniczą (odstąpienie od obowiązku uzasadnia wstrzymania dokonanego przez radę, możliwość wystąpienia ze sprzeciwem w stosunku do decyzji wstrzymującej dyrektora). Z uwagi jednak na potrzeby pracy, omówione zostaną jedynie zagadnienia związane z kwestionowaniem przez dyrektora legalności uchwał ogólnego zebrania pracowników (delegatów).

Podjętą decyzję o wstrzymaniu wykonania uchwały ogólnego zebrania przyjmującej statut przedsiębiorstwa, dyrektor zobowiązany jest sporządzić pisemne jej uzasadnienie faktyczne i prawne, z jednoczesnym zwróceniem się do rady pracowniczej o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 41 ust. 3). Uzasadnienie prawne powinno wskazywać na konkretne naruszenia prawa przez statut. Naruszenie to dotyczyć może zarówno prawa formalnego (niezachowanie wymaganego trybu podjęcia uchwały), jak i materialnego. Chodzi tu zwłaszcza o niezgodność statutu z ustawą o p.p. Badania wykazały, że są to przypadki bardzo częste.

Ustawa o s.z.p.p. wyposaża wyłącznie radę pracowniczą w prawo wystąpienia ze sprzeciwem w stosunku do decyzji wstrzymującej wy-

konanie uchwały oraz w prawo poddania sporu orzecznictwu komisji rozjemczej. Nie daje ona takiego prawa ogólnemu zebraniu. Wydaje się, że za ogólne zebranie pracowników (delegatów) działa w tym wypadku rada pracownicza, będąca reprezentantem samorządu (art. 2 ust. 3). Świadczy o tym także wykładnia językowa art. 41 ust. 2 ustawy o s.z.p.p., w którym stanowi się o obowiązku zwrócenia się przez dyrektora do rady pracowniczej o ponowne rozpatrzenie sprawy w wypadkach wymienionych w ust. 1. Użycie liczby mnogiej usprawiedliwia wniosek, że chodzi tu także o wstrzymanie wykonania uchwał ogólnego zebrania. Przyjmując zatem, że rada pracownicza reprezentuje w tym wypadku ogólne zebranie pracowników (delegatów), należy uznać, że może ona wystąpić ze sprzeciwem w stosunku do decyzji dyrektora o wstrzymanie wykonania uchwały ogólnego zebrania w sprawie przyjęcia (odrzućcenia) statutu przedsiębiorstwa.

Sprzeciw powinien zostać wniesiony w ciągu 7 dni od daty doręczenia decyzji o wstrzymaniu wykonania uchwały (art. 42 ust. 1). Wątpliwości może jednak budzić, czy organ kolegialny, jakim jest rada pracownicza, zdąży w terminie zakreślonym w ustawie zebrać się, przedyskutować powstały problem oraz podjąć stosowną uchwałę. Dlatego też w celu zapewnienia warunków realizacji przez radę pracowniczą służących jej uprawnień, należy *de lege ferenda* postulować wydłużenie tego terminu. Jeżeli, mimo wniesienia sprzeciwu, dyrektor podtrzyma decyzję albo w ciągu 3 dni nie powiadomi wnoszącego o cofnięciu decyzji, radzie pracowniczej służy prawo wystąpienia o rozstrzygnięcie sprawy powołanej specjalnie do tego celu komisji rozjemczej. W skład komisji wchodzi przedstawiciele dyrektora i ogólnego zebrania, a przewodniczy składowi orzekającemu zaproszony arbiter posiadający wykształcenie prawnicze (art. 45 ust. 1).

Na tym tle powstaje pytanie, czy arbitrem tym może być radca prawny przedsiębiorstwa. Odpowiedź musi być negatywna. Radca prawny bowiem, zajmując samodzielne stanowisko, podlega bezpośrednio dyrektorowi przedsiębiorstwa (art. 8 ust. 3 ustawy o radcach prawnych). Jeśli wziąć pod uwagę, że w składzie komisji jest już z mocy ustawy przedstawiciel dyrektora, przyjęcie możliwości powierzenia radcy prawnemu przedsiębiorstwa jej przewodnictwa zachwiałoby konieczną równowagę w składzie orzekającym. Nie ma natomiast przeszkód, aby obowiązki arbitra pełnił radca prawny innej jednostki organizacyjnej.

Na komisji rozjemczej spoczywa obowiązek rozstrzygnięcia sporu w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia wniosku (art. 45 ust. 2). Ustawa nie określa trybu postępowania przed komisją. Sądzić należy, że o try-

bie postępowania decydować powinny same strony, a jeśli tego nie uczyniły — komisja rozjemcza. Spór uważa się za rozstrzygnięty, jeśli obie strony zgodziły się na treść zapadłego orzeczenia (art. 45 ust. 3). W wypadku nierozstrzygnięcia sporu przez komisję, stronom służy prawo wniesienia w ciągu 14 dni sprawy do sądu (art. 46).

W praktyce zrodziły się wątpliwości, w jaki sposób jedna ze stron ma dać wyraz temu, iż nie zgadza się na rozstrzygnięcie komisji rozjemczej. W szczególności, czy wystarczy oświadczenie wobec drugiej strony, która może wnieść sprawę do sądu, czy też do wniesienia sprawy do sądu legitymowana jest jedynie ta strona, która nie zgadza się z rozstrzygnięciem komisji rozjemczej. Wątpliwości te w wyroku z dnia 20 grudnia 1984 r. w sprawie nr IV PPZ 1/84 rozstrzygnął Sąd Najwyższy, przyjmując że „spór pomiędzy radą pracowniczą a dyrektorem przedsiębiorstwa uważa się za nie rozstrzygnięty przez komisję rozjemczą, jeżeli jedna ze stron (lub obie strony) wniosła sprawę do sądu na podstawie art. 46 ust. o samorządzie załogi. Legitymowana do wniesienia sprawy do sądu jest strona, która nie godząc się na treść orzeczenia komisji rozjemczej ma interes prawny w korzystnym dla niej rozstrzygnięciu sprawy przez sąd”¹⁸. Tak więc spór zaistniały między organami przedsiębiorstwa może być rozpoznawany przez sąd, który oceni zasadność argumentów stron, a zwłaszcza ustosunkuje się w orzeczeniu do zarzutu dyrektora niezgodności z prawem uchwały ogólnego zebrania o przyjęciu statutu przedsiębiorstwa.

Do niedawna jeszcze wobec lakoniczności i niepełności sformułowań ustawy toczyły się dyskusje na temat procesowych problemów związanych z tego rodzaju sprawami. Zastanawiano się więc nad trybem postępowania, właściwością rzeczową sądu, zdolnością sądową i procesową stron, ich legitymacją procesową oraz zastępstwem procesowym¹⁹.

¹⁸ OSNCP 1985, nr 9 poz. 140.

¹⁹ Por. m. in. M. Tyczka, *Postępowanie sądowe w sprawach związanych z działalnością przedsiębiorstw państwowych i ich samorządów*, RPEiS 1982, nr 2; Z. Świeboda, *Zagadnienia orzekania przez sąd w sprawach przekazanych mu ustawami o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi*, NP 1983, nr 5; T. Ereciński, *O potrzebie regulacji postępowania sądowego w sprawach przekazanych ustawami o przedsiębiorstwie państwowym i samorządzie załogi*, PiP 1984, nr 5; L. Lubiński, *Tryb sądowego postępowania rozpoznawczego w sprawach na tle ustaw o przedsiębiorstwie państwowym oraz samorządzie załogi*, PiP 1984, nr 12, s. 12; G. Bieniek, *Społy sądowe na tle ustaw o przedsiębiorstwach oraz o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego*, PiZS 1984, nr 1; M. Szachulowicz, *Uwagi na tle rozpoznania spraw spornych z ustaw o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie*, PiZS 1983, nr 3.

Zgłaszane w literaturze wątpliwości usunięte zostały przy nowelizacji k.p.c.²⁰, która wprowadziła do księgi drugiej (postępowanie nieprocesowe) dział IVa. Dział ten dotyczy spraw z zakresu przepisów o przedsiębiorstwach państwowych i o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (art. 691¹—691⁹).

Sądem właściwym do rozpoznania sprawy z wniosku rady pracowniczej lub dyrektora, dotyczącej wstrzymania uchwały ogólnego zebrania przyjmującej statut przedsiębiorstwa, jest sąd rejonowy dla miasta będącego siedzibą sądu wojewódzkiego (art. 691¹ § 1 k.p.c.). Sądem właściwym miejscowo jest sąd siedziby przedsiębiorstwa, z którego działalnością wiąże się przedmiot sporu (art. 691² k.p.c.). W sprawach dotyczących stosunków wewnętrznych przedsiębiorstwa nowela przyznaje zdolność sądową tylko radzie pracowniczej i dyrektorowi (art. 691³ k.p.c.). Stąd też dodatkowe uzasadnienie dla dopuszczenia do działania za ogólne zebranie rady pracowniczej. W sprawach omawianego rodzaju sąd orzeka w składzie ławniczym. Postępowanie toczy się według reguł postępowania nieprocesowego. Uczestnicy postępowania mogą ustanawiać swoich pełnomocników. Pełnomocnikiem rady może być każdy jej członek oraz inny pracownik posiadający bierne prawo wyborcze z wyjątkiem, co do zasady, radcy prawnego przedsiębiorstwa (art. 691⁵ § 1 k.p.c.). Pełnomocnikiem dyrektora może być także radca prawny (art. 691⁵ § 2 k.p.c.). Powyższe rozwiązanie nie pozostawia wątpliwości co do pozycji radcy prawnego w przedsiębiorstwie. Koszty postępowania w sprawie, niezależnie od wyniku, obciążają przedsiębiorstwo (art. 691⁸ k.p.c.).

Okazuje się zatem, że w przypadku nierozstrzygnięcia w ramach samego przedsiębiorstwa sporu wynikłego na tle uchwalenia statutu przedsiębiorstwa, kontrolę zgodności z prawem zawartych w nim postanowień przeprowadza sąd powszechny. Z tym jednak, że sąd ten — podobnie jak i sąd rejestrowy — nie może wkraczać w zasadność przyjętych rozwiązań organizacyjnych. To samo dotyczy zresztą dyrektora przedsiębiorstwa, który ocenia statut tylko z punktu widzenia jego zgodności z prawem.

2. Tryb postępowania sądowego kończącego postępowanie sporne między organami przedsiębiorstwa wyłączony jest w przedsiębiorstwach o szczególnym statusie prawnym. Dotyczy to przedsiębiorstw podległych Ministrowi Obrony Narodowej i Ministrowi Finansów.

²⁰ Ustawa z dn. 18. 04. 1985 r. o zmianie ustawy *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz.U. nr 20, poz. 86).

Przepisy rozporządzeń Rady Ministrów²¹, stanowiące podstawy prawne działania tych przedsiębiorstw, wskazują jako drogę właściwą do rozstrzygnięcia sporów w drugiej instancji, zwrócenie się o rozstrzygnięcie do komisji mediacyjnej powołanej przez Ministrów sprawujących nadzór nad tymi przedsiębiorstwami. Minister Finansów powołuje komisję w uzgodnieniu z radą pracowniczą podległego przedsiębiorstwa. Orzeczenia komisji są ostateczne.

W grupie przedsiębiorstw o szczególnym statusie prawnym jeszcze inaczej wygląda tryb rozstrzygnięcia sporów między dyrektorem a radą pracowniczą przedsiębiorstwa podległego Ministrowi Sprawiedliwości²². Nie wyłączono tu drogi postępowania sądowego w rozstrzygnięciu sporów na tle wstrzymania wykonania uchwał rady pracowniczej i decyzji dyrektora przez radę pracowniczą, wyłączono natomiast drogę sądową w sprawach innego rodzaju sporów, które ma rozstrzygać komisja mediacyjna powołana przez Ministra Sprawiedliwości²³.

2.3. KONTROLA STATUTU

PRZEZ ORGAN ZAŁOŻYCIELSKI PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

1. Proklamowana w ustawie o p.p. samodzielność przedsiębiorstwa w sferze jego organizacji, w odniesieniu do kilku rodzajów przedsiębiorstw poddanych w całości lub w części ustawie o p.p., doznaje ograniczeń. Źródłem tych ograniczeń jest wymóg zatwierdzania przez organ założycielski statutów niektórych przedsiębiorstw. W owej możliwości zatwierdzenia kryje się *de facto* nadzór organu założycielskiego nad działaniami organizacyjnymi przedsiębiorstwa. Brak zatwierdzenia statutu powoduje niemożność jego rejestracji. Dlatego też organy przedsiębiorstwa co do treści ich statutu muszą uwzględnić stanowisko organu założycielskiego. Właściwość organu nadrzędnego do wywierania

²¹ Por. § 17 rozp. RM z dn. 30. 11. 1981 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów ustaw o przedsiębiorstwach państwowych do przedsiębiorstw państwowych podległych Ministrowi Obrony Narodowej (Dz.U. nr 31, poz. 172, zmien. Dz.U. z 1982 r. nr 29, poz. 202; Dz.U. z 1984 r. nr 10, poz. 41), a także § 16 rozp. RM z dn. 30. 11. 1981 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów ustaw o przedsiębiorstwach państwowych oraz o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego do przedsiębiorstw państwowych podległych Ministrowi Finansów (Dz.U. z 1982 r. nr 1, poz. 5).

²² Por. § 13, § 21 i § 22 rozp. RM z dn. 30. 12. 1981 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów ustaw o przedsiębiorstwach państwowych oraz o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego do przedsiębiorstw podległych Ministrowi Sprawiedliwości działających przy zakładach karnych (Dz.U. z 1982 r. nr 1, poz. 6).

²³ Por. szerzej Błażejczyk, *Samorząd...*, s. 292—293.

wplywu na działalność organu podporządkowanego stanowi właśnie istotę nadzoru sprawowanego przez organ nadrzędny²⁴.

Wymóg zatwierdzania statutu dotyczy statutów przedsiębiorstw:

a) użyteczności publicznej, handlu zagranicznego, stacji radiowych i telewizyjnych, przemysłu teleelektrycznego, transportu samochodowego, budownictwa, łączności, Państwowej Komunikacji Samochodowej oraz zakładów naprawczych taboru kolejowego (art. 18 ust. 1 ustawy o p.p.);

b) podległych Ministrowi Obrony Narodowej (art. 5 ust. 1 ustawy o p.p. i § 4 rozporządzenia RM z dn. 30.11.1981 r. w sprawie zakresu stosowania ustawy o p.p. oraz s.z.p.p. do przedsiębiorstw państwowych podległych Ministrowi Obrony Narodowej);

c) podległych Ministrowi Finansów i Narodowemu Bankowi Polskiemu²⁵ (art. 5 ust. 1 ustawy o p.p. i § 4 ust. 2 rozporządzenia RM z dn. 30.12.1981 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów ustaw o p.p. oraz o s.z.p.p. do przedsiębiorstw państwowych podległych Ministrowi Finansów);

d) podległych Ministrowi Sprawiedliwości działających przy zakładach karnych (art. 5 ust. 1 ustawy o p.p. i § 6 rozporządzenia RM z dn. 30.12.1981 r. w sprawie zakresu stosowania ustaw o p.p. i s.z.p.p. do przedsiębiorstw podległych Ministrowi Sprawiedliwości działających przy zakładach karnych);

e) wykonujących w całości lub w przeważającej części zadania dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa Państwa (art. 5 ust. 2 ustawy o p.p. i § 6 rozporządzenia RM z dn. 30.12.1981 r. w sprawie zakresu stosowania ustaw o p.p. oraz o s.z.p.p. do przedsiębiorstw państwowych wykonujących w całości lub w przeważającej części zadania dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa Państwa, a także do wykonujących te zadania jednostek organizacyjnych innych przedsiębiorstw).

²⁴ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962, s. 247; tenże, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 35.

²⁵ W pierwotnym tekście ustawy o p.p. art. 5 ust. 1 dotyczył tylko przedsiębiorstw podległych Ministrowi Finansów. Art. 15 ustawy z dn. 31.12.1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. nr 45, poz. 289) przeniósł do zakresu działania Narodowego Banku Polskiego nadzór nad przedsiębiorstwami wykonującymi znaki pieniężne, dotąd wykonywany przez Ministra Finansów. W związku z tym przepisem, art. 13 pkt 7 tejże ustawy w art. 5 ust. 1 ustawy o p.p. po wyrazach „oraz Ministrowi Finansów” dodał wyrazy „i Narodowemu Bankowi Polskiemu”. Organem zatem założycielskim Państwowej Wytwórni Papierów Państwowych i Mennicy Państwowej jest obecnie Narodowy Bank Polski, a Minister Finansów pozostał organem założycielskim Krajowego Monopoli Loteryjnego oraz Drukarni Skarbowej.

2. Zatwierdzanie statutów wskazanych przedsiębiorstw stanowi niezbędny element trybu tworzenia statutu. Zatwierdzanie polega w tym przypadku na tym, że organ założycielski może jedynie aprobować dokonane już wcześniej rozstrzygnięcia podjęte przez ogólne zebranie pracowników (delegatów), względnie odmówić takiej aprobaty. Nie może on jednak zmieniać treści samego rozstrzygnięcia²⁶. Dopiero odmowa zatwierdzenia statutu zmusza do dokonania stosownych zmian samo przedsiębiorstwo. Odmowa ta uzasadniona może być zarówno negatywną oceną celowości przyjętych rozwiązań organizacyjnych z punktu widzenia skuteczności realizacji zadań przedsiębiorstwa, jak i faktem niezgodności z prawem postanowień statutu. To ostatnie kryterium oceny prawidłowości statutu przedsiębiorstwa ulega dodatkowemu wzmocnieniu dzięki możliwości kwestionowania przez organ założycielski braku legalności rozwiązań statutowych w postępowaniu rejestrowym (patrz szerzej uwagi na ten temat w pkt 2.4.).

