

Michał Seweryński

SAMORZĄDOWE UPRAWNIENIA PRACOWNIKÓW PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO W POLSCE

I. GENEZA UPRAWNIEŃ SAMORZĄDOWYCH PRACOWNIKÓW ORAZ ROZWÓJ ICH REGULACJI PRAWNEJ

Pojęcie samorządu pracowniczego nie ma w polskiej doktrynie prawnej ściśle ustalonej treści. Powszechnie jednak odnosi się je do uprawnień załogi w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem i decydowania o sprawach pracowniczych. W zależności od zakresu tych uprawnień mówi się o stopniu usamorządowienia systemu zarządzania gospodarką narodową oraz demokratyzacji stosunków pracy.

Polskie tradycje samorządu pracowniczego, ujmowane w tej szerokiej konwencji terminologicznej, sięgają lat 1918–1919, kiedy to pod wpływem rewolucji październikowej w Rosji, a także w nurcie działań niepodległościowych, powstawały na ziemiach polskich rady delegatów robotniczych¹. Zakres ich występowania był wprawdzie ograniczony, ale dość żywą działalność przejawiały one w Warszawie, Łodzi, Zagłębiu Dąbrowskim i w okręgu lubelskim. Rady delegatów były organami lokalnymi, wybieranymi demokratycznie przez robotników, skupionych w danym mieście lub okręgu przemysłowym. Podlegały im, wybierane w poszczególnych fabrykach, komitety fabryczne. Zadaniem tych komitetów było organizowanie robotników, ochrona ich interesów zawodowych i bytowych oraz uruchamianie i nadzorowanie fabryk, opuszczanych przez zaborców w wyniku działań I wojny światowej.

¹ Por. Z. Rybicki, *Rady delegatów robotniczych w Polsce 1918–1919*, Warszawa 1962, s. 7–15; L. Brodowski, *Samorząd rad zakładowych*, Częstochowa 1947, s. 1–14 oraz M. Korniluk, *Ruch zawodowy w Polsce w okresie demokracji parlamentarnej*, [w:] *Ruch zawodowy w Polsce. Zarys dziejów*, t. II, cz I, red. S. Kałabiński, Warszawa 1980, s. 20–21.

Niezgodność poglądów na rolę rad delegatów robotniczych i komitetów fabrycznych, występująca w ruchu politycznym i związkowym, doprowadziła do ich rozbicia wewnętrznego. Następstwem tego był upadek znaczenia rad, pogłębiony jeszcze przez szybko postępującą odbudowę państwa polskiego, jego demokratyczny ustrój i bardzo w owych czasach postępowe ustawodawstwo socjalne². Oznaczało to realizację przez państwo znacznej części programu rad delegatów robotniczych. W owych warunkach wpływ rad na środowiska robotnicze malał, co ułatwiło władzom ich likwidację w lecie 1919 r.

W Polsce okresu międzywojennego idea przedstawicielstwa i partycypacji pracowników w zakładzie pracy nie znalazła wyrazu w regulacji ustawowej. Na niektórych obszarach kraju obowiązywały przepisy dawnych państw zaborczych, regulujących te sprawy fragmentarycznie. Jedynie na Górnym Śląsku obowiązywała niemiecka ustawa z 1920 r. o radach zakładowych, która problemy przedstawicielstwa i partycypacji załogi zakładu pracy regulowała kompleksowo³.

W 1938 r. Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej opracowało projekt ustawy o radach pracowniczych w zakładach pracy. Jego celem było uregulowanie zasad współdziałania rady pracowniczej z kierownictwem zakładu pracy w zakresie realizowania zadań zakładu oraz polepszania techniczno-organizacyjnych i socjalnych warunków pracy. Projekt nie przewidywał współdziałania rad w zarządzaniu zakładami pracy. Wybuch II wojny światowej przeszkodził w przyjęciu projektu jako ustawy obowiązującej⁴.