Wyposażenie organu założycielskiego w kompetencje, które niewątpliwie wpływają na zaciśnienie pola samodzielnych działań przedsiębiorstwa, uzasadnia szczególny charakter tych przedsiębiorstw. Są to bowiem w większości przedsiębiorstwa zaliczane do infrastruktury technicznej, działające w warunkach monopolu naturalnego²⁷, albo też przedsiębiorstwa mające do spełnienia szczególne cele z punktu widzenia interesu ogólnopaństwowego.

3. W stosunku do przedsiębiorstw państwowych, wskazanych w art. 18 ust. 1, ustawa wymaga, aby podjęcie decyzji w sprawie zatwierdzenia statutu nastąpiło w możliwie krótkim terminie, nie dłuższym niż 3 miesiące od przedłożenia statutu organowi założycielskiemu (art. 18 ust. 2). Brak jest natomiast w ustawie określenia skutków niezatwierdzenia statutu w określonym przez ustawę terminie. Jeszcze gorzej sytuacja ta wygląda w przypadku przedsiębiorstw wyliczonych w art. 5 ustawy o p.p.

Tutaj w ogóle prawodawca nie wypowiada się w przedmiocie terminu zatwierdzenia statutu przedsiębiorstwa. Rozwiązanie to może powodować niekorzystne konsekwencje (do grzywien pieniężnych włącznie) dla dyrektora przedsiębiorstwa nowo tworzonego, na którym spoczywa obowiązek załączenia do wniosku o wpis przedsiębiorstwa do rejestru także jego statutu. Dyrektor musi to uczynić w terminie 30 dni od daty utworzenia przedsiębiorstwa. Wskazane niebezpieczeństwo nie występuje w przypadku przedsiębiorstw istniejących już w chwili wej-

²⁶ Błażejczyk, *Samorząd...*, s. 129.

²⁷ S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej (problemy prawne)*, PiP 1981, nr 8, s. 93—94.

ścia w życie ustawy o p.p. Rozporządzenie rejestrowe²⁸ wymaga bowiem złożenia wniosku o dokonanie wpisu do rejestru innych faktów niż utworzenie przedsiębiorstwa w terminie 15 dni od daty zajścia okoliczności uzasadniających dokonanie wpisu (§ 12). Skoro więc zatwierdzenie statutów wyliczonych w art. 5 i 18 ust. 1 ustawy o p.p. stanowi niezbędny element trybu tworzenia statutu, datą zajścia okoliczności uzasadniającej dokonanie wpisu w rozumieniu § 12 rozporządzenia rejestrowego będzie właśnie data zatwierdzenia statutu.

Podkreślić trzeba, że także każda kolejna zmiana statutu przedsiębiorstwa wymaga zatwierdzenia przez organ założycielski.

4. W celu uniknięcia niekorzystnych skutków braku zatwierdzenia statutu przedsiębiorstwa w terminie umożliwiającym dyrektorowi przedsiębiorstwa nowo utworzonego złożenie wniosku o rejestrację przedsiębiorstwa, należy postulować podjęcie współdziałania między dyrektorem a organem założycielskim na etapie poprzedzającym uchwalenie statutu. Chodzi o to, aby dyrektor przedkładał projekt sporządzonego przez siebie statutu do wstępnej jego akceptacji. Zgłoszone zastrzeżenia stanowić powinny wskazówkę do pożądaných przez organ założycielski korekt treści statutu. Nie można jednakże wykluczyć, iż pomimo wstępnych uzgodnień, treść statutu będzie budziła uzasadniającą odmowę jego zatwierdzenia wątpliwości organu założycielskiego. Pamiętać przecież należy, że organem uchwalającym statut jest ogólne zebranie pracowników (z wyjątkiem przedsiębiorstw podległych Ministrowi Sprawiedliwości działających przy zakładach karnych), które w projekcie przedstawionym przez dyrektora dokonać może wielu zmian. W ostateczności zatem statut może przybrać inną postać aniżeli ta wcześniej uzgodniona.

2.4. SĄDOWA KONTROLA LEGALNOŚCI STATUTU PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

1. Przedsiębiorstwo państwowe jest osobą prawną (art. 1 ust. 2 ustawy o p.p.)²⁹. Przyznanie mu osobowości prawnej ma przede wszystkim

²⁸ Rozp. RM z dn. 30. 11. 1981 r. w sprawie prowadzenia rejestru przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. nr 31, poz. 171, zmien. Dz.U. z 1983, nr 9, poz. 47) — zwane dalej rozporządzeniem rejestrowym.

²⁹ W literaturze pierwszych lat XX w. pojawiło się pojęcie osoby prawnej zależnej. „Gdy mówi się o osobach prawnych zależnych, ma się na uwadze zależność osoby prawnej od czynników zewnętrznych [...]. Ma się na uwadze także sytuację, gdy z góry przewiduje się odprowadzenie pewnej części zysku na rzecz podmiotów stojących zewnątrz, lub też na ich rzecz prowadzi się działalność zależnej osoby prawnej”. Do kręgu osób prawnych zależnych zalicza A. Klein tak-

ten skutek, że przedsiębiorstwo staje się podmiotem określonych obowiązków i praw cywilno-prawnych, i że w stosunkach cywilnych występuje we własnym imieniu. W tym zakresie przedsiębiorstwo podlega przepisom prawa cywilnego i może podejmować wszystkie działania prawne określone w tych przepisach ze skutkiem z nich wynikającym³⁰.

Skutki prawne wiążące się z osobowością prawną powstają dopiero z chwilą rejestracji przedsiębiorstwa we właściwym rejestrze³¹. Charakter prawny wpisu do rejestru przedsiębiorstw państwowych nie jest dyskusyjny.

W zasadzie jedynie T. Rabska opowiadała się za deklaratoryjnym charakterem wpisu przedsiębiorstwa do rejestru³². Modyfikując pod wpływem krytyki swój pogląd, ostatecznie przyjęła mieszany charakter wpisu, podnosząc, że z uwagi na to, iż nie ma przedsiębiorstw nie posiadających osobowości prawnej i osobowość ta wynika z przepisów ustawowych, sam fakt zarejestrowania nie ma charakteru twórczego. Posiada natomiast konstytutywny charakter w zakresie ustalenia dnia, od którego przedsiębiorstwo nabywa osobowość prawną i od którego płyną określone skutki prawne³³. Pozostała część doktryny opowiedziała się zdecydowanie za konstytutywnym charakterem wpisu przedsiębiorstwa do rejestru³⁴. Pogląd ten podzielił także Sąd Najwyższy³⁵.

Podkreślić należy, że tylko wpis przedsiębiorstwa nowo utworzonego ma charakter konstytutywny. Pozostałe wpisy dokonywane w rejestrze przedsiębiorstw państwowych są deklaratoryjne (np. wpis wzmianki o powołaniu dyrektora czy złożeniu statutu przedsiębiorstwa).

że przedsiębiorstwa państwowe. Por. szerzej A. Klein, *Ewolucja instytucji osobowości prawnej*, [w:] *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, red. E. Łętowska, Wrocław 1983, s. 125 i n.

³⁰ Rabska, *Przedsiębiorstwo...*, s. 177.

³¹ Do dn. 31. 12. 1981 r. przedsiębiorstwa wpisywane były do rejestru prowadzonego przez organy administracji państwowej na podstawie rozp. RM z dn. 10. 01. 1952 r. o urzędzeniu i prowadzeniu rejestru przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. nr 3, poz. 22). Pod rządem dekretu z dn. 3. 01. 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych przedsiębiorstwa nabywały osobowość prawną z chwilą wpisu rejestru handlowego (art. 5 ust. 1).

³² Rabska, *Przedsiębiorstwo...*, s. 99.

³³ Rabska, *Prawo...*, s. 69.

³⁴ S. Buczkowski, Z. K. Nowakowski, *Prawo obrotu uspołecznionego*, Warszawa 1971, s. 57; J. Wiszniewski, *Prawo gospodarcze*, Warszawa 1982, s. 79; S. Włodyka, *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, Warszawa 1981, s. 128.

³⁵ Por. uzasadnienie wpisanej do księgi zasad prawnych uchwały Sądu Najwyższego z dn. 12. 12. 1983 r. nr III PZP 40/83 (OSNCP 1985, nr 5, poz. 64).

2. Rejestr przedsiębiorstw spełnia przede wszystkim funkcję informacyjną, stanowiącą realizację zasady bezpieczeństwa i pewności obrotu³⁶. Z funkcją tą wiąże się cecha jawności, występująca w postaci jawności formalnej i materialnej³⁷.

Jawność formalna oznacza dostępność do wpisów rejestru i może być ona pełna (wszystkie wpisy dostępne są dla każdego bez żadnych ograniczeń) albo ograniczona (gdy dotyczy tylko pewnego kręgu osób posiadających najczęściej interes prawny w zasięgnięciu informacji o danych zawartych w rejestrze).

Jawność materialna charakteryzuje się natomiast zupełnością i prawdziwością danych objętych rejestrem³⁸. Przyjmuje się w związku z tym, że wyciągi i odpisy z rejestru mają moc dokumentów publicznych³⁹.

3. Od dnia 1 stycznia 1982 r. funkcje organów rejestrowych przyjęły sądy powszechne (art. 67 ust. 3 ustawy o p.p.). Rozwiązanie to służyć ma ochronie samodzielności przedsiębiorstw. Tylko bowiem organ niezawisły, jakim jest sąd, kontrolować może prawidłowość wielu aktów przedsiębiorstwa podlegających rejestracji. Do grupy tych aktów zalicza się także statut.

Ustawa nałożyła na dyrektorów przedsiębiorstw obowiązek przedłożenia w okresie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy projektów statutów przedsiębiorstw. Wymóg ten wynikał z konieczności uzupełnienia do dnia 31 marca 1982 r. w sądowych rejestrach przedsiębiorstw danych nie objętych dotąd obowiązkiem rejestracji (§ 29 rozporządzenia rejestrowego). Z uwagi na to, że przedsiębiorstwo pod rządem przepisów dekretu o p.p. nie posiadało statutu, wymóg ten dotyczył także statutu przedsiębiorstwa.

Jak wykazały jednak badania sądowego rejestru przedsiębiorstw, prowadzonego przez Sąd Rejonowy w Łodzi, na 292 przedsiębiorstwa państwowe, dla których założone zostały księgi rejestrowe, do dnia 31 stycznia 1982 r. z obowiązku złożenia wniosku o rejestrację statutu przedsiębiorstwa wywiązało się jedynie 61 dyrektorów⁴⁰. Opieszałość ta wynikała zapewne stąd, że rejestracja statutu, stanowiącego co prawda dla przedsiębiorstw nowo tworzonych warunek konieczny dla zupełności dokumentów przedkładanych w sądzie (art. 20 ust. 1

³⁶ Włodzka, *Prawo...*, s. 129.

³⁷ Tamże, s. 129. Por. także J. Górski, *Zasada jawności w przepisach o rejestracji przedsiębiorstw państwowych i organizacji spółdzielczych*, RPEiS 1968, nr 3, s. 58 i n.

³⁸ Włodzka, *Prawo...*, s. 129 i n.

³⁹ Buczkowski, Nowakowski, *Prawo...*, s. 58.

⁴⁰ Por. Ławicki, Śniegucki, *Statut...*, s. 259.

ustawy o p.p.), nie wywiera żadnych skutków w sferze osobowości prawnej przedsiębiorstw już istniejących w chwili wejścia w życie ustawy (art. 67 ust. 2 ustawy o p.p.). Znamiennym jest także fakt nie stosowania przez sąd rejestrowy postanowienia zdania drugiego § 29 rozporządzenia rejestrowego, nakazującego odpowiednie stosowanie § 13, na podstawie którego sąd ma obowiązek wszczęcia wobec dyrektora, uchybiającego zakreślonej terminowi, postępowania przynaglającego, określonego w przepisach art. 1050 § 3, 1052 i 1055 k.p.c.⁴¹

4. Ustawa o p.p. oraz rozporządzenie rejestrowe nie stanowią wystarczającej podstawy prawnej dla postępowania rejestrowego. Wynika to stąd, że § 10 rozporządzenia nakazuje w postępowaniu w sprawach rejestru stosować przepisy kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym, chyba że przepisy rozporządzenia stanowią inaczej. Oznacza to, że w postępowaniu rejestrowym — obok przepisów ustawy o p.p. i rozporządzenia rejestrowego — stosuje się przepisy art. 506—525 k.p.c., przepisy tytułu wstępnego (art. 1—14 k.p.c.) oraz przepisy dotyczące procesu (art. 13 § 2 k.p.c.)⁴².

5. Zastosowanie do postępowania rejestrowego w zakresie nie unormowanym rozporządzeniem rejestrowym przepisów o postępowaniu nieprocesowym, wynika z większej przydatności tego trybu sądowego postępowania rozpoznawczego dla postępowania rejestrowego. Postępowanie to odznacza się bowiem mniejszym formalizmem, szerszym kręgiem uczestników, brakiem stron o przeciwstawnych sobie interesach⁴³.

6. Ustawa nie określa właściwości sądu prowadzącego postępowanie rejestrowe. Czyni to rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 1985 r. w sprawie utworzenia sądów wojewódzkich i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości⁴⁴. Z § 4 cytowanego rozporządzenia wynika, że rejestry m. in. przedsiębiorstw państwowych prowadzą sądy rejonowe, mające siedziby w miastach będących siedzibą wojewódzkich organów władzy i administracji państwowej.

⁴¹ Por. szerzej G. Bieniek, *Sądowa rejestracja przedsiębiorstw państwowych i ich zrzeszeń*, NP 1982, nr 1—2, s. 15.

⁴² Tamże, s. 13.

⁴³ Por. szerzej W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa—Łódź 1978, s. 229 i n.; J. Policzek, W. Siedlecki, W. Wengerek, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 1980, s. 20 i n.

⁴⁴ Dz.U. nr 62, poz. 324.

7. W postępowaniu rejestrowym sąd orzeka w składzie jednoosobowym (á contrario art. 509 k.p.c.), rozpoznając sprawę na posiedzeniu (art. 514 § 1 k.p.c.). Postępowanie nieprocesowe sąd wszczyna na wniosek; w wypadkach wskazanych w ustawie sąd może wszcząć postępowanie także z urzędu (art. 506 k.p.c.). W postępowaniu rejestrowym przykładem takiego przypadku jest sytuacja określona w § 21 rozporządzenia rejestrowego.

Orzeczenia w postępowaniu nieprocesowym zapadają jedynie w formie postanowień (art. 516 k.p.c.), które sąd uzasadnia i doręcza stosownie do zasad art. 357 k.p.c., jednakże nie doręcza się postanowienia uczestnikowi, który będąc obecny na posiedzeniu, po ogłoszeniu postanowienia zrzekł się jego doręczenia. Stosownie do § 19 rozporządzenia rejestrowego, postanowienie zarządzające wpis do rejestru sąd uzasadnia tylko na wniosek. Od postanowień orzekających co do istoty sprawy (zarządzających wpis albo odmawiających wpisu) przysługuje rewizja. Na inne postanowienia zapadłe w toku postępowania rejestrowego służy w przypadkach wskazanych w ustawie zażalenie (art. 518 k.p.c. w zw. z § 10 rozporządzenia rejestrowego). Rozporządzenie rejestrowe wyłącza stosowanie w postępowaniu odwoławczym zasad określonych w art. 381 i 382 k.p.c. (§ 23). Oznacza to możliwość orzeczenia przez sąd rewizyjny niezależnie od granic rewizji. Stanowi to rozszerzenie enumeratywnie wyliczonych przypadków w art. 381 § 2 k.p.c. Sąd rewizyjny rozpoznając rewizję, może zmienić lub uchylić zaskarżone postanowienie także na niekorzyść skarżącego.

8. W postępowaniu nieprocesowym każdy, czyich praw dotyczy wynik postępowania, może wziąć w nim udział stając się uczestnikiem postępowania (art. 510 § 1 k.p.c.). W stosunku do udziału organu założycielskiego w postępowaniu rejestrowym § 15 rozporządzenia rejestrowego wprowadza istotne ograniczenia. Organ założycielski lub organ sprawujący nadzór nad przedsiębiorstwem może wziąć udział w postępowaniu, jeżeli przedmiotem wniosku jest sprawa, w której na podstawie ustawy organowi temu przysługuje prawo podejmowania decyzji. Oznacza to, że organ założycielski może wziąć udział w postępowaniu rejestrowym, którego przedmiotem jest między innymi wniosek o rejestrację statutu przedsiębiorstwa, ale tylko takiego, które jest wymienione w art. 5 albo w art. 18 ust. 1 ustawy o p.p. Wynika to stąd, że w stosunku do tych przedsiębiorstw organowi założycielskiemu z mocy przepisów szczególnych przysługuje prawo podejmowania decyzji w postaci zatwierdzania statutów tych przedsiębiorstw. Paragraf 15 rozporządzenia rejestrowego wyłącza zatem inne organy założycielskie z uczestnictwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest reje-

stracja statutów przedsiębiorstw poddanych ich nadzorowi. Rozwiązanie to budzić może jednak wątpliwości. Organ założycielski przedsiębiorstw określonych w art. 5 i 18 ust. 1 ustawy o p.p. ma zagwarantowaną możliwość wyrażania swojego stanowiska co do legalności postanowień statutowych w fazie zatwierdzania statutu. Możliwości takiej nie posiadają natomiast organy założycielskie pozostałych przedsiębiorstw. Brak jest w tym kontekście uzasadnienia dla niedopuszczenia tych organów do udziału w postępowaniu rejestrowym, gdzie mogłyby prezentować swój punkt widzenia na zgodność z prawem statutów podległych im przedsiębiorstw. Stanowisko to i tak podlegałoby przecież ocenie sądu rejestrowego.

9. Z wnioskiem o wpis do rejestru wzmianki o złożeniu w aktach rejestrowych statutu przedsiębiorstwa zobowiązany jest wystąpić jego dyrektor (§ 11 rozporządzenia rejestrowego). Odróżnić tu trzeba dwie sytuacje: (1) dyrektor przedsiębiorstwa już istniejącego występuje o rejestrację statutu oraz (2) dyrektor przedsiębiorstwa nie posiadającego jeszcze osobowości prawnej (a więc nie będącego formalnie przedsiębiorstwem) dołącza statut do wniosku o wpis przedsiębiorstwa do rejestru przedsiębiorstw.

W pierwszym przypadku termin do złożenia wniosku wynosi 15 dni od daty zajścia okoliczności uzasadniających dokonanie wpisu (a więc uchwalania lub zmiany statutu albo zatwierdzania go przez organ założycielski), w drugim natomiast jest to termin 30-dniowy od daty utworzenia przedsiębiorstwa (wydania aktu erekcyjnego — § 12 rozporządzenia rejestrowego).

Na tle § 11 i 12 rozporządzenia zrodziła się wątpliwość, czy nowo utworzone przedsiębiorstwo nie posiadające przed rejestracją zdolności sądowej i procesowej może być wnioskodawcą. W obliczu tej luki w przepisach rejestrowych praktyka przyjęła, że z wnioskiem występuje co prawda dyrektor przedsiębiorstwa, ale występuje on w tym wypadku nie jako organ nie istniejącej przecież osoby prawnej, ale jako osoba fizyczna⁴⁵.

Niezłożenie przez dyrektora w określonym terminie wniosku o rejestrację statutu skutkować powinno wszczęciem przez sąd postępowania przynaglącego w trybie określonym w art. 1050 § 3, 1052 i 1055 k.p.c. Powołane przepisy normują zasady egzekucji świadczeń niepieniężnych. Chodzi w tym przypadku o egzekucję wykonania czynności, której inna osoba za dłużnika nie może wykonać, i której wykonanie zależy wyłącznie od jego woli⁴⁶. Przepisy kodeksu postępowania cywilnego

⁴⁵ Bieniek, *Sądowa rejestracja...*, s. 18.

⁴⁶ Broniewicz, *Postępowanie...*, s. 336—337.

o egzekucji świadczeń niepieniężnych stosuje się do postępowania rejestrowego odpowiednio. Sąd rejestrowy nakłada na dyrektora grzywnę po uprzednim jego wysłuchaniu (art. 1050 § 1 k.p.c.) i zawiadamia o tym organ założycielski lub organ sprawujący nadzór nad przedsiębiorstwem (§ 13 rozporządzenia rejestrowego). W jednym postanowieniu sąd może wymierzyć grzywnę nie wyższą niż 6000 zł. Ogólna suma grzywien w tej samej sprawie nie może przewyższać 200 000 zł. W razie złożenia wniosku przez dyrektora, grzywny nie zapłacone do tego czasu ulegają umorzeniu (art. 1052 k.p.c.), a na postanowienie sądu służy zażalenie (art. 1055 k.p.c.).

Praktyka wykazuje, że pomimo uchybień terminowi składania wniosków przez dyrektorów nie tylko w sprawie rejestracji przedsiębiorstw, sądy nie stosują postępowań przynaglających⁴⁷.

Wniosek o wpis statutu do rejestru przedsiębiorstw powinien czynić zadość przepisom o pozwie (art. 511 § 1 w związku z art. 13 § 2, 187 i 126 k.p.c.), a więc odpowiadać wymogom każdego pisma procesowego, a nadto zawierać dokładne określenie żądania oraz przytoczenie okoliczności faktycznych uzasadniających żądanie. Do wniosku o wpis do rejestru statutu musi być dołączony jego odpis będący podstawą wpisu (§ 14 rozporządzenia rejestrowego).

Uchybienia formalne wniosku powodują dla wnioskodawcy niekorzystne skutki. Sąd bowiem odmówi wpisu statutu do rejestru, jeśli wnioskodawca nie usunie braków wniosku w terminie wyznaczonym przez sąd (§ 20 pkt 3 rozporządzenia rejestrowego).

Podkreślenia wymaga, że statut przedsiębiorstwa stanowi jeden z bezwzględnie wymaganych przez ustawę o p.p. dokumentów dołączonych do wniosku dyrektora o rejestrację nowo utworzonego przedsiębiorstwa. Rozwiązanie to nie bez racji budzi w literaturze wątpliwości⁴⁸.

Rozpoznając wniosek o rejestrację statutu, sąd bada treść wniosku, statut przedsiębiorstwa oraz treść księgi rejestrowej z punktu widzenia ich zgodności z prawem. W przypadku nieujawnienia wad wskazanych dokumentów albo po usunięciu braków wniosków w trybie § 20 pkt 3 rozporządzenia rejestrowego, sąd wydaje postanowienie, na mocy którego zarządza wpis do rejestru statutu, określając przy tym dosłowną treść wpisu oraz rubrykę rejestru, w której wpis ma być dokonany. Postanowienie zarządzające wpis podlega natychmiastowemu wykonaniu z urzędu (§ 18 rozporządzenia rejestrowego).

Sąd rejestrowy bada zarówno treść statutu, jak i tryb jego uchwa-

⁴⁷ T. Kościńska, *Uwagi na lle sądowej rejestracji przedsiębiorstw państwowych i ich zrzeszeń*, PiZS 1984, nr 2, s. 50; por. także Ławicki, *Śniegucki, Statut...*, s. 259.

⁴⁸ Wiszniewski, *Prawo...*, s. 78—79.

lenia. W przypadku stwierdzenia sprzeczności z prawem statutu, sąd odmawia jego wpisu do rejestru (§ 20 pkt 2 rozporządzenia rejestrowego). Sąd powinien w szczególności dokonać odmowy wpisu statutu nie spełniającego wymogów określonych w art. 17 i 27 ustawy o p.p., a więc nie zawierającego obligatoryjnych elementów jego treści. Niestety badania sądowego rejestru przedsiębiorstw nie wykazały ani jednego przypadku odmowy wpisu do rejestru statutu, pomimo niespełnienia przez nie wymienionych w ustawie warunków⁴⁹.

Dla urzeczywistnienia zupełności i prawdziwości danych objętych rejestrem przedsiębiorstw, sąd z urzędu wydaje postanowienie nakazujące wykreślenie z rejestru wpisu niedopuszczalnego ze względu na obowiązujące przepisy lub niezgodnego z rzeczywistym stanem faktycznym (§ 21 rozporządzenia rejestrowego).

10. Dane objęte rejestrem, w tym także statut przedsiębiorstwa, charakteryzują się jawnością formalną ograniczoną. Oznacza to, że są one dostępne dla każdego, kto wykaże w tym swój interes prawny. Sędzia może jednak zarządzić odmowę wglądu do rejestru lub do określonych wpisów, jeżeli wymaga tego ochrona tajemnicy państwowej lub gospodarczej. W razie wątpliwości, sędzia zwraca się do organu założycielskiego albo do przedsiębiorstwa, którego wpis dotyczy. Brak obowiązku wykazywania interesu prawnego dla zasięgnięcia informacji z rejestru występuje po stronie organów przedsiębiorstwa, którego wpis dotyczy; zrzeczenia przedsiębiorstw, którego zarejestrowane przedsiębiorstwo jest członkiem oraz jego organu założycielskiego lub organu sprawującego nadzór (§ 26 rozporządzenia rejestrowego). Zaświadczenia, odpisy i wyciągi z rejestru wydawane są na każde pisemne żądanie wymienionych organów.

Przepisy rejestrowe nie stanowią *expressis verbis* o korzystaniu przez rejestr przedsiębiorstw z jawności materialnej. Pomimo to należy przyjąć, że rejestr z tej jawności korzysta. Stanowisko przeciwne podważałoby sens prowadzenia rejestru. Z jawnością materialną rejestru wiąże się bowiem domniemanie zupełności i prawdziwości danych w nim zawartych⁵⁰.

3. WNIOSKI

1. Tryb uchwalania statutu przedsiębiorstwa, w którym dominujące znaczenie posiada możliwość wzajemnego kwestionowania przez orga-

⁴⁹ Ławicki, Sniegucki, *Statut...*, s. 259 i n.

⁵⁰ Bieniek, *Sądowa rejestracja...*, s. 22.

ny przedsiębiorstwa swoich decyzji w sprawie statutu, stanowić ma gwarancję służącą zabezpieczeniu osiągnięcia celu regulacji statutowej. Stwarza on ponadto także szansę eliminowania w ramach samego przedsiębiorstwa statutu niezgodnego z prawem.

2. Wyposażenie organu założycielskiego w prawo zatwierdzania statutów niektórych przedsiębiorstw (art. 5 i 18 ust. 1 ustawy o p.p.) jest wyrazem realizacji w stosunku do tych przedsiębiorstw uprawnień mieszczących się w granicach sprawowanego nadzoru. Na tym tle należy *de lege ferenda* postulować konieczność synchronizacji terminu, w jakim organ założycielski dokonać ma zatwierdzenia statutu (art. 18 ust. 3 ustawy o p.p.), z terminem złożenia przez dyrektora przedsiębiorstwa wniosku o zarejestrowanie przedsiębiorstwa nowo utworzonego (§ 12 rozporządzenia rejestrowego). Obecne rozwiązanie stanowić może przeszkodę w terminowym wywiązywaniu się przez dyrektora z nałożonego nań obowiązku.

3. Istotnym instrumentem kontroli prawidłowości statutu przedsiębiorstwa jest kontrola dokonywana przez sąd powszechny w toku postępowania rejestrowego. Sąd, w przeciwieństwie do organu założycielskiego, bada statut jedynie z punktu widzenia jego zgodności z prawem. Poddanie ocenie niezawisłego organu państwowego legalności statutu sprzyja realizacji samodzielności przedsiębiorstwa.

4. Praktyka wykazuje jednak, iż pomimo licznych nieprawidłowości treści statutów, odbiegających od wymogów ustawowych, sądy nie korzystają z przysługujących im środków, których wykorzystanie mogłoby ten niekorzystny stan rzeczy zmienić. Postulować zatem należy przykładanie większej wagi ze strony sądów do treści przedkładanych im statutów przedsiębiorstw, ale przede wszystkim trzeba wzmóc zainteresowanie tym problemem samych przedsiębiorstw. Rozważenia w związku z tym wymaga aktywniejszy udział służb prawnych w przygotowaniu projektu statutu przedsiębiorstwa. Gdyby spróbować, opierając się na obrazie statutów, jaki zarysował się na podstawie analizy rejestru przedsiębiorstw, oceniać udział zwłaszcza radców prawnych w pracach w tym zakresie, w większości wypadków ocena ta nie mogłaby być pozytywna.

5. Skoro zatem same przedsiębiorstwa nie umieją przy wykorzystaniu posiadanych możliwości stworzyć statutu, który odpowiadałby wymaganiom prawa i jednocześnie interesom przedsiębiorstwa, należy

postawić pytanie: czy nie dobrze byłoby rozważyć możliwość opracowania statutu wzorcowego. Niezależnie od tego, do kogo należałoby to zadanie — do nauki czy też organów zarządzania gospodarką narodową — nie byłoby to dla przedsiębiorstw rozwiązaniem korzystnym. Przypomnieć bowiem należy, iż praktyka zna już przykłady tworzenia takich wzorców i konsekwencje, jakie z tego wynikły (statuty zjednoczeń i kombinatów).

Rozdział 4

STATUT JAKO INDYWIDUALNY AKT ORGANIZACJI PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

1. POJĘCIE AKTU ORGANIZACJI

1. Do niedawna jeszcze w literaturze prawie w ogóle nie dostrzeżano znaczenia, jakie dla gospodarki narodowej mają do spełnienia akty ją organizujące¹. Akty te dotyczą problematyki organizacji traktowanej przede wszystkim w płaszczyźnie budowy aparatu gospodarczego i jego struktury, w odróżnieniu od zagadnień funkcjonowania (działalności) tego aparatu².

Każda organizacja odznacza się właściwymi jej cechami, do których należą: (1) celowość — istnienie celu lub celów przyjętych do osiągnięcia; (2) złożoność z dających się określić części powiązanych ze sobą i całością organizacji; (3) odrębność celów i struktury w stosunku do otoczenia i jednocześnie powiązanie przez nie z otoczeniem. Właściwości te utrwalone mogą zostać w pewien model działania zespołowego.

W skład modelu z reguły wchodzi: (1) cele organizacji; (2) więzi organizacyjne wynikające z podziału działań, hierarchii organizacyjnej i systemu informacji; (3) sposoby wykonywania władzy w organizacji;

¹ Chodzi w tym przypadku o rozumienie „organizacji” w znaczeniu czynnościowym tego słowa. Por. J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1970, s. 23; J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1976, s. 51; W. Kieżun, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Warszawa 1977, s. 41 i n.; J. Gościński, *Zarys teorii i sterowania ekonomicznego*, Warszawa 1977, s. 168 i n.; *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa 1982, s. 321.

² T. Rabska, *Akty organizacji w gospodarce narodowej*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego. Księga ku czci prof. dr M. Zimmermana*, Warszawa—Poznań 1973, s. 149—150.

(4) więzi między organizacją a jej otoczeniem³. Aktami organizacji będą zatem akty mające za przedmiot kolejne elementy modelu organizacji. Ich specyfika powoduje, że obejmują one nie tylko treści prawne. Podnosi się, że „na płaszczyźnie tych właśnie aktów wiążą się problemy rozstrzygane przez różne dziedziny wiedzy, a zwłaszcza przez nauki ekonomiczne, techniczne, prawne i naukową organizację pracy”⁴.

Wyszczególnione elementy modelu organizacji realizowane są przez różne akty organizacji przedsiębiorstwa. I tak akt erekcyjny przedsiębiorstwa określa cele organizacji, a także więzi organizacyjne z jej otoczeniem. Regulamin organizacyjny normuje sposoby wykonywania władzy w organizacji. Udziałem statutu natomiast jest kształtowanie więzi organizacyjnych i hierarchii organizacji.

2. Pierwszą wagę aktów organizacji dostrzegła T. Rabska. Wskazując na konieczność bliższej analizy tych aktów, autorka zaproponowała ich klasyfikację celem uporządkowania stanu rzeczy w tym zakresie⁵. T. Rabska dokonała podziału aktów organizacji na akty generalne, dotyczące gospodarki jako całości, oraz akty indywidualne, rozstrzygające konkretne już problemy organizacyjne. Do drugiej z wyliczonych grup autorka zakwalifikowała⁶:

1) akty o powołaniu jednostek gospodarczych i ich usytuowaniu w aparacie gospodarczym (np. decyzja ministra o powołaniu przedsiębiorstwa, o jego przekazaniu, zarządzenie ministra o powołaniu kombinatu);

2) akty określające strukturę podmiotów gospodarczych (statut zjednoczenia nadany przez ministra i zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów, statut kombinatu nadany przez naczelnego dyrektora zjednoczenia zatwierdzony przez ministra, schemat organizacyjny nadany przez dyrektora przedsiębiorstwa zatwierdzony przez KSR, decyzja przedsiębiorstwa o utworzeniu jego oddziału, decyzja prezydium rady narodowej o wyodrębnieniu zakładu produkcyjnego w przedsiębiorstwie terenowym);

3) akty ustalające szczególne powiązania między podmiotami gospodarczymi (np. zarządzenie koordynacyjne Prezesa Rady Ministrów);

4) akty dotyczące organizacji pracy komórek wewnątrz podmiotów gospodarczych (np. regulamin organizacyjny, księga służb przedsiębiorstwa, decyzje ustalające organizację pracy w wydziale organizacyjnym).

³ *Encyklopedia...*, s. 320—323.

⁴ R a b s k a, *Akty...*, s. 149.

⁵ *Tamże*, s. 155.

⁶ *Tamże*, s. 157 i n.

W proponowanym zestawieniu indywidualnych aktów organizacji, które zresztą na skutek daleko idących zmian spowodowanych reformą struktury gospodarki narodowej ulec musi stosownym korektom, uderza fakt tworzenia ich co do zasady przez organy nadrzędne w stosunku do przedsiębiorstwa. Zmiany w systemie zarządzania gospodarką narodową doprowadziły do decentralizacji uprawnień w sferze kształtowania organizacji podmiotów gospodarczych. Przedsiębiorstwo państwowe, które stało się podstawowym ogniwem tej struktury, „dla którego i wokół którego ma być budowany cały system funkcjonowania gospodarki”⁷, otrzymało szerokie uprawnienia w tym zakresie. Najistotniejszym ich przejawem jest możliwość samodzielnego uchwalenia statutu przedsiębiorstwa. Statut stanowi obecnie podstawowy, choć nie jedyny akt organizacji przedsiębiorstwa. Przepisy dotyczące organizacji zawarte są bowiem w aktach różnej rangi; począwszy od konstytucji, poprzez prawodawstwo zwykłe, aż do statutów i regulaminu organizacyjnego⁸.

2. STATUT A INNE INDYWIDUALNE AKTY ORGANIZACJI PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

Problemy organizacji przedsiębiorstw stanowią obecnie przedmiot regulacji wielu indywidualnych aktów organizacji, których pełna analiza daje wyobrażenie o całości zagadnienia. Najistotniejsze znaczenie w tym zakresie obok statutu przedsiębiorstwa odgrywają: akt erekcyjny, regulamin organizacyjny oraz statut samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego. Należy w związku z tym rozważyć relacje zachodzące między statutem przedsiębiorstwa a wymienionymi aktami.

2.1. AKT EREKCYJNY A STATUT PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

1. W ciągu zdarzeń prowadzących do powstania przedsiębiorstw wyróżnia się, jako mające podstawowe znaczenie, wydanie aktu o powołaniu nowej w świetle prawa jednostki organizacyjnej⁹. Prawną formą utworzenia przedsiębiorstwa jest zarządzenie naczelnego lub centralnego organu administracji państwowej albo terenowego organu administracji państwowej wydane na podstawie uchwały właściwej

⁷ L. Stępniaak, *Nowe prawo przedsiębiorstw państwowych*, Prz. Ust. Gosp. 1982, nr 1—2, s. 3.

⁸ C. Kosikowski, *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Łódź 1984, s. 72 i n.

⁹ T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa—Poznań 1977, s. 66.

rady narodowej (art. 9 ust. 1 ustawy o p.p.)¹⁰. Wydanie takiego zarządzenia przez uprawniony organ poprzedzone być musi postępowaniem przygotowawczym, które ma na celu zbadanie i ocenę potrzeby oraz warunków utworzenia przedsiębiorstwa (art. 12 ustawy o p.p.).