Na przełomie lat 1944–1945, na obszarach polskich, opuszczonych przez niemieckie władze okupacyjne, robotnicy przejmowali i uruchamiali fabryki. Celowi temu służyły samorzutnie tworzone rady załogowe i komitety fabryczne, które do czasu przejęcia przedsiębiorstw przez administrację państwową, zarządzały nimi samodzielnie⁵.

Organy przedstawicielstwa robotniczego z lat 1918–1919 i 1944–1945 stanowiły zaledwie załączki samorządu pracowniczego w Polsce. Nie miały one podstaw ustawowych, ale utorowały drogę późniejszym rozwiązaniom legislacyjnym w tym przedmiocie. Powstaniu tych instytucji prawnych sprzyjała rewolucja społeczno-gospodarcza, dokonana w Polsce po II wojnie światowej, a zwłaszcza nacjonalizacja przemysłu. Zgodnie bowiem z tymi nowymi podstawami ustrojowymi udział pracowników w zarządzaniu przedsiębiorst-

² Por. M. Świąćicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960, s. 16–19.

³ Por. *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. II, red. F. Ryszka, s. 296.

⁴ Por. Brodowski, *op. cit.*, s. 15–21.

⁵ Por. J. Balcerek, L. Gilejko, *Społeczno-ekonomiczne funkcje samorządu robotniczego*, Warszawa 1967, s. 8 oraz W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1976, s. 32.

wami ma być przejawem ludowładztwa i socjalistycznych stosunków produkcji⁶.

Podstawy prawne udziału pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwami ustanowił po raz pierwszy dekret z dnia 6 lutego 1945 r. – o utworzeniu rad zakładowych⁷. Przewidywał on powoływanie tych rad w zakładach pracy zatrudniających ponad 20 osób jako organów przedstawicielskich pracowników. Wkrótce jednak (od roku 1947) rady zakładowe stały się także zakładowymi organami związków zawodowych. Udział rad zakładowych w zarządzaniu zakładem pracy miał polegać na sprawowaniu przez nie nadzoru i kontroli nad jego funkcjonowaniem oraz na współdziałaniu z dyrektorem w przyjmowaniu i zwalnianiu pracowników i zaspokajaniu ich potrzeb socjalno-bytowych, a także w zakresie podnoszenia wydajności pracy.

W rezultacie postępującej centralizacji planowania i zarządzania gospodarką narodową w okresie Planu Sześcioletniego (1950–1955) nastąpiło ograniczenie udziału rad zakładowych w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Istotną rolę odegrała też w tym procesie panująca wówczas ideologia, zawierająca m. in. tezę, że w miarę budowania socjalizmu zaostrza się walka klasowa oraz tezę o braku sprzeczności interesów w socjalistycznych stosunkach pracy. W tych warunkach wystąpiła dominacja administracyjnych metod zarządzania gospodarką, zanik demokratycznych instytucji prawa pracy i osłabienie jego funkcji ochronnej⁸.

Sprawa samorządu pracowniczego odżyła w Polsce na fali wydarzeń politycznych, zaistniałych pomiędzy czerwcem a październikiem 1956 r., kiedy to wielkiej siły nabrało dążenie do demokratyzacji stosunków społeczno-gospodarczych. Pierwotnie władze zamierzały w związku z tym odnowić i rozszerzyć uprawnienia partycypacyjne rad zakładowych poprzez nadanie im odpowiednich kompetencji konsultacyjnych w zakresie zarządzania zakładem pracy. Jednakże wobec kryzysu zaufania do związków zawodowych⁹ zamierzenia te nie uzyskały poparcia robotników, którzy z inicjatywy kilku fabryk warszawskich sami zaczęli tworzyć rady robotnicze, jako organy przedstawicielskie załogi. W krótkim czasie rady robotnicze powstały w większości przedsiębiorstw i władza udzieliła im poparcia. Formalny wyraz znalazło ono w ustawie z dnia 19 listopada 1956 r.¹⁰

Ustawa o radach robotniczych z 1956 r. ustanowiła podstawy prawne dla szerokiej partycypacji pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwami. Ze

⁶ Por. J. Balcerek, *Samorząd robotniczy a systemy społeczno-gospodarcze*, Warszawa 1973, s. 10 oraz L. Bar, *Samorząd w przedsiębiorstwie państwowym*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 12, s. 5.