„Treść, forma i charakter prawny aktu erekcyjnego zależą od tego, czy akt erekcyjny jest podstawowym aktem organizacji przedsiębiorstw państwowych, czy też tylko elementem procesu tworzenia przedsiębiorstw, obok którego występują inne czynności prawne [...] lub inne akty organizacji (np. statut przedsiębiorstwa, regulamin organizacyjny przedsiębiorstwa)”¹¹.

Dotychczasowy stan prawny nie pozostawiał w zasadzie żadnych wątpliwości. Akt erekcyjny stanowił podstawowy akt organizacji przedsiębiorstwa przesądzając o najbardziej zasadniczych kwestiach jego organizacji. Nie było w związku z tym miejsca na akty samodzielnie stanowione przez organy przedsiębiorstwa.

Ustawa o p.p. traktując akt tworzący przedsiębiorstwo (art. 9) jako akt administracyjny pochodzący od organów administracji państwowej, dotyczący konkretnego, określonego przedsiębiorstwa¹², wyznacza mu w zakresie organizacji przedsiębiorstwa różne zadania, w zależności od tego, jaki rodzaj przedsiębiorstwa na jego podstawie powstaje. Biorąc za punkt wyjścia charakter działalności prowadzonej przez utworzone przedsiębiorstwo, można mówić o przedsiębiorstwach użyteczności publicznej.

2. Przepisy ustawy o p.p. w części dotyczącej tworzenia przedsiębiorstwa (rozd. 2) nie w pełni określają elementy aktu erekcyjnego. Wymienione w art. 9 ust. 2 i 3 części aktu tworzącego przedsiębiorstwo muszą być dopełnione treścią wynikającą z innych przepisów ustawy. Artykuł 9 ust. 2 nakazuje organowi tworzącemu przedsiębiorstwo działające na zasadach ogólnych określenie w akcie erekcyj-

¹⁰ Pamiętać jednak należy, że obecnie prawo przedsiębiorstw państwowych dopuszcza możliwość powstania przedsiębiorstw na podstawie umów zawieranych między nimi. Są to tzw. przedsiębiorstwa wspólne przedsiębiorstw państwowych (art. 11 ustawy o p.p.). Por. szerzej Cz. Przymusiński, *Spółki handlowe jako formy współdziałania przedsiębiorstw państwowych — wspólne przedsiębiorstwa państwowe*, Pr. Ust. Gosp. 1982, nr 7, s. 141 i m. — oraz przedsiębiorstwa mieszane (por. ustawę z dn. 10. 07. 1985 r. o przedsiębiorstwach mieszanych — Dz.U. nr 32, poz. 142).

¹¹ C. Kosikowski, H. Lewandowski, A. Rembieliński, M. Seweryński, *Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd jego załogi. Komentarz* (mpis).

¹² Tamże. Znaczenie aktów administracyjnych, w tym przede wszystkim decyzji administracyjnych w zarządzaniu gospodarką narodową, omawia J. Borkowski, *Decyzje administracyjne w sprawach gospodarczych*, PiP 1979, nr 2, s. 27 i n.

nym nazwy, rodzaju siedziby i przedmiotu działania przedsiębiorstwa. Ponadto akt erekcyjny musi określać przyznane środki niezbędne do prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwo. Organ tworzący przedsiębiorstwo może przekazać przysługujące mu z mocy prawa uprawnienia w zakresie władczego ingerowania w zakres kompetencji przedsiębiorstwa, powołanej w tym celu radzie nadzorczej. Możliwość takiego przekazania musi wynikać właśnie z aktu erekcyjnego (art. 53). Wskazane wyliczenie składników aktu tworzącego przedsiębiorstwo jest wyczerpujące. W niczym więcej organ założycielski nie może kępować swobody przedsiębiorstwa w podejmowaniu decyzji z zakresu jego organizacji. Widać tu wyraźną różnicę w stosunku do regulacji dekretowej tego zagadnienia. Organ decydujący o powstaniu nowej jednostki gospodarczej określa obecnie jedynie główne cechy jej organizacji, pozostawiając inne kwestie do szczegółowego unormowania przez samo przedsiębiorstwo.

Akt o utworzeniu przedsiębiorstwa użyteczności publicznej — obok zagadnień rozstrzyganych przez akt erekcyjny przedsiębiorstwa działającego na zasadach ogólnych — zawiera także inne postanowienia. Może on bowiem określać ponadto zasady i warunki powoływania zakładów, filii, oddziałów oraz innych wewnętrznych jednostek organizacyjnych przedsiębiorstwa, które sporządzają bilans (art. 9 ust. 3 ustawy o p.p.). Oznacza to, iż w przypadku, ody organ założycielski zdecyduje się na wprowadzenie do aktu tworzącego przedsiębiorstwo użyteczności publicznej wymienione zagadnienia, wyłączeniu ulegają w tym zakresie uprawnienia samego przedsiębiorstwa. Jak podkreślono bowiem wcześniej, tworzenie zakładów i innych jednostek organizacyjnych należy do problematyki normowanej co do zasady w statucie przedsiębiorstwa. Akty wewnętrzne organizacji przedsiębiorstwa użyteczności publicznej stanowią w tym wypadku jedynie dopełnienie przyjętych przez organ założycielski rozwiązań. Podlegają one zresztą dodatkowo kontroli tego organu w fazie zatwierdzania statutu.

W grupie aktów tworzących przedsiębiorstwo szczególne miejsce zajmuje akt erekcyjny przedsiębiorstwa wspólnego rad narodowych. Przedsiębiorstwo takie tworzy się w drodze zarządzenia terenowego organu administracji państwowej, wskazanego w uchwale rad narodowych w sprawie powołania wspólnego przedsiębiorstwa (§ 9 rozporządzenia RM z dn. 30.11.1981 r. w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych)¹³. Zarządzenie to, stanowiące akt tworzący przedsiębiorstwo, nie może jednak zawierać wszystkich wskazanych w ustawie o p.p. elementów charakteryzujących akt erekcyjny.

¹³ Dz.U. nr 31, poz. 170.

Określenie podstawowych zasad organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstwa wspólnego rad narodowych rozłożone zostało w tym przypadku między dwa różne akty. Pierwszym z nich jest wspólna uchwała rad narodowych (bądź jednobrzmiące uchwały dwóch lub więcej rad narodowych), na terenie właściwości których ma być realizowana działalność utworzonego przedsiębiorstwa (art. 10 ust. 1 ustawy o p.p. i § 7 rozporządzenia w sprawie wykonania ustawy o p.p.). Uchwała w sprawie powołania wspólnego przedsiębiorstwa rad narodowych określać ma między innymi: przedmiot działania przedsiębiorstwa oraz jego rodzaj (§ 8 rozporządzenia w sprawie wykonania ustawy o p.p.). Oznacza to wyłączenie w tym zakresie kompetencji organu założycielskiego. Na organie tym spoczywa natomiast obowiązek określenia w akcie erekcyjnym pozostałych elementów jego treści wynikających z ustawy o p.p.

3. W praktyce pojawił się problem dotyczący możliwości ingerencji organu przejmującego nadzór nad przedsiębiorstwem w wyniku zmiany podporządkowania w postanowieniu aktu tworzącego przejmowane przedsiębiorstwo.

Na gruncie obowiązujących przepisów przekazanie przedsiębiorstwa równoznaczne jest z przejęciem przez organ przyjmujący funkcji organu założycielskiego w stosunku do tego przedsiębiorstwa. Z faktu tego wynikają istotne konsekwencje z punktu widzenia uprawnień organu założycielskiego do władczyego ingerowania w przyznane przedsiębiorstwu kompetencje, w tym także w kompetencje z zakresu jego organizacji.

Podniesione na wstępie zagadnienie stało się przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 16 listopada 1983 r. sygn. akt IV PR 2/83¹⁴ Sąd Najwyższy przyjął, iż organ „przejmujący na podstawie § 1 ust. 4 rozporządzenia RM z dnia 4. 10. 1958 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania w ramach administracji państwowej przedsiębiorstw instytucji, zakładów, nieruchomości i innych obiektów majątkowych (tekst jednolity Dz.U. z 1970 r. nr 28, poz. 255) nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym uprawniony jest do dokonywania odpowiednich zmian w zarządzaniu, na podstawie którego przedsiębiorstwo zostało utworzone. O zakresie tych zmian decyduje organ przejmujący nadzór nad przedsiębiorstwem. Mogą one dotyczyć w szczególności przedmiotu działalności przedsiębiorstwa, jak również jego zasięgu terytorialnego”. Orzeczenie to otwiera przed organem przejmują-

¹⁴ OSNCP 1984, nr 6, poz. 104.

cym funkcję organu założycielskiego — ograniczone jedynie swobodną oceną organu „odpowiedniości” wprowadzonych zmian — szerokie możliwości ingerencji w sprawę objęte aktem erekcyjnym.

Stanowisko Sądu Najwyższego spotkało się ze zróżnicowaną oceną jego trafności. Dla jednych autorów istnienie prawa organu założycielskiego do zmian w akcie erekcyjnym podejmowanego przedsiębiorstwa podstawowych jego cech nie budzi wątpliwości¹⁵, u innych natomiast pogląd taki wywołuje sprzeciw¹⁶. Nawet gdyby przyjąć, że organ założycielski może zmieniać wyliczone w ustawie składniki treści aktu erekcyjnego, to z uwagi na ograniczenie sfery działań władczych tylko do wypadków przewidzianych przepisami ustawowymi¹⁷ (art. 4 ust. 2 i 52 ust. 2 ustawy o p.p.), wypadków tych nie można interpretować rozszerzająco. Nie można byłoby w związku z tym zmieniać zasięgu terytorialnego działalności przedsiębiorstwa, co dopuszcza niestety Sąd Najwyższy. R. Sowiński podkreśla¹⁸, za J. Starościakiem, że organ założycielski ma ograniczone możliwości (prawa) ingerencji w działalność powołanego już przedsiębiorstwa. Jest to jeden z elementów, na których opiera się samodzielność przedsiębiorstwa. R. Sowiński podnosi także, że raz ustalona sfera działania lub grupa obowiązków stają się elementem struktury organizacyjnej¹⁹. Przypomnieć zatem w związku z tym należy, że kształtowanie struktury organizacyjnej stało się, za sprawą nowych regulacji normatywnych, przedmiotem regulacji statutowej. Uchwalenie zaś statutu stanowi przejaw samodzielności przedsiębiorstwa w sferze jego organizacji.

Z tych też względów należy przyłączyć się do głosów występujących przeciwko szeroko dopuszczonej przez Sąd Najwyższy możliwości ingerowania przez organ założycielski w akt erekcyjny istniejącego już przedsiębiorstwa. Jeśli już istnieje niezbędna potrzeba zmiany aktu o utworzenie przedsiębiorstwa, to należy przyjąć, że zmiana taka może tylko dotyczyć tych elementów jego treści, które są wyraźnie wymienione w ustawie o p.p. Rzecz jasna zmiany te będą głębsze w przypadku przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

¹⁵ B. Bieniek, *Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd pracowniczy w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, PiZS 1985, nr 4—5, s. 68.

¹⁶ Por. krytyczną głosę do wyroku Sądu Najwyższego z dn. 16. 11. 1983 r. R. Sowińskiego, PiP 1985, nr 6, s. 118 i n.

¹⁷ Sąd Najwyższy w wyroku z dn. 16. 11. 1983 r. nr IV PR 2/83 (OSNCP 1984, nr 6, poz. 104) wyjaśnił, że przez pojęcie „przepisów ustawowych należy rozumieć także te przepisy wykonawcze, które zostały wydane na podstawie delegacji ustawowej, a zatem mające charakter równorzędny z ustawą”.

¹⁸ Sowiński, *glosa...*, s. 121.

¹⁹ Tamże, s. 121—122.

2.2. REGULAMIN ORGANIZACYJNY A STATUT PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

1. Rozgraniczenie materii między statutem i regulaminem jest dość płynne²⁰. Regulamin organizacyjny przedsiębiorstwa określa szczegółowo zakres działania, podział czynności i odpowiedzialności osób pełniących funkcje kierownicze i samodzielne w przedsiębiorstwie (art. 28 ust. 1 ustawy o p.p.).

Regulamin organizacyjny stanowi zbiór norm, instrukcji i procedur dotyczących sposobu zachowania się członków organizacji, które określają strukturę organizacyjną²¹. Stąd też regulamin stanowi uzupełnienie i skonkretyzowanie rozwiązań zawartych w statucie. Materia normowana regulaminem wiąże się najczęściej z operatywnym, bieżącym zarządzaniem przedsiębiorstwem. Wynika stąd potrzeba częstszego dostosowania treści regulaminu do zmieniających się warunków. Kierunek, jak również zakres tych zmian, zgodny musi być ze statutem przedsiębiorstwa. Regulamin organizacyjny nie określa sytuacji prawnej jednostki organizacyjnej. Dotyczy natomiast problematyki podziału pracy w ramach przedsiębiorstwa, sposobu wykonania przyznaných kompetencji. Treść regulaminu pozwala zatem przyjąć, że norma regulaminowa — w odróżnieniu od normy statutowej — jest normą wskazującą. W literaturze podnosi się, że wewnątrzorganizacyjne unormowania o mniej stabilnym charakterze, a nie zastrzeżone dla unormowań statutowych, powinny być zamieszczone w regulaminach²². Podkreślić jednak należy, że treść regulaminu nie może wykroczać poza ramy zakreślone w art. 28 ustawy o p.p.

2. Regulamin organizacyjny adresowany jest do osób pełniących funkcje kierownicze i samodzielne w przedsiębiorstwie. Indywidualnym rozwiązaniem każdego przedsiębiorstwa będzie wyznaczenie kręgu tych osób. Bez wątplenia regulamin dotyczyć powinien dyrektora i jego zastępców, głównego księgowego, kierowników zakładów i ich zastępców, kierowników innych jednostek organizacyjnych. Pewne wątpliwości nastroczać może określenie stanowisk samodzielnych w przedsiębiorstwie. Wydaje się, że o zaliczeniu do grupy takich stanowisk decydować powinny takie czynniki, jak: rodzaj wymaganych kwalifikacji, duża swoboda podejmowania decyzji, bezpośrednia podległość dyrektorowi przedsiębiorstwa. Dlatego też regulamin obejmować powinien także zakres działania i odpowiedzialności między inny-

²⁰ J. Wiszniewski, *Prawo gospodarcze*, Warszawa 1982, s. 77.

²¹ *Encyklopedia...*, s. 349.

²² Wiszniewski, *Prawo...*, s. 77.

mi radcy prawnego, głównego technologa, szefa produkcji itp. Regulamin nie może wchodzić w kolizję z aktami normatywnymi powszechnie obowiązującymi, określającymi ramowo zadania i odpowiedzialność osób, których dotyczy (np. ustawa o p.p. w części dotyczącej dyrektora, ustawa o radcach prawnych). Precyzyjne określenie zakresu obowiązków poszczególnych osób pozwala na indywidualizację odpowiedzialności za sposób ich wykonania. Zakres zadań, podział czynności pozostałych pracowników przedsiębiorstwa, dostosowanych do potrzeb konkretnych stanowisk pracy, dokonywany jest przez bezpośrednich ich przełożonych.

3. Regulamin organizacyjny przedsiębiorstwa ustala dyrektor po zasięgnięciu opinii rady pracowniczej (art. 28 ust. 1 ustawy o p.p.). Opinia rady pracowniczej jest w tym przypadku obligatoryjnym elementem trybu ustalania tego aktu. Waga zagadnień objętych regulaminem wymaga sprawności w jego ustaleniu. Na przeszkodzie stanąć tu może opieszałość rady pracowniczej w zaopiniowaniu projektu przedłożonego przez dyrektora. Przyjmując, że dyrektor przedsiębiorstwa ma obowiązek zasięgania opinii rady w sprawach regulaminu, zaproponować można odpowiednie stosowanie do wymienionej sytuacji art. 25 i 26 ustawy o s.z.p.p. Przepis art. 26 ustawy nakłada na radę pracowniczą obowiązek wypowiedzenia się w sprawie będącej przedmiotem opinii przed upływem dwóch tygodni od dnia otrzymania zapytania. W sprawach pilnych organ może zwrócić się o wyrażenie opinii w terminie krótszym, jednakże nie krótszym niż 5 dni (art. 26 ust. 1). Niewyrażenie przez radę pracowniczą opinii w określonym lub uzgodnionym terminie uważa się za brak zgłoszenia zastrzeżeń (art. 26 ust. 2). W opinii swej rada pracownicza może podnieść przeciwko proponowanym postanowieniom regulaminu zarzuty dotyczące zarówno celowości i legalności (chodzi zwłaszcza o zgodność regulaminu ze statutem) rozwiązań organizacyjnych. Dyrektor, nie podziеляjąc zgłaszanych zarzutów, może ich nie uwzględnić w regulaminie. Istotny jest tylko fakt zasięgnięcia opinii rady pracowniczej przedsiębiorstwa w tej sprawie. Regulamin, w przeciwieństwie do statutu, nie podlega kontroli organów zewnętrznych.

2.3. STATUT SAMORZĄDU ZAŁOGI A STATUT PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

1. Ogólne zebranie pracowników (delegatów) w ramach realizacji swych kompetencji stanowiących określać może zasady organizacji

i działania samorządu załogi przedsiębiorstwa. Czyni to w formie statutu samorządu, który uchwała na wniosek rady pracowniczej przedsiębiorstwa (art. 10 pkt 5 ustawy o s.z.p.p.). Co do zasady, podobnie zresztą jak w odniesieniu do statutu przedsiębiorstwa, uchwała ogólnego zebrania w sprawie statutu samorządu nie wymaga zatwierdzenia i wchodzi w życie z chwilą jej podpisania. Od tej zasady jednak wyjątki wprowadzają przepisy wykonawcze. Artykuł 49 ust. 2 ustawy o s.z.p.p. nakłada obowiązek zatwierdzenia przez organ założycielski statutów samorządów działających w przedsiębiorstwach podległych Ministrowi Obrony Narodowej²³, Ministrowi Finansów²⁴ działających przy zakładach karnych i podporządkowanych Ministrowi Sprawiedliwości²⁵, jak również przedsiębiorstw wykonujących w całości lub w przeważającej części zadania na potrzeby obronności i bezpieczeństwa Państwa²⁶ oraz przedsiębiorstw, które w całości lub w części pracują poza granicami kraju²⁷. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący.

Treść statutu samorządu jest w dużej mierze determinowana przyjętą w statucie przedsiębiorstwa strukturą organizacyjną. Ustalenie bowiem określonej (jedno- lub wielozakładowej) struktury organizacyjnej przesądza fakt istnienia w zakładach przedsiębiorstw ogólnego zebrania jako organu samorządu załogi (art. 7 ust. 1 ustawy o s.z.p.p.). Ustalenie w statucie przedsiębiorstwa, że istnieją w przedsiębiorstwie jednostki organizacyjne sporządzające bilans, pozwala powołać w nich rady pracownicze (art. 23, ust. 1 ustawy o s.z.p.p.). To samo dotyczy

²³ Rozp. RM z dn. 30. 11. 1981 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów ustaw o przedsiębiorstwach państwowych oraz samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego do przedsiębiorstw państwowych podległych Ministrowi Obrony Narodowej (Dz.U. nr 31, poz. 172, zmien. Dz.U. z 1982 r., nr 29, poz. 202; Dz.U. z 1984, nr 10, poz. 41).

²⁴ Rozp. RM z dn. 30. 12. 1981 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów ustaw o przedsiębiorstwach państwowych oraz samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego do przedsiębiorstw państwowych podległych Ministrowi Finansów (Dz.U. z 1982 r. nr 1, poz. 5).

²⁵ Rozp. RM z dn. 30. 12. 1981 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów ustaw o przedsiębiorstwach państwowych oraz samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego do przedsiębiorstw podległych Ministrowi Sprawiedliwości działających przy zakładach karnych (Dz.U. z 1982 r. nr 1, poz. 6).

²⁶ Rozp. RM z dn. 30. 12. 1981 r. w sprawie zakresu stosowania ustaw o przedsiębiorstwach państwowych oraz o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego do przedsiębiorstw państwowych wykonujących w całości lub w przeważającej części zadania dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa Państwa, a także do wykonujących te zadania jednostek organizacyjnych innych przedsiębiorstw (Dz.U. z 1982 r. nr 1, poz. 3; zmien. Dz.U. z 1984 r. nr 10, poz. 41).

²⁷ Rozp. RM z dn. 17. 01. 1983 r. w sprawie zakresu stosowania ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego do przedsiębiorstw, które w całości lub w części pracują poza granicami kraju (Dz.U. nr 4, poz. 27).

możliwości powołania rad pracowniczych w innych jednostkach organizacyjnych przedsiębiorstwa (art. 33 ust. 4 ustawy o s.z.p.p.)²⁸.

2. Ustawa o s.z.p.p. w kilku swych przepisach odsyła do szczegółowej regulacji statutowej normowanych w niej ramowo problemów. Statut samorządu stanowi zatem uzupełnienie rozwiązań ustawowych. I tak w szczególności ogólne zebranie pracowników (delegatów) upoważnione zostało do ustalenia innej liczby członków rady pracowniczej, aniżeli wynika to z ustawy. Na tym tle zrodziła się wątpliwość, czy w statucie samorządu można przewidzieć liczbę członków rady, mniejszą niż 15 osób. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 31 października 1983 r. nr III PZP 36/83²⁹ przyjął, że statut może określać skład rady pracowniczej mniejszy niż 15 osób, z tym jednak, że musi być zachowany kolegialny charakter tego organu.

Statut samorządu spełnia ważne funkcje w zakresie ustalania zasad organizacji i przeprowadzania wyborów do organów samorządu. Określa on bowiem szczegółowe zasady powoływania komisji wyborczej oraz tryb jej działania (art. 16 ust. 2). Praktyka wykazuje, że statuty samorządu ograniczają, niestety wbrew ustawie, prawo wyborcze zarówno czynne, jak i bierne³⁰.

Ustalając szczegółowy tryb działania rady pracowniczej przedsiębiorstwa oraz zasady zwoływania i odbywania posiedzeń (art. 32 ust. 1), statut może powoływać komisje i zespoły będące organami pomocniczymi rady pracowniczej (art. 23 ust. 2). Statut określa także sposób zwoływania ogólnego zebrania pracowników (delegatów), a co niezwykle istotne — określa liczbę delegatów wchodzących w skład zebrania delegatów³¹ w przedsiębiorstwie jednozakładowym oraz w zakładzie przedsiębiorstwa wielozakładowego, w którym liczba zatrudnionych przekracza 300 pracowników (art. 8 ust. 3).

W przypadku przyjęcia w statucie przedsiębiorstwa struktury wielozakładowej, statut samorządu może przewidzieć prawo powoływa-

²⁸ M. Guziński, T. Kocowski, *Zagadnienia ustalania przez przedsiębiorstwa państwowe ich organizacji wewnętrznej i zasad działania*, Prz. Ust. Gosp. 1983, nr 8—9, s. 252—253.

²⁹ OSNCP 1984, nr 4, poz. 52.

³⁰ T. Kościńska, *Uwagi na tle sądowej rejestracji przedsiębiorstw państwowych i ich zrzeszeń*, PiZS 1984, nr 2, s. 50—51.

³¹ Na tle art. 31 ustawy o p.p. i art. 7 i 8 ustawy o s.z.p.p. zrodziła się wątpliwość, czy zgodny z prawem jest zapis statutu samorządu, że organem samorządu jest ogólne zebranie delegatów. SN w uchwale z dn. 8. 08. 1984 r. nr III PZP 27/84 stwierdził, że „Nie jest sprzeczne z prawem zawarte w statucie samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego określenie, że organem samorządu jest ogólne zebranie delegatów...”, OSNCP 1985, nr 2—3, poz. 30.

nia rady pracowniczej zakładu oraz określać, jakie sprawy dotyczące zakładu rada pracownicza przedsiębiorstwa przekazuje radzie pracowniczej zakładu. Przy przekazywaniu spraw należy uwzględnić charakter spraw oraz możliwości ich realizacji (art. 33 ust. 4). Przekazanie tak szerokiej gamy problemów do samodzielnego regulaminu w statucie samorządu stwarza szansę indywidualizacji metod, form i środków służących uczestnictwu załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Obserwacja praktyki wykazuje, że szansa ta nie jest należycie wykorzystywana³².

W literaturze przedmiotu, a szczególnie w publicystyce, pojawiły się próby konstruowania wzorcowych statutów s.z.p.p., których podstawowym celem stać się miała pomoc dla organów samorządu w wykładaniu nierzadko niejasnych sformułowań ustawy³³. Działalność taka wywołała wokół wzorcowych statutów samorządu ożywioną polemikę³⁴. Wydaje się jednak, że niezależnie od jakości proponowanych wzorców przedkładanie samorządom gotowych rozwiązań stoi w jaskrawej sprzeczności z ideą przyjętej w ustawie koncepcji. Chodzi przecież o indywidualizowanie zakreślonych ramowo zasad organizacji i funkcjonowania samorządu. Indywidualizacji takiej nie służą natomiast jakiegokolwiek wzorcowe rozwiązania zgłaszane chociażby w najlepszej wierze ich twórców.

3. Statut samorządu nie podlega, wbrew upowszechnionym w publicystyce poglądom³⁵, sądowej rejestracji podobnej do tej, która dotyczy statutu przedsiębiorstwa. M. Błażejczyk podkreśla, że przeciwko możliwości uznania konieczności sądowej rejestracji statutu samorządu przemawia fakt, że „ani ustawa o przedsiębiorstwach, ani też ustawa o samorządzie załogi, bądź też inny akt normatywny nie ustanowiły sądowej bądź innej (np. administracyjnej) rejestracji statutów samorządu załogi”³⁶.

Statut samorządu — z uwagi na to, iż dotyczy organizacji i funkcjonowania organów samorządu będących także organami przedsiębiorstwa zajmującymi ważne miejsce w strukturze organizacyjnej

³² Kościńska, *Uwagi...*, s. 51.

³³ Por. np. *Samorząd załogi. Podstawowe akty prawne*, Warszawa 1983.

³⁴ Krytyczne stanowisko w stosunku do rozwiązań zawartych we wzorcowych statutach zajmuje W. Sanetra, *Czy wzorować się na wzorcowym statucie?*, GP 1984, nr 8, s. 7; z opozycją występuje natomiast B. Ziemiańin, *Czy wzorować się na wzorcowym statucie?*, Życie Gosp. 1984, nr 23, s. 7.

³⁵ Takie stanowisko utrzymuje np.: T. B. Jaworski, *Ważne dla samorządu załogi*, „Rzeczpospolita” 1983, nr 32; tenże, *Statut podlega rejestracji*, „Rzeczpospolita” 1983, nr 43.

³⁶ M. Błażejczyk *Samorząd załogi przedsiębiorstwa*, Warszawa 1985, s. 51.

przedsiębiorstwa — stanowi uzupełnienie statutu przedsiębiorstwa. Dlatego też musi on być z nim zgodny. Nad zapewnieniem tej zgodności czuwać powinien dyrektor przedsiębiorstwa odpowiedzialny przed załogą za prawidłowe prowadzenie przedsiębiorstwa. Właściwe funkcjonowanie przedsiębiorstwa nie jest natomiast możliwe bez dostosowania do istniejących warunków organizacji. Organizację tę ustalają przecież w przeważającej mierze statut przedsiębiorstwa, a także statut samorządu.

3. WNIOSKI

Realizowana w Polsce reforma gospodarcza zakłada daleko idące przeobrażenia w organizacji gospodarki³⁷. Dokonane dotychczas zmiany w tym zakresie nie spełniają jeszcze pokładanych w nich nadziei, stąd też działania zmierzające do dostosowania struktury aparatu gospodarczego do potrzeb wynikających z nowych zasad gospodarowania³⁸. Wzrasta w związku z tym niepomniernie rola generalnych aktów organizacji dotyczących gospodarki jako całości. Na tym tle jednak dostrzegać trzeba znaczenie indywidualnych aktów organizacji, które wraz z wymienionymi wcześniej stanowią dopiero kompletny system aktów organizujących gospodarke.

Indywidualne akty organizacji stanowią różnorodny pod względem rodzajowym zbiór przepisów. Należą do nich zarówno: akt organu administracji państwowej tworzący przedsiębiorstwo, regulamin organizacyjny, statut samorządu, księga służb przedsiębiorstwa i wreszcie statut przedsiębiorstwa. Samodzielność przedsiębiorstwa, której przejawem są także podejmowane zgodnie z wolą i interesem przedsiębiorstwa działania w sferze organizacji, sprawiła że ustawodawca przekazał uprawnienia w tym zakresie organom przedsiębiorstwa.

Wśród indywidualnych aktów organizacji przedsiębiorstwa stanowiących przez jego organy, pierwszorzędne znaczenie odgrywa statut przedsiębiorstwa. Wynika to przede wszystkim z materii nim regulowanej. Statut bowiem jest swoistym aktem wykonawczym regulującym zagadnienia przekazane ustawowo. Pomimo to podkreślić trzeba, że regulacja statutowa uzupełniona musi być przez postanowienia za-

³⁷ Por. *Kierunki reformy gospodarczej*, [w:] W. Baka, *Polska reforma gospodarcza*, Warszawa 1983, s. 118 i n.

³⁸ Przykładem tego typu działań są przedsięwzięcia podejmowane przez Komisję do spraw Reformy Gospodarczej. Por. np. *Założenia i kierunki kształtowania struktur organizacyjnych w gospodarce*, „Rzeczpospolita”, 17. 01. 1985 r., dodatek „Reforma Gospodarcza” nr 49.

warte w regulaminie organizacyjnym przedsiębiorstwa i statucie samorządu. Każdy z organów przedsiębiorstwa tworzących akty wewnętrzne jego organizacji może działać tylko w ramach upoważnień zawartych w ustawie o p.p. i o s.z.p.p. To samo dotyczy organu założycielskiego, którego działanie wykraczające poza ramy przyznaných kompetencji może powodować naruszenie zakresu samodzielności przedsiębiorstwa.

J. WINDSKI

Wieloletnia praca w dziedzinie prawa gospodarczego, w szczególności w zakresie prawa przedsiębiorstwa, w tym w szczególności w zakresie prawa organizacyjnego przedsiębiorstwa. W latach 1950-1955 był kierownikiem Wydziału Organizacji i Kadr w Zarządzie Głównym Związku Pracowniczym. W latach 1955-1960 był kierownikiem Wydziału Organizacji i Kadr w Zarządzie Głównym Związku Pracowniczym. W latach 1960-1965 był kierownikiem Wydziału Organizacji i Kadr w Zarządzie Głównym Związku Pracowniczym. W latach 1965-1970 był kierownikiem Wydziału Organizacji i Kadr w Zarządzie Głównym Związku Pracowniczym. W latach 1970-1975 był kierownikiem Wydziału Organizacji i Kadr w Zarządzie Głównym Związku Pracowniczym. W latach 1975-1980 był kierownikiem Wydziału Organizacji i Kadr w Zarządzie Głównym Związku Pracowniczym. W latach 1980-1985 był kierownikiem Wydziału Organizacji i Kadr w Zarządzie Głównym Związku Pracowniczym. W latach 1985-1990 był kierownikiem Wydziału Organizacji i Kadr w Zarządzie Głównym Związku Pracowniczym. W latach 1990-1995 był kierownikiem Wydziału Organizacji i Kadr w Zarządzie Głównym Związku Pracowniczym. W latach 1995-2000 był kierownikiem Wydziału Organizacji i Kadr w Zarządzie Głównym Związku Pracowniczym. W latach 2000-2005 był kierownikiem Wydziału Organizacji i Kadr w Zarządzie Głównym Związku Pracowniczym. W latach 2005-2010 był kierownikiem Wydziału Organizacji i Kadr w Zarządzie Głównym Związku Pracowniczym. W latach 2010-2015 był kierownikiem Wydziału Organizacji i Kadr w Zarządzie Głównym Związku Pracowniczym. W latach 2015-2020 był kierownikiem Wydziału Organizacji i Kadr w Zarządzie Głównym Związku Pracowniczym. W latach 2020-2025 był kierownikiem Wydziału Organizacji i Kadr w Zarządzie Głównym Związku Pracowniczym. W latach 2025-2030 był kierownikiem Wydziału Organizacji i Kadr w Zarządzie Głównym Związku Pracowniczym.

Rozdział 5

CHARAKTER PRAWNY STATUTU PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO

1. Charakter prawny statutu nie był w nauce prawa administracyjnego pojmowany jednolicie. Nadawano przepisom statutowym zarówno pozaprawne znaczenie, traktując je jedynie jako „wewnętrzne przepisy zakładowe”, państwowe przepisy organizacyjne, jak i uznając ich prawny charakter, traktowano je jako przepisy „porządkowe i dyscyplinarne” albo jako autonomiczne, samorządowe przepisy zakładowe czy terytorialne¹.

Dyskusja wokół charakteru prawnego aktów wewnętrznych zakładów państwowych (regulaminów i statutów) ożywiona została wzrostem roli i znaczenia zakładów państwowych (szkół, szkół wyższych, szpitali, bibliotek, domów kultury itp.) w życiu społeczeństwa socjalistycznego². M. Elżanowski, analizując akty zakładowe z punktu widzenia ich normatywności, dowodzi że „regulamin zakładu odpowiada wszystkim warunkom, jakim powinien odpowiadać akt normatywny...”³ W szczególności spełnia on warunek istnienia podstawy prawnej do jego wydania, zawiera element nowości normatywnej; reguły pożądanego zachowania się określone w regulaminie mają charakter podwójnej generalności. Ponadto regulaminy i statuty są ogłaszane. Związane jest to z tym, iż w dużej części przypadków są one nadawane zakładom przez właściwych ministrów w formie zarządzenia⁴. War-

¹ J. Homplewicz, glosa do postanowienia NSA z dn. 31. 08. 1984 r. SA/WR/357/84, PIP 1985, nr 5, s. 138.

² M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 5.

³ Tamże, s. 127.

⁴ Pomimo to J. Starościak podkreśla znaczenie wpływu organów zakładu państwowego na treść ustalonego regulaminu. Por. szerzej: J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 125—126.

to w tym miejscu podkreślić, że J. Homplewicz traktuje w ogóle statuty i regulaminy zakładowe jako przepisy prawa administracyjnego o randze zarządzeń administracyjnych⁵.

Zwracając uwagę na konieczność szerokiego ujmowania źródeł miejscowego prawa administracyjnego, J. Starościak zalicza do nich statuty i regulaminy zakładu administracyjnego⁶.

Tak więc można przyjąć, że statut zakładu administracyjnego, normujący zasadnicze problemy dla sytuacji prawnej zakładu i jego użytkowników, ma już na gruncie prawa administracyjnego uznane miejsce w hierarchii źródeł prawa.

Statut przedsiębiorstwa państwowego nie został dotąd poddany podobnej, jak w przypadku zakładu administracyjnego, analizie służącej odpowiedzi na pytanie, czy zawiera on znamiona aktu prawotwórczego i czy w związku z tym może on być uznany jako element prawa przedsiębiorstw państwowych, obowiązującego zarówno samo przedsiębiorstwo, jak i inne jednostki organizacyjne, w tym zwłaszcza organy zarządzania gospodarką narodową⁷. Rozważenie tego problemu wymaga wykazania cech właściwych aktom normatywnym.

2. Pojęcie aktu normatywnego należy do zagadnień mających bogatą literaturę. Wynika to stąd, iż wiąże się ono ściśle z problematyką źródeł prawa, a ta ma przecież charakter interdyscyplinarny⁸. W piśmiennictwie prześledzić można dyskusję zmierzającą do ustalenia właściwości aktu normatywnego. Sprecyzowanie jego znaczenia jest o tyle ważne, że — jak wykazuje praktyka — „społecznie działające prawo zapewne jest zbiorem znacznie bogatszym niż zbiór przepisów ustano-

⁵ Por. szerzej: J. Homplewicz, *Zarządzanie administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, ZNUJ 1970, Prace prawnicze, z. 47.