⁷ Dz. U. nr 8, poz. 36.

⁸ Por. Balcerek, Gilejko, *op. cit.*, s. 34.

⁹ Por. T. Rabska, *Samorząd robotniczy w PRL*, Poznań 1962, s. 65.

¹⁰ Dz.U. nr 53, poz. 238.

względem na swój zakres, obejmujący prawo decydowania niemal we wszystkich kluczowych sprawach przedsiębiorstwa, partycypacja ta zbliżała się do modelu pełnego samorządu robotniczego. Podmiotem tego samorządu była załoga przedsiębiorstwa, która w demokratycznych wyborach wyłaniała swój organ przedstawicielski – radę robotniczą¹¹.

Ten model rozwiniętych uprawnień partycypacyjnych załogi w ustawie chciano pogodzić z zachowaniem państwowej własności przedsiębiorstwa oraz z zasadą centralnego sporządzania narodowego planu gospodarczego. Kluczową rolę odgrywał w związku z tym dyrektor przedsiębiorstwa, który był w nim rzecznikiem interesów państwa, a jednocześnie wiązały go uchwały rady robotniczej. To jego podwójne podporządkowanie wyrażało splot interesów społecznych załogi i interesów państwa, związanych z działalnością przedsiębiorstwa.

Model samorządu robotniczego wprowadzony przez ustawę z 1956 r. przetrwał zaledwie dwa lata. Kierownictwo partyjne bowiem zaczęło forsować tezę, że samorząd robotniczy nie może się ograniczać do rad robotniczych, lecz musi objąć także partię i związki zawodowe, które również reprezentują interesy załogi przedsiębiorstwa. Rozszerzenie formuły samorządu miało zapewnić współdziałanie pomiędzy wszystkimi organizacjami załogi i zapobiec wyraźnie zarysowującej się rywalizacji między nimi¹².

Pojawiły się również głosy, że nadanie radom robotniczym uprawnień do samodzielnego zarządzania przedsiębiorstwami prowadzi do powstania własności grupowej, sprzecznej z państwową formą własności przedsiębiorstw i z gospodarką planową – podstawowymi zasadami ustroju socjalistycznego¹³.

Lansowana przez partię i poparta przez związki zawodowe nowa koncepcja samorządu robotniczego znalazła wyraz w ustawie z dnia 20 grudnia 1958 r.¹⁴ Wprowadziła ona nowy organ – konferencję samorządu robotniczego, którego trzon stanowili z mocy prawa członkowie:

- rady robotniczej,
- rady zakładowej (czyli organu zakładowej organizacji związkowej),
- zakładowego komitetu PZPR.

Konferencja była organem wyższym samorządu, stojącym ponad radą robotniczą, której kompetencje uległy poważnemu ograniczeniu. Ponadto, całą działalność samorządu robotniczego poddano nadzorowi związków zawodowych.

¹¹ W sprawie koncepcji rad robotniczych por. W. Morawski, *Samorząd pracowniczy a reforma gospodarcza*, „Studia Socjologiczne” 1983, nr 2, s. 197–198.

¹² Por. Rabska, *op. cit.*, s. 72–73 oraz Balcerek, Gilejko, *op. cit.*, s. 12.

¹³ Por. A. Owieczko, *Ewolucja samorządu robotniczego od rad robotniczych do konferencji samorządu robotniczego*, [w:] *Socjologiczne problemy przemysłu i klasy robotniczej*, red. S. Widerszpil, Warszawa 1967, s. 116.

¹⁴ Dz.U. nr 77, poz. 397.