⁶ J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Wrocław 1977, s. 140.

⁷ Organem zarządzania gospodarką narodową jest podmiot realizujący funkcję zarządzania. Por. szerzej: C. Kosikowski, *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Łódź 1984, s. 27, a zwłaszcza: tenże: *Regulacja prawna naczelnych organów zarządzania gospodarką narodową (koncepcja metodologiczna)*, PiP 1982, nr 9, s. 73 i n.; tenże, *Podmioty zarządzania gospodarką narodową w świetle reformy gospodarczej*, AUL 1984, Folia iuridica 16, s. 3 i n. Podkreślić trzeba, że w literaturze postuluje się konieczność dostosowania struktury centralnych i naczelnych organów administracji państwowej realizujących m. in. funkcje zarządzania gospodarką narodową do potrzeb reformy gospodarczej. Por. m. in. L. Bar, *Ocena realizacji prawnej reformy gospodarczej*, PiP 1984, nr 5, s. 198; R. Malinowski, *Reforma gospodarcza a struktury administracji centralnej*, PiP 1985, nr 1, s. 3 i n.; J. Borkowski, *Ocena stanu prawa administracyjnego*, NP 1985, nr 9, s. 68.

⁸ R. Malinowski, *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1975, s. 72.

wionych w trybie kwalifikowanym [...] i obejmuje zarówno inne reguły wypracowane w praktyce wykładni, zasady interpretacji i stosowania prawa ustawionego w trybie kwalifikowanym, wytyczne Sądu Najwyższego i pewne «normy» proponowane przez naukę prawa⁹.

W literaturze wyróżnia się szereg koncepcji, które przybliżają znaczenie pojęcia aktu normatywnego. Opowiedzenie się za którymkolwiek z poglądów jest konsekwencją przyjętej koncepcji prawa.

Ożywiona dyskusja na temat właściwości aktu normatywnego datuje się już od wczesnych lat pięćdziesiątych. Problematyka ta była m. in. przedmiotem obrad konferencji poświęconej zagadnieniom prawnym Konstytucji PRL zorganizowanej w Warszawie w 1953 r. F. Longchamps zabierając głos wskazał, choć nie wprost, na dwie cechy aktu normatywnego: generalność i fakt stanowienia przez ten akt źródła prawa¹⁰. Te same elementy eksponował T. Bigo¹¹.

Bogaty przegląd stanowisk w przedmiocie określania cech aktu normatywnego przedstawia W. Dawidowicz¹². Dokonany przegląd posłużył autorowi do zgłoszenia własnej propozycji określenia aktu normatywnego. Zdaniem Dawidowicza, akt normatywny to „forma stanowienia przez organy administracji państwowej przepisów prawnych podporządkowanych ustawie”. Dalej autor precyzuje właściwości aktu normatywnego twierdząc, że „akty normatywne są zawsze generalne”, a także podnosząc, iż „moc obowiązująca aktu normatywnego posiada wszelkie cechy obowiązywania normy prawnej jako ogólnego wzoru zachowania się zabezpieczonego przymusem państwowym”¹³.

Nie zawsze jednak propozycje nauki były wystarczające dla kształtowania się praktyki. Przykładem takiego stanu rzeczy jest oficjalny dokument Prokuratury Generalnej, który określa sposób właściwego pojmowania prawa do ustalenia przedmiotowego zakresu prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa. Stwierdza się w nim, „że za prze-

⁹ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977, s. 43.

¹⁰ *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, t. 2, Warszawa 1954, s. 240 i n.

¹¹ Tamże, s. 275.

¹² Autor cytuje m. in. poglądy M. Zimmermana, dla którego synonimami są pojęcia „akt generalny” i „akt normatywny”, M. Jaroszyńskiego, który używa terminu „akt normatywny” dla określenia takich aktów, „które w swej treści zawierają normy prawne” oraz T. Kuty, zdaniem którego przez akty normatywne rozumiemy „takie akty, które w swej treści zawierają reguły postępowania zezwalające na jednostronne i obowiązkowe rozstrzygnięcie określonych sytuacji społecznych i które nie konsumują się w jednorazowym przypadku określonym co do miejsca i czasu”. Por. szerzej W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. 1, *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 263—268.

¹³ Tamże, s. 273.

pis prawa uważamy jedynie ustawę, dekret lub rozporządzenie wydane na podstawie ustawy lub dekretu oraz w granicach delegacji ustawy, a także uchwały Rady Ministrów oparte na takiej samej podstawie prawnej. Nie stanowią więc źródła prawa i nie są przepisami prawnymi instrukcje, okólniki, wytyczne, a nawet zarządzenia"¹⁴. Z uwagi na istotne zwężenie pojęcia prawa, jedynie do przepisów powszechnie obowiązujących wcześniej określona zasada w stosunku do aktów wykonawczych, innych aniżeli rozporządzenia, uzupełniona została następująco: „o tym, czy określony przepis jest przepisem prawa nie decyduje ani tytuł aktu normatywnego, ani jego ogłoszenie, czy nawet powołanie się na delegację, lecz wydanie go przez właściwy organ państwowy na podstawie, w celu wykonania normy ustawowej". Uzupełnienie to spowodowało, iż po to „aby ustalić, czy mamy do czynienia z przepisami prawnymi, trzeba zbadać każdy taki akt i porównać go z odpowiednią ustawą"¹⁵.

Krytykę takiego sposobu pojmowania aktów normatywnych przeprowadził W. Zakrzewski, zaznaczając m. in., iż zmniejszenie „zakresu aktów uznawanych za normatywne do wydawanych tylko na podstawie upoważnienia ustawowego i w jego granicach, powoduje niedostrzeganie fragmentaryczności konstytucyjnej regulacji systemu prawotwórstwa"¹⁶.

Radzaj normy prawnej, którą zbudować można z przepisów aktu prawnego, który ma być uznany za akt normatywny, stanowi punkt wyjścia rozważań J. Starościaka. Twierdzi on, że „cechą charakterystyczną aktu normatywnego jest to, że adresat aktu jest oznaczony ogólnie, nie wskazany konkretnie (z imienia i nazwiska)"¹⁷. Dalej autor rozwija tę tezę, twierdząc że (1) za akt normatywny uznać można ten tylko akt prawny, który jest skierowany do nie wskazanego konkretnie kręgu osób, oraz (2) za akt indywidualny można uznać tylko akt skierowany do konkretnie oznaczonych osób (osoby). J. Starościak dodaje jednak, że liczba osób jako kryterium wiążące się z konkretnością adresata nie wchodzi w rachubę. Może być wydany akt normatywny zarówno dotyczący kilku, kilkunastu czy nawet kilkudziesięciu osób. Dla uzupełnienia tej myśli J. Starościaka dodać trzeba, iż jako cechę podstawową, wskazującą na to, iż mamy do czynienia z „normą praw-

¹⁴ H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa w PRL*, Warszawa 1970, s. 64—65.

¹⁵ Tamże, s. 65.

¹⁶ W. Zakrzewski, *Zarys podmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979, s. 46 i n.

¹⁷ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 73; tenże, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, Warszawa 1978, s. 55—56.

na", uznaje on „abstrakcyjność norm prawnych". Abstrakcyjność ta jest dwustronna: jest to abstrakcyjność (nieokreśloność) adresata i abstrakcyjność sytuacji prawnej objętej normą. Tego rodzaju dwustronna abstrakcyjność powoduje „trwałość" normy prawnej, polegającą na tym, że jednorazowe jej zastosowanie „nie konsumuje" normy prawnej, nie wyklucza dalszego jej zastosowania w podobnych warunkach. Oznacza to, że nie może być uznane za normę ogólną ustalenie, którego dalsza indywidualizacja nie jest możliwa¹⁸. Ponadto J. Starościek za niezbędne warunki prawidłowości aktu normatywnego uważa wydanie go przez uprawniony do tego organ w granicach jego kompetencji i w przepisany trybie oraz publikację w sposób umożliwiający zapoznanie się z jego treścią przez wszystkich zainteresowanych¹⁹.

Na tle rozróżnienia aktu normatywnego i aktu indywidualnego proponowanego przez J. Starościeka trafne wydają się uwagi W. Zakrzewskiego, który podkreśla, że „Przeciwstawienie normy prawnej — akt o charakterze indywidualnym konkretnym jest w pełni do przyjęcia jedynie wówczas, gdy nie zwięźamy nadmiernie pojęcia aktu normatywnego. Akt indywidualnie konkretny może być poleceniem wydanym legalnie nie tylko jednej osobie, lecz równocześnie szeregu osobom, nie tracąc nic ze swego indywidualnie konkretnego charakteru. Decyzja o zwołaniu Rady Ministrów na posiedzenie niewątpliwie nie jest normą ogólną, mimo że powoduje skutki prawne w odniesieniu do wcale licznego grona osób". I dalej autor twierdzi, że „Jak długo nie mamy do czynienia z aktem, który zobowiązuje do konkretnego zachowania w jednorazowym przypadku określonym co do miejsca i czasu, nie mamy do czynienia z normą prawną. Lecz również reguła postępowania nie zawsze jest «normą prawną»". Zdaniem W. Zakrzewskiego, nie jest nią wówczas, „gdy nie posiada mocy obowiązującej, gdy jest jedynie wytyczną mającą być o tyle tylko stosowaną, o ile inne względy celowości czy potrzeby nie stają na przeszkodzie". W. Zakrzewski podnosi, że „Reguła musi mieć charakter obowiązujący, a więc nie podlegać dowolności zmian w trakcie swego obowiązywania"²⁰. W późniejszych swych pracach, odrzucając krytykowany przez siebie uproszczony pogląd zakładający, że prawo to tylko normy powszechnie obowiązujące, W. Zakrzewski proponuje szerokie ujęcie aktu normatywnego, stanowiąc iż „za akt prawotwórczy należy uznać każdy taki akt, który wyznacza reguły i wzory postępowania, których przestrzeganie jest dla

¹⁸ J. Starościek, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 13—14.

¹⁹ Starościek, *Prawne formy działania...*, s. 125.

²⁰ K. Opałek, W. Zakrzewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958, s. 194—195.

jego adresatów prawnie obowiązujące, niezależnie od tego, jaką formę ma podstawa prawna jego ustanowienia, jaki jest jego zasięg przedmiotowy i podmiotowy oraz jaki jest zakres i forma sankcji służących ochronie jego przestrzegania"²¹. Rozwijając tę myśl, w dalszym toku wywodu autor rozróżnia stanowienie i stosowanie prawa, przyjmując „że kwalifikacji działań prawotwórczych nie przyznajemy poleceniom konkretno-indywidualnym nie mającym trwałości obowiązywania i wyczerpującym swe znaczenie prawne w rozstrzygnięciu konkretnego problemu, a tym samym będącym jednorazowym zastosowaniem posiadanych przez działającego uprawnień w określonej sytuacji organizacyjnej”²².

Na uwagę zasługuje także sposób rozumienia aktu prawotwórczego prezentowany przez H. Rota. Aktem prawotwórczym — jego zdaniem — „jest akt wydany przez organ państwa (lub inny podmiot uprawniony) na podstawie upoważnienia zawartego w konstytucji lub innej ustawie, w formie przez ustawę przewidzianej i zawierający normy, które określonego rodzaju podmiotom wyznaczają określonego rodzaju zachowania się, ilekroć występują przewidziane w tych warunkach okoliczności”. Autor podkreśla także, że „normy zwyczajowe czy też precedensy, chociaż nie są aktami prawotwórczymi, mogą funkcjonować w porządku prawnym, w zasadzie podobnie jak normy prawne. Zależy to jednak od normatywnej koncepcji źródeł prawa danego systemu”²³. W innej pracy H. Rot definiuje akt normatywny jako „każdy akt prawny, który «nie konsumuje się» przez jego stosowanie, jest aktem ogólnym, czyli normatywnym (prawotwórczym, normodawczym)”²⁴. Autor ten dokonuje także podziału systemu aktów prawotwórczych na dwie grupy: 1) akty prawotwórcze (normatywne) powszechnie obowiązujące oraz 2) akty prawotwórcze (normatywne) kierownictwa wewnętrznego.

Do pierwszej grupy zalicza te akty, które łącznie spełniają następujące warunki: (1) ogólny charakter norm postępowania dotyczących wszystkich kategorii adresatów; (2) określone warunki prawne stanowienia aktu prawotwórczego; (3) obowiązek zgodnego z ustawą ogłoszenia aktu normatywnego²⁵.

²¹ Zakrzewski, *Zarys...*, s. 16.

²² Tamże, s. 35.

²³ H. Rot, *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcja i typy*, Wrocław 1980, s. 31; tenże, *Porządkowanie prawodawstwa w świetle potrzeb stosowania prawa*, PiP 1979, nr 2, s. 16.

²⁴ Rot, *Akty prawotwórcze...*, s. 35; Rot, Siarkiewicz, *Akty normatywne...*, s. 65.

²⁵ Rot, Siarkiewicz, *Akty normatywne...*, s. 70.

Do drugiej grupy zaliczane są akty normatywne o następujących cechach: (1) normowanie zachowań się adresatów usytuowanych wewnątrz układu organizacyjnego państwa; (2) ogólne związanie aktu prawotwórczego przepisami prawnymi określającymi organizację i kompetencje organów państwowych; (3) brak generalnie określonego obowiązku ogłoszenia aktu prawotwórczego²⁶. Za podstawowe kryterium rozróżnienia aktów prawotwórczych (normatywnych, normodawczych) H. Rot uznaje zakres obowiązywania aktu normatywnego. Przez „powszechnie obowiązywanie» należy rozumieć prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów: wszystkich organów państwowych, wszystkich obywateli, wszystkich organizacji społecznych, instytucji, urzędów, przedsiębiorstw itd.”²⁷ Owa powszechność obowiązywania doznaje jednak licznych ograniczeń²⁸. „Akty kierownictwa wewnętrznego wiążą jedynie organ państwa oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, a mianowicie urzędy, zakłady i państwowe jednostki gospodarcze”²⁹. W drodze tych aktów „nie można regulować takich spraw, jak: ustroj, właściwość i tryb postępowania sądów, położenie prawne więźniów, nakładanie na obywateli podatków i innych świadczeń, ustanowienie sankcji karnych [...], tworzenie właściwości i tryb działania organów państwowych wyposażonych we władztwo”³⁰. Rzecz jasna, wyłączeniu spod działania przepisów kierownictwa wewnętrznego, niższego rzędu niż ustawa (dekret z mocą ustawy), podlegają sprawy obejmowane ogólną nazwą „sfery praw i obowiązków obywateli”, a więc sprawy sytuacji prawnej obywateli wobec organów państwowych oraz wzajemne prawa i obowiązki między obywatelami (i ich organizacjami)³¹.

W ramach aktów kierownictwa wewnętrznego występuje — podobnie jak i w grupie aktów powszechnie obowiązujących — istotne wewnętrzne ich zróżnicowanie. H. Rot wyróżnia dwie grupy takich aktów. Jedną grupę stanowią przepisy typu wytycznych, zarządzeń, instrukcji (akty kierownictwa wewnętrznego zawierające przepisy dyrektywne). Grupa ta obejmuje 2 podgrupy: 1) przepisy określające warunki realizacji zadań organów i instytucji podporządkowanych; 2) przepisy określające sposoby (formy, metody, środki) realizacji zadań tego rodzaju organów i instytucji. Druga grupa to przepisy regula-

²⁶ Rot, *Akty prawotwórcze...*, s. 81; tenże, *Przepisy prawne wewnątrznie obowiązujące (z rozważań nad koncepcją prawa socjalistycznego)*, SP 1973, nr 37, s. 67—96.

²⁷ Rot, *Akty prawotwórcze...*, s. 35.

²⁸ Rot, Siarkiewicz, *Akty normatywne...*, s. 72—73.

²⁹ Rot, *Akty prawotwórcze...*, s. 81.

³⁰ Tamże, s. 82.

³¹ Rot, Siarkiewicz, *Akty normatywne...*, s. 90.

minowe (akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego zawierające przepisy regulaminowe)³².

Na koniec warto podkreślić, iż — z uwagi na zróżnicowaną niekiedy strukturę aktu normatywnego — H. Rot proponuje jako kryterium stanowiące wyróżnienie aktu normatywnego następującą cechę: „Jeżeli taki tekst zawiera zdanie (zдания), z których da się wydedukować co najmniej jedną wypowiedź dyrektywy ogólnej [...], mamy do czynienia z normą prawną, a więc aktem normatywnym (prawotwórczym, normodawczym)”³³.

Innym kryterium wyodrębnienia aktów normatywnych jest fakt wnoszenia do systemu prawa przez akty późniejsze elementu nowości normatywnej. Twórcą tej koncepcji jest S. Włodyka. Analizując różnice zachodzące między sądowymi dyrektywami interpretacyjnymi a aktami normatywnymi, dochodzi on do wniosku, że „sądowe dyrektywy interpretacyjne wiążące ogólnie nie różnią się w niczym od aktów normatywnych, gdy chodzi o ich cechy «obowiązywania» i «ogólności»”³⁴. Natomiast wyróżnikiem rozdzielającym te dwie grupy aktów jest wspomniana już „nowość normatywna”, której nośnikiem musi być norma prawna, aby zakwalifikowana być mogła do grupy aktów normatywnych. S. Włodyka w związku z tym podnosi, iż mówiąc o tworzeniu prawa „jakżeż często zapomina się o tym, że już w samej nazwie «tworzenie» zawarty jest *implicite* element «nowości»; za akt tworzący prawo może być w związku z tym uznany jedynie taki akt, który wprowadza nową regulację prawną, który więc ustanawia, zmienia lub uchyla normy prawne”³⁵.

Cytowani dotąd autorzy jako podstawową cechę normatywności eksponują ogólny charakter regulacji objętych aktem normatywnym. Trzeba w związku z tym bliżej przyjrzeć się różnicom zachodzącym między normą generalną i indywidualną. Konsekwencją tego podziału jest rozdział między tworzeniem a stosowaniem prawa. Zdaniem J. Wróblewskiego, tworzenie prawa to „stanowienie obowiązujących norm generalnych”³⁶. S. Włodyka podkreśla jednak, „iż «tworzenie

³² Rot, *Akty prawotwórcze...*, s. 99—100.

³³ Rot, Siarkiewicz, *Akty normatywne...*, s. 65.

³⁴ S. Włodyka, *Wiążąca wykładnia sądowa*, Warszawa 1971, s. 60.

³⁵ Tamże, s. 60—61. Na zagadnienie nowości aktu normatywnego zwraca uwagę także M. Elżanowski, który podnosi, że przepis „aby mógł być uznany za normę prawną, powinien stanowić nową regułę postępowania, a nie tylko wyjaśnienie czy interpretację prawną”. Elżanowski, *Zakład...*, s. 128—129.

³⁶ J. Wróblewski, *Norma generalna i norma indywidualna*, ZNUE 1962, S. I, z. 23, s. 21.

norm prawnych» niekoniecznie musi być uważane za synonim «tworzenia prawa»³⁷.

Analiza przeciwstawienia norm generalnych i indywidualnych może być przeprowadzona ze względu na różne kryteria³⁸. Nie tu miejsce, aby szczegółowo analizować tę problematykę. Wystarczy podkreślić, że podział norm na generalne i indywidualne dokonywany jest ze względu na właściwości adresata normy i z punktu widzenia jej podmiotu. Pierwsze kryterium pozwala na dokonanie podziału w zależności od tego, „czy adresat jest elementem klasy podmiotów ze względu na określoną cechę (cechy), czy też jest określony jako konkretny podmiot prawa”³⁹. Zastosowanie drugiego kryterium powoduje uzyskanie norm abstrakcyjnych i konkretnych. „Normy abstrakcyjne mają charakter «powtarzalny», gdyż adresat ma obowiązek określonego zachowania się, ilekroć powstaną określone warunki”⁴⁰. Liczba czynności stosowania normy abstrakcyjnej jest nieokreślona. Inaczej rzecz się ma w odniesieniu do norm konkretnych. Są one „spełnione” przez konkretne, ograniczone w czasie „zachowanie się”⁴¹. Podkreślając braki wskazanej klasyfikacji, J. Wróblewski proponuje, aby „ujmować «normy generalne» jako reguły ogólne i abstrakcyjne, natomiast «normy indywidualne» jako reguły jednostkowe i konkretne”⁴².

W tym kontekście jaśniejsze wydają się poglądy cytowanych autorów na akt normatywny. Podkreślana abstrakcyjność czy ogólność aktu, niezależnie od pewnych różnic w rozumieniu tych pojęć, oznacza, że pojęciem aktu normatywnego mogą na pewno być objęte tylko takie przepisy, z których zbudować można normę prawną skierowaną do rodzajowo oznaczonego adresata, którego zachowanie się, zgodnie z dyspozycją normy, nie spowoduje jej „konsumpcji” w jednorazowym akcie.

3. Na podstawie wyników dotychczasowej dyskusji wokół aktów normatywnych można dokonać zestawienia eksponowanych przez cytowanych autorów cech normatywności. Cechami charakteryzującymi akty normatywne są:

— generalność regulacji rozumiana zarówno w sensie podmiotowym, tj. jako nieokreśloność adresata, jak i w sensie przedmiotowym,

³⁷ Włodyka, *Wiążąca wykładnia...*, s. 47.

³⁸ Wróblewski, *Norma...*, s. 3—26.

³⁹ Tamże, s. 9.

⁴⁰ Tamże, s. 10.

⁴¹ *Loc. cit.*

⁴² W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 319.

tj. trwałości normy prawnej polegającej na „niekonsumowaniu” się normy prawnej przez fakt jej jednorazowego zastosowania;

- istnienie określonych przez prawo warunków stanowienia;
- wymóg publikacji w przypisanym trybie, co należy rozumieć szeroko, tj. nie tylko jako obowiązek zamieszczania w którymś z istniejących organów promulgacyjnych;
- wnoszenie do systemu prawa elementu nowości normatywnej, tj. stanowienie nowej reguły postępowania, a nie tylko wyjaśnienie czy interpretacja prawa.

W celu odpowiedzi na postawione wcześniej pytanie, dotyczące normatywności statutu przedsiębiorstwa, należy zbadać, czy spełnia on wskazane właściwości aktu normatywnego.

Statut przedsiębiorstwa państwowego, ustalając strukturę organizacyjną przedsiębiorstwa oraz normując inne zagadnienia przekazane do jego regulacji przez ustawę, nie jest skierowany do konkretnego adresata, a obowiązuje on wszystkie organy i pracowników przedsiębiorstwa (ogólność regulacji). Normy zawarte w statucie mają charakter powtarzalny (abstrakcyjność regulacji). Utworzenie np. zakładu przedsiębiorstwa wg zasad przewidzianych w statucie nie powoduje „skonsumowania” się normy prawnej, ten tryb określającej. Ta sama norma stanowić będzie podstawę tworzenia zakładu także w przyszłości. Jeśli więc normy statutowe odznaczają się ogólnością i abstrakcyjnością regulacji, to są to normy generalne.

Uchwalenie statutu następuje w trybie i w formie określonym w ustawie o p.p. i s.z.p.p. Statut uchwała na wniosek dyrektora ogólne zebranie pracowników zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej połowy liczby pracowników. Uchwalenie statutu nastąpić może jedynie w granicach zawartego w ustawie o p.p. upoważnienia. Organy przedsiębiorstwa nie mogą przekraczać przyznanych im kompetencji i normować spraw nie przekazanych im do samodzielnego regulowania.

Co prawda obowiązujące prawo nie przewiduje, tak jak to miało miejsce pod rządem rozporządzenia komercjalizacyjnego z 1927 r. oraz dekretu o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych z roku 1947, obowiązku publikowania statutu przedsiębiorstwa w Monitorze Polskim, to można jednak przyjąć, że statut podlega swoistej formie ogłoszenia. Jest nią fakt zamieszczenia statutu w rejestrze przedsiębiorstw państwowych. Jawność formalna, z jakiej korzysta ten rejestr, zapewnia możliwość zapoznania się z treścią statutu wszystkich tych, którzy mają w tym interes prawny i którzy są w tym zainteresowani.

Zagadnienia struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, tworzenia jego zakładów, system kontroli wewnętrznej przedsiębiorstwa, stosun-

ków prawnych między jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład przedsiębiorstwa oraz zasady występowania w stosunkach prawnych z innymi jednostkami organizacyjnymi nie są obecnie w pełni normowane przez przepisy powszechnie obowiązujące. Jest to zamierzone działanie prawodawcy i wynika z konieczności realizacji zasad reformy gospodarczej. Wskazane problemy mają być samodzielnie normowane przez przedsiębiorstwo. W związku z tym, statut wprowadza w tym zakresie nową regulację, spełniającą tym samym postulat nowości właściwej aktom normatywnym.

Skoro statut przedsiębiorstwa odznacza się generalnością regulacji, spełnia przewidziane przez prawo warunki stanowienia, podlega swojej publikacji w formie umieszczenia go w rejestrze przedsiębiorstw, a nadto wprowadza element nowości normatywnej — to można uznać, iż jest on aktem normatywnym. Z uwagi na ograniczony — co do zasady — zakres obowiązywania, statut stanowi źródło prawa miejscowego.

Gdyby jednak porównać przedstawione cechy statutu ze statutami tworzonymi przez praktykę, to trudno byłoby uznać te ostatnie za akty normatywne. Jak wykazywały bowiem badania sądowego rejestru przedsiębiorstw państwowych, statuty te mają wiele wad. Wśród nich — z analizowanego punktu widzenia — najistotniejsze znaczenie posiada fakt, że ich treść w przeważającej części stanowi potwórze stosowanych fragmentów ustaw o p.p. i o s.z.p.p. Statuty te nie wprowadzają więc nowości do systemu prawa, która — jak wykazano — stanowi jedną z cech właściwych aktom normatywnym. Wyklucza to możliwość włączenia takich wadliwych aktów do systemu źródeł prawa przedsiębiorstw państwowych. Wynika stąd ważny wniosek dla praktyki, bowiem instytucja statutu przedsiębiorstwa określona została przez ustawodawcę jako istotny składnik tego systemu.

Uznając prawotwórczy charakter statutu, podkreślić należy jego wpływ na zabezpieczenie samodzielności przedsiębiorstwa w zakresie jego organizacji. Statut stanowi bowiem fragment obowiązującego przedsiębiorstwa porządku prawnego. Tworzenie go przez organy przedsiębiorstw na podstawie wyraźnych upoważnień ustawowych przesądza pierwszeństwo statutu przed aktami różnej rangi wkraczającymi w problematykę przekazaną do kompetencji normodawczych organów przedsiębiorstwa⁴³. Statut przedsiębiorstwa nie jest w żadnym razie przeja-

⁴³ Por. uchwałę nr 57 RM z dn. 23. 05. 1983 r. w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji (MP nr 22, poz. 124). Uchwała ta określa m. in. zasady organizacji kontroli wewnętrznej państwowych jednostek organizacyjnych, w tym także p.p., stanowiąc jednak, że w przedsiębiorstwie o systemie kontroli wewnętrznej decyduje statut przedsiębiorstwa (§ 22). Oznacza to, iż w braku statutu albo niedostatecznego unormowania problematyki kontroli w statucie zastosowanie

wem autonomizacji jego działalności normodawczej. Zachodzi tu analogiczne zjawisko, jak w przypadku działalności prawotwórczej organizacji spółdzielczych, w odniesieniu do których ani konstytucja, ani prawo spółdzielcze nie dają żadnej podstawy do takiego przypuszczenia⁴⁴. M. Wierzbowski charakteryzując relacje między prawem stanowionym przez organy państwowe a normami wydawanymi przez organizacje spółdzielcze, podnosi że te pierwsze „regulują tryb wydawania norm przez organizacje spółdzielcze, sposób ich ewentualnego zaskarżenia, zakres podmiotów, które mają obowiązek podporządkowania się tym normom”. Konkludując twierdzi, „że system norm organizacji spółdzielczych nie jest tylko systemem przez prawo uznanym, lecz również systemem, któremu prawo wyznacza istotną rolę w kształtowaniu określonych stosunków społecznych”⁴⁵.

Uwagi te należy odnieść także do działalności normodawczej przedsiębiorstw państwowych, której głównym przejawem w sferze organizacji jest statut przedsiębiorstwa. Teza ta jest tym bardziej uzasadniona, gdyż statut tworzy pewną stałą strukturę organizacji i zarządzania, której poddane jest przedsiębiorstwo państwowe. Ustalenia zawarte w statucie wiążą nie tylko pracowników przedsiębiorstwa, ale także — w niektórych sytuacjach — podmioty zewnętrzne⁴⁶. Z uwagi na to, że norma statutowa określa sytuację prawną danej jednostki organizacyjnej w ramach przedsiębiorstwa, a także w konkretnych sytuacjach — w stosunkach z jednostkami zewnętrznymi⁴⁷, M. Guziński i T. Kocowski nadają jej charakter normy sytuującej. Jest to cecha wyróżniająca statut spośród innych wewnętrznych aktów organizacji przedsiębiorstwa.

znajdują przepisy cytowanej uchwały. Nie trzeba bliżej wykazywać, że jest to sprzeczne z zasadą samodzielności przedsiębiorstwa.

⁴⁴ J. Boć, T. Kuta; *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 45.

⁴⁵ M. Wierzbowski, *Akty normatywne organizacji spółdzielczych*, Warszawa 1977, s. 41—42. Podobny pogląd reprezentują Z. Rybicki, i S. Piątek, którzy pojmują statuty i regulaminy jako wewnętrzne akty generalne obowiązujące co do zasady w ramach danej jednostki organizacyjnej. Autorzy ci jednak akcentują możliwość związania normami statutowymi podmiotów zewnętrznych w sprawach z zakresu działalności tych jednostek: *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 139—140.

⁴⁶ M. Guziński, T. Kocowski, *Zagadnienia, ustalenia przez przedsiębiorstwa państwowe ich organizacji wewnętrznej i zasad działania*, Prz. Ust. Gosp. 1983, nr 8—9, s. 252.

⁴⁷ Tamże, s. 252. Rozróżnienie norm na sytuujące (określające kompetencje, normy w ścisłym znaczeniu) i wskazujące (określające sposób i kierunek użycia tych kompetencji) — jest dziełem A. Chełmońskiego. Uwagi na ten temat zawarł on w pracy: *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966, s. 38 i n.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzone rozważania upoważniają do sformułowania następujących, zasadniczych dla całości opracowania tez.

1. Na przestrzeni wieków nastąpiła zmiana w pojmowaniu rangi statutu. Zmiana ta polegała na przypisaniu statutowi odmiennej roli w hierarchii źródeł prawa. Statuty w znaczeniu dawniejszym posiadały bardzo szeroki zakres, obejmowały bowiem wszelkie grupy przepisów prawa. Ich rangę utrwalał fakt, że pochodziły one od króla lub sejmu. Obecnie nie stanowią już statuty formy wyrazu woli prawodawcy o charakterze powszechnym. Regulują one jednak nadal strukturę i funkcjonowanie oraz zadania organizacji, w której obowiązują.

2. Konstrukcja statutu przedsiębiorstwa państwowego przeszła zmienną ewolucję. Przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji, czyniły ze statutu przedsiębiorstwa akt będący — obok wspomnianego rozporządzenia i rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydzielenia przedsiębiorstwa z administracji — podstawą prawną jego działania. Statut z uwagi na swoją treść w sposób istotny uzupełniał przepisy powszechnie obowiązujące. Był on także warunkiem sądowej rejestracji przedsiębiorstwa.

Statut przedsiębiorstwa tworzonego na podstawie dekretu z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych nie stanowił już podstawy nabycia przez przedsiębiorstwo osobowości prawnej. Znacznie mniejsza liczba zagadnień mogła być też w nim normowana. Zmalała więc jego rola wśród aktów prawnych będących podstawą prawną działania przedsiębiorstwa.

Przepisy dekretu z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych, powstałe w okresie centralizacji zarządzania gospodarką narodową, w ogóle nie przewidywały obowiązku posiadania przez przedsiębiorstwo statutu. Było to wynikiem braku miejsca dla indywidualizowania rozwiązań organizacyjnych przedsiębiorstwa w dobie panującej w tym zakresie daleko idącej uniformizacji struktur przedsiębiorstw państwowych.

3. Gwarantując przedsiębiorstwu działanie w warunkach samodzielności, ustawa o p.p. z 1981 r. wyposaża je w prawo samodzielnego uchwalania statutu. Statut jest istotnym uzupełnieniem rozwiązań ustawowych w zakresie przekazanym do jego regulacji stosownie do potrzeb przedsiębiorstwa. Stąd też przyjęte rozwiązanie należy ocenić jako w pełni odpowiadające realizacji podstawowego celu przedsiębiorstwa, jakim jest zaspokajanie potrzeb społecznych oraz osiąganie efektywnych ekonomicznie wyników. Rozwiązanie to stworzyło ponadto podstawy odejścia od dotychczasowej uniformizacji struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa państwowego.

4. Ustawa o p.p. wprowadza podział treści statutu na dwie części. Pierwsza z nich obejmuje te elementy jego treści, od których istnienia uzależniona jest możliwość określenia aktu przedsiębiorstwa mianem statutu. Są to: struktura organizacyjna przedsiębiorstwa (art. 17 ust. 1), tworzenie zakładów i innych jednostek organizacyjnych przedsiębiorstwa, systemu kontroli wewnętrznej, stosunki prawne między jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład przedsiębiorstwa oraz zasady występowania w stosunkach prawnych z innymi jednostkami organizacyjnymi (art. 27 ust. 1). Drugą grupę stanowią natomiast te elementy treści statutu, których umieszczenie w nim jest zależne od woli organów przedsiębiorstwa. Chodzi tu o możliwość powołania kolegium przedsiębiorstwa oraz rady techniczno-ekonomicznej, a nadto wyposażenie dyrektora w prawo powołania komisji do rozstrzygania sporów między jednostkami organizacyjnymi przedsiębiorstwa (art. 29 ust. 1, art. 30 ust. 1). Przedstawione wyliczenie elementów treści statutu jest wyczerpujące i nic ponadto nie może być w statucie normowane. Chodzi tu zwłaszcza — co wykazuje praktyka — o zawieranie w statucie postanowień dotyczących organów przedsiębiorstwa, czy problematyki jego upadłości i likwidacji. Zamieszczenie w statucie regulacji przekraczającej ramy ustawowej delegacji powoduje nieważność tych postanowień. W ich miejsce obowiązują przepisy powszechnie obowiązujące. Pominięcie natomiast któregokolwiek z elementów obligatoryjnych (z wyjątkiem przedsiębiorstw jednozakładowych) po-

woduje konieczność nieuznania aktu przedsiębiorstwa za jego statut.

5. Skonstruowany tryb uchwalania statutu przedsiębiorstwa, w którym dominujące znaczenie posiada możliwość wzajemnego kwestionowania przez organy przedsiębiorstwa swoich decyzji dotyczących statutu, stwarza pełne szanse przygotowania, a następnie uchwalenia statutu odpowiadającego wymaganiom przepisów ustawy o p.p. Tym samym służy to realizacji podstawowego celu regulacji statutowej, którym jest indywidualizowanie rozwiązań organizacyjnych, stosownie do potrzeb i warunków działania przedsiębiorstwa.

6. Praktyka nie wykazuje zrozumienia dla konieczności posiadania przez przedsiębiorstwo prawidłowo sporządzonego statutu. Wymóg uchwalenia statutu traktowany jest w płaszczyźnie dodatkowego obowiązku utrudniającego pracę organów przedsiębiorstwa. W związku z tym daje się zauważyć chęć wypełnienia tego obowiązku jak najmniejszym nakładem sił i umiejętności (wiedzy). Statuty rażą schematyzmem, powtarzaniem przepisów ustaw o p.p. i o s.z.p.p., brakiem regulacji wszystkich bezwzględnie wymaganych przez ustawę elementów treści, błędami w zakresie techniki legislacyjnej. Potwierdzeniem tej tezy jest fakt, że na blisko 300 statutów zbadanych w rejestrze przedsiębiorstw prowadzonym przez Sąd Rejonowy w Łodzi, żaden z tych aktów nie jest statutem przedsiębiorstwa w rozumieniu ustawy o p.p. Dlatego też należy postulować zwiększenie intensywności działania w zakresie przygotowania i opiniowania projektów statutów przez obsługę prawną przedsiębiorstw, na której ciąży przecież obowiązek popularyzowania prawa i wyjaśniania jego znaczenia.

Wbrew intencjom ustawodawcy pojawiają się statuty „wzorcowe” nie mające często wiele wspólnego ze wzorem godnym naśladowania. Jest to tym bardziej niepokojące, iż są one publikowane w periodykach naukowych mających uznaną renomę. Stanowi to dodatkową zachętę do ich stosowania. „Wzorce” takie są formułowane także przez niektóre organy założycielskie. Mając na uwadze skutki podobnych działań, chociażby na przykładzie statutów zjednoczeń przedsiębiorstw, praktyce takiej należy się zdecydowanie przeciwstawić i uznać ją za sprzeczną z ustawą o p.p.

7. Statut przedsiębiorstwa państwowego stanowi warunek konieczny jego rejestracji. Z chwilą rejestracji przedsiębiorstwo uzyskuje osobowość prawną. W toku postępowania rejestrowego na sądzie spoczywa obowiązek badania legalności dokumentów stanowiących podstawę wpisu. Należy postulować konieczność przykładania przez sądy rejestrowe

większej wagi do realizacji ich obowiązków. O tym, że sądy wykonują te obowiązki niewłaściwie, świadczy fakt rejestracji aktów nie odpowiadających wymogom statutów stawianych im przez ustawę o p.p.

8. Należy *de lege ferenda* postulować zsynchronizowanie przepisu art. 18 ust. 2 ustawy o p.p. i przepisów rozporządzenia rejestrowego w części dotyczącej terminu zatwierdzania statutu przedsiębiorstw wliczonych w art. 5 i 18 ust. 1 ustawy o p.p. (termin możliwie krótki i nie dłuższy jednak niż 3 miesiące od daty przedłożenia statutu) z terminem składania przez dyrektora wniosku o zarejestrowanie przedsiębiorstwa nowo utworzonego (30 dni od daty utworzenia przedsiębiorstwa). Obecne rozwiązanie stanowić może przeszkodę w terminowym wywiązaniu się przez dyrektora z nałożonego na niego obowiązku w zakresie określonym przez § 12 rozporządzenia rejestrowego.

9. Jako trafne należy uznać rozwiązanie poddające uchwałę ogólnego zebrania pracowników (delegatów) dotyczącą statutu kontroli dyrektora, przejawiającą się w możliwości wstrzymania wykonania uchwały sprzecznej z prawem. Jest to wstępny element trybu eliminującego akty niezgodne z obowiązującymi przepisami. Wyposażenie organu założycielskiego w prawo zatwierdzania statutów niektórych przedsiębiorstw jest wyrazem realizacji w stosunku do tych przedsiębiorstw uprawnień mieszczących się w ramach sprawowanego nadzoru. Powoduje to zwężenie pola samodzielnych działań przedsiębiorstwa. Samodzielność organizacyjna bowiem jest miernikiem samodzielności przedsiębiorstwa w ogóle.

10. Statut przedsiębiorstwa państwowego jest aktem normatywnym o ograniczonym zasięgu obowiązywania, wydanym na podstawie ustawy o p.p. zawierającym przepisy organizacji mające za przedmiot kształtowanie struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa i innych spraw przekazanych do regulacji statutowej. Statut stanowi część prawa przedsiębiorstw państwowych, któremu poddane jest przedsiębiorstwo, i w związku z tym ustalenia w nim zawarte wiążą nie tylko pracowników przedsiębiorstwa, ale także organy zewnętrzne, w tym zwłaszcza organ założycielski, który nie może wkraczać w kompetencje przedsiębiorstwa w zakresie objętym jego regulacją.

11. Statut przedsiębiorstwa — w odróżnieniu od statutów innych organizacji — nie normuje stosunków przedsiębiorstwa z jednostką sprawującą nadzór, ani też nie zajmuje się problematyką zasad działania przedsiębiorstwa.

12. Statut zajmuje wśród aktów wewnętrznych organizacji przedsiębiorstwa naczelną pozycję. Tym, co odróżnia go od regulaminu organizacyjnego i statutu samorządu, jest ranga zagadnień nim normowana, oceniania z punktu widzenia efektywności działania przedsiębiorstwa. Ponadto regulamin organizacyjny konkretyzuje i uzupełnia postanowienia statutowe. Wynika to stąd, iż statut zawiera normy sytuujące, natomiast udziałem regulaminu są normy wskazujące. Cechą odróżniającą statut od aktu erekcyjnego jest, poza treścią obydwu aktów, przede wszystkim to, że statut jest przejawem tworzenia prawa, gdy akt erekcyjny jako akt administracyjny pochodzący od organów administracji państwowej jest aktem stosowania prawa.

LE STATUT D'UNE ENTREPRISE D'ÉTAT À LA LUMIÈRE DU DROIT POLONAIS

(Résumé)

Les considérations qu'on a faites autorisent à la formulation des thèses suivantes, essentielles pour l'élaboration entière.

Pendant des siècles, la perception de l'importance du statut a subi un changement. Ce changement consistait en attribution au statut d'un rôle différent dans la hiérarchie des sources du droit. Jadis l'étendue des status était vaste, puisqu'ils embrassaient tous les groupes des règles du droit. Leur importance était affermie par le fait de venir du roi ou de la diète. A présent les statuts ne sont plus une forme d'expression de la volonté de l'employeur ayant le caractère universel. Cependant ils continuent à régler la structure, le fonctionnement et les devoirs de l'organisation, dans laquelle ils sont en vigueur.

L'institution du statut de l'entreprise d'état n'est pas toute neuve dans l'ordre juridique polonais, parce qu'elle a subi une évolution caractéristique. Les règlements du décret du Président de la République du 17 mars 1927 concernant la séparation de l'administration d'état des entreprises d'état industriels, commerciaux et mineurs et la commercialisation de celles-ci, transformaient le statut d'une entreprise en un acte qui, ainsi que le décret mentionné et celui du Conseil des ministres concernant le dégagement de l'entreprise de l'administration, était la base juridique de son action. Le statut, vu sa teneur, complétait d'une façon essentielle les règlements universellement obligatoires. Il était aussi une condition nécessaire de l'enregistrement de l'entreprise.

Le statut de l'entreprise créée à la base du décret du 3 janvier 1947 de la fondation des entreprises d'état ne constituait plus le fondement de l'acquisition de la personnalité juridique par l'entreprise. Considérablement moindre était le nombre des problèmes qui pouvaient être réglés en lui. Son rôle parmi les actes juridiques, étant une base de l'action de l'entreprise, a diminué aussi. Les règlements du décret du 26 octobre 1950 des entreprises d'état, nés dans la période de la centralisation de la gestion de l'économie nationale, ne prévoyaient pas l'obligation de posséder un statut par l'entreprise. Cela résultait du manque de place pour l'individualisation des solutions d'organisation à l'époque d'une uniformisation bien avancée des structures des entreprises d'état.

En garantissant à l'entreprise l'action dans les conditions d'autonomie, le décret de l'entreprise d'état de l'an 1981 l'équipe en droit de voter le statut

autonome. Le statut est un véritable supplément des solutions statutaires dans le domaine de ses régularisations conformément aux besoins de l'entreprise. Ainsi les solutions adoptées doivent être appréciées comme celles qui pleinement correspondent à la réalisation de l'objectif primordial de l'entreprise, qu'est l'assouvissement des besoins sociaux et l'obtention des résultats économiquement effectifs. Cette solution a créé les possibilités d'abandonner l'uniformisation en cours de l'entreprise d'état.

Le décret de l'entreprise d'état introduit la division du statut en deux parties. La première d'entre elles embrasse ces éléments de sa teneur, de l'existence desquels dépend la possibilité de donner à l'acte le nom d'un statut. Ce sont: la structure d'organisation de l'entreprise (art. 17 point 1), la fondation des établissements et autres unités d'organisation de l'entreprise, la fondation du système de contrôle intérieur, les relations juridiques entre les unités d'organisation faisant partie de l'entreprise et les principes de procéder dans les relations juridiques avec d'autres unités d'organisation (art. 27 point 1). Cependant les éléments de la teneur du statut, dont le placement dans le statut dépend de la volonté des organes de l'entreprise, constituent le deuxième groupe. Il s'agit ici de la possibilité de constituer le collège de l'entreprise et le conseil technique et économique et en plus de pourvoir le directeur d'un droit de former la commission pour trancher les litiges entre les unités d'organisation de l'entreprise (art. 29 point 1, art. 30 point 1).

L'énumération présentée des éléments de la teneur du statut est détaillée et rien outre cela ne peut être normalisé dans le statut. Il s'agit ici surtout — et la pratique le démontre — d'inclure dans le statut les décisions se rapportant aux organes de l'entreprise, aux problèmes de sa faillite ou de sa liquidation. L'inclusion dans le statut de la régularisation dépassant les cadres de la délégation statutaire cause la nullité de ces décisions. Les règlements universellement en vigueur les remplacent. Cependant l'omission d'un élément obligatoire quelconque (sauf les entreprises à un établissement) a pour conséquence la nécessité de ne pas reconnaître l'acte de l'entreprise pour son statut.

Le train construit de voter le statut de l'entreprise, qui rend possible aux organes de l'entreprise de questionner mutuellement leurs décisions se rapportant au statut, crée l'occasion favorable de préparer et ensuite voter le statut correspondant aux exigences des règlements de la loi sur l'entreprise d'état. De même cela sert à la réalisation de l'objectif primordial de la régularisation statutaire, qu'est l'individualisation des solutions d'organisation conformément aux besoins et conditions de l'action de l'entreprise.

La pratique semble ne pas comprendre qu'il est nécessaire, qu'une entreprise ait un statut régulièrement dressé. L'exigence de voter le statut est traitée comme un devoir supplémentaire entravant le travail de l'entreprise. En conséquence, se fait voir l'envie de remplir ce devoir sans faire une grande dépense de forces et d'esprit. Les statuts choquent par leur schématisation, la répétition des règlements des lois sur l'entreprise d'état et de l'autonomie de l'équipe de l'entreprise d'état par le manque de régulation de tous les éléments de la teneur exigés absolument par la loi, par les fautes dans le domaine de la technique législative. Cette thèse est prouvée par le fait, que parmi presque 300 statuts, inscrits sur le registre des entreprises tenu par le tribunal régional, qu'on a examinés, aucun n'est un statut de l'entreprise suivant les lois sur l'entreprise d'état. C'est pourquoi il faut postuler l'accroissement de l'intensité des travaux dans le domaine de préparation et d'estimation des projets des statuts par le service juridique des entre-

prises, sur lequel repose le devoir de populariser le droit et expliquer son importance.

Contre les intentions du législateur paraissent les statuts — modèles, souvent n'ont rien de commun avec un exemple digne d'être imité. C'est d'autant plus inquiétant, qu'ils sont publiés dans les périodiques scientifiques ayant une renommée reconnue. C'est encore un encouragement de plus de les appliquer. De tels „modèles" sont aussi formulés par les organes fondateurs. En prenant en considération les résultats des actions pareilles, ne fût-ce qu'au cas des statuts des associations des entreprises, il faut s'opposer décidément à une telle pratique et la reconnaître comme une contradiction à la loi sur les entreprises d'état.

Le statut de l'entreprise constitue une condition nécessaire de son enregistrement. Du moment où elle est enregistrée, l'entreprise acquiert sa personnalité juridique. Au cours de la procédure d'enregistrement sur le tribunal repose le devoir d'examiner la légalité des documents autorisant à l'inscription. Il faut postuler que les tribunaux enregistrants prêtent plus d'attention à l'importance de la réalisation de leurs devoirs. Le fait d'enregistrer les actes qui ne correspondent pas aux exigences imposées par la loi sur l'entreprise d'état démontre que les tribunaux accomplissent leurs devoirs d'une façon incorrecte.

Il faut postuler de lege ferenda que soient synchronisés: le règlement art. 18 point 2 de la loi sur l'entreprise d'état et les règlements de la disposition d'enregistrement dans la partie concernant le terme de sanctionner le statut des entreprises énumérées dans les articles 5 et 18 de la loi sur les entreprises d'état (délai court autant qu'il est possible, pas plus long de 3 mois, dès le moment de la présentation du statut) avec le terme de la requête adressée par le directeur concernant l'enregistrement d'une nouvelle entreprise (30 jours dès le moment de la fondation de l'entreprise). La solution actuelle peut empêcher le directeur de remplir son devoir à un terme fixé par le § 12 du règlement d'enregistrement.

Il faut reconnaître pour réussie la solution soumettant la résolution de l'assemblée générale des travailleurs (délégués) se rapportant au statut de contrôle du directeur, se manifestant dans la possibilité d'arrêter l'exécution de la résolution contradictoire au droit. C'est un élément préliminaires du cours éliminant les actes incompatibles avec les règlements en vigueur. Le fait de pourvoir l'organe fondateur d'un droit de sanctionner les statuts de certaines entreprises est l'expression de la réalisation, par rapport à ces entreprises, des droits compris dans les cadres de la surveillance exercée. Cela occasionne le rétrécissement du champ des actions autonomes de l'entreprise, puisque l'autonomie d'organisation est en général un indicateur de l'autonomie d'une entreprise.

Le statut d'une entreprise d'état est un acte normatif ayant une sphère limitée d'obligation, rendu à la base d'une loi sur l'entreprise d'état, enfermant les règlements d'organisation, dont l'objet est la formation de la structure d'organisation de l'entreprise et d'autres problèmes transmis à la régulation statutaire. Le statut constitue une partie du droit des entreprises d'état, auquel est soumise l'entreprise, donc les décisions y enfermées obligent non seulement les travailleurs de l'entreprise, mais aussi les organes extérieurs, y compris, avant tout, l'organe fondateur, qui ne peut pas entrer dans les compétences de l'entreprise dans le domaine compris par sa réglementation.

Le statut de l'entreprise autrement que ceux d'autres organisations ne règle pas les relations de l'entreprise avec l'unité exerçant la surveillance, ne s'occupe non plus de problématique d'action de l'entreprise.

Parmi les actes intérieurs de l'organisation de l'entreprise, le statut occupe la position principale. Ce qui le différencie du règlement d'organisation et du statut d'autonomie est l'importance des problèmes qu'il régleme, évaluée du point de vue des effets de l'action de l'entreprise. En plus le règlement d'organisation concrétise et complète les décisions statutaires. Cela découle du fait, que le statut enferme les normes situantes, tandis que le règlement — les normes indicatrices. Ce qui différencie le statut de l'acte d'érection c'est avant tout, en dehors de la teneur des deux actes, le fait que le statut est une manifestation de la création du droit, tandis que l'acte, venant des organes de l'administration d'état, est un acte de l'application du droit.

SPIS TREŚCI

Wstęp	3
Wykaz skrótów	5
Rozdział 1. EWOLUCJA ROZWIĄZAŃ NORMATYWNYCH STATUTU PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO	7
1. Statut przedsiębiorstwa państwowego w okresie międzywojennym	7
2. Statut przedsiębiorstwa pod rządem dekretu z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych	13
3. Zasady organizacji i problem statutu przedsiębiorstw państwowych w latach 1950—1980	15
4. Wnioski	23
Rozdział 2. KONSTRUKCJA PRAWNA TREŚCI STATUTU PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW	26
1. Treść statutu przedsiębiorstwa państwowego w świetle ustawy o przedsiębiorstwie państwowym	26
1.1. Uwagi ogólne	26
1.2. Struktura organizacyjna przedsiębiorstwa państwowego	29
1.3. Tworzenie zakładów i innych jednostek organizacyjnych wchodzących w skład przedsiębiorstwa	34
1.4. System kontroli wewnętrznej przedsiębiorstwa państwowego	42
1.5. Fakultatywne elementy treści statutu przedsiębiorstwa państwowego	50
2. Treść statutów przedsiębiorstw państwowych wyłączonych spod regulacji ustawy o przedsiębiorstwach państwowych	55
3. Treść statutów przedsiębiorstw państwowych w praktyce	57
4. Wnioski	60
Rozdział 3. ZASADY I TRYB UCHWALANIA ORAZ KONTROLI STATUTU PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO	63
1. Tryb uchwalania statutu przedsiębiorstwa państwowego	63
2. Kontrola statutu przedsiębiorstwa państwowego	69
2.1. Uwagi ogólne	69
2.2. Kontrola statutu przez dyrektora przedsiębiorstwa państwowego	70
2.3. Kontrola statutu przez organ założycielski przedsiębiorstwa państwowego	74
2.4. Sądowa kontrola legalności statutu przedsiębiorstwa państwowego	77
3. Wnioski	84

Rozdział 4. STATUT JAKO INDYWIDUALNY AKT ORGANIZACJI PRZEDSIĘ- BIORSTWA PAŃSTWOWEGO	87
1. Pojęcie aktu organizacji	87
2. Statut a inne indywidualne akty organizacji przedsiębiorstwa pań- stwowego	89
2.1. Akt erekcyjny a statut przedsiębiorstwa państwowego	89
2.2. Regulamin organizacyjny a statut przedsiębiorstwa państwowego	94
2.3. Statut samorządu załogi a statut przedsiębiorstwa państwowego	95
3. Wnioski	99
Rozdział 5. CHARAKTER PRAWNY STATUTU PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃ- STWOWEGO	101
Zakończenie	113
Le statut d'une entreprise d'état à la lumière du droit polonais (Résumé)	118