Celem ustawy z 1958 r., wyrażonym w jej preambule, miało być zapewnienie załogom uspołecznionych przedsiębiorstw tylko udziału w zarządzaniu zakładami pracy. Oznaczało to odejście od modelu pełnego samorządu, którego robotnicy domagali się w czasie wydarzeń z roku 1956 i który został uznany przez ustawę o radach robotniczych. Tak istotnie zmieniona myśl przewodnia ustawy z 1958 r. stawiała w innym świetle zawarte w niej szczegółowe uprawnienia organów samorządu robotniczego, albowiem było jasne, że należało je interpretować i stosować w sposób zgodny z koncepcją ograniczonej roli załogi w zarządzaniu przedsiębiorstwem.

Ustawa z 1958 r. stanowiła krok wstecz w rozwoju idei samorządu robotniczego w Polsce. Na dodatek warunki realizacji uprawnień, które załogom przyznała, uległy z biegiem czasu pogorszeniu. Wśród przyczyn postępującej degradacji i zaniku znaczenia samorządu¹⁵ na pierwszym miejscu należy wymienić nawrót do centralizmu w planowaniu i zarządzaniu gospodarką narodową, a co za tym idzie – skrępowanie przedsiębiorstw decyzjami biurokratyzowanego aparatu administracji państwowej. W związku z tym najważniejsze dla przedsiębiorstwa decyzje nie zapadały w nim, lecz ponad nim. Obiektywnie zatem zmalała liczba spraw, o których mógł rozstrzygać dyrektor przedsiębiorstwa z załogą. W obliczu postępującej biurokratyzacji zarządzania gospodarką malał też szacunek dyrektora i administracji przedsiębiorstwa dla samorządu.

Istotną przyczyną postępującego upadku samorządu robotniczego było zdominowanie go przez aparat partyjny i związkowy. Szkodliwy zwłaszcza był nacisk wywierany przez te organizacje na załogi przedsiębiorstw, ażeby nie wybierały rad robotniczych. Pod jego wpływem następował szybki spadek liczby istniejących rad, tak że w drugiej połowie lat siedemdziesiątych w blisko 90% przedsiębiorstw konferencje samorządu robotniczego składały się już tylko z członków komitetu partii i zarządów związku zawodowego¹⁶.

Wydawało się, że nieco lepszy klimat zapanuje wokół samorządu robotniczego po tragicznych wydarzeniach z grudnia 1970 r. Wywołany nimi wstrząs sprawił, że w dokumentach partyjnych poświęcono samorządowi wiele uwagi, upatrując we wzroście jego roli sposobu na odzyskanie zaufania klasy robotniczej i poprawę funkcjonowania przedsiębiorstw. Poczynione deklaracje

¹⁵ Por. L. Bar, *Uczestniczenie załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym*, „Studia Prawnicze” 1981, nr 1–2, s. 16–18; J. Kulpińska, *Spoleczne uwarunkowania funkcjonowania samorządu robotniczego*, [w:] *Pracownicze współzarządzanie*, Wrocław 1980, s. 43–47; C. Stypułkowski, *Aktualne problemy samorządu robotniczego*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 11, s. 61–69 oraz W. Szubert, *Kierunki rozwoju zbiorowego prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 6, s. 21.

¹⁶ Tak też E. Erazmus, K. Mżyk, *Samorząd a partia*, [w:] *Problemy i perspektywy samorządu społecznego*, Instytut Podstawowych Problemów Marksizmu-Leninizmu KC PZPR, Warszawa 1983, s. 118–119.

polityczne nie zaowocowały jednak aktami ustawodawczymi, przywracającymi samorządowi jego właściwą rolę.

W tym stanie rzeczy negatywny był również stosunek samych robotników do samorządu. Byli oni rozczarowani zawartymi w jego kształcie uprawnieniami, a w miarę jego zamierania – odnosili się biernie do prób ożywienia jego działalności. Robotnicy wiedzieli bowiem, że samodzielność przedsiębiorstw jest znikoma, obrady samorządu wyreżyserowane, a jego rola – dekoracyjna. W tych warunkach niedostateczne przygotowanie fachowe i społeczne do współzarządzania, zdradzane przez znaczną część załóg wielu zakładów pracy, miało tylko drugorzędne znaczenie wśród przyczyn upadku samorządu.

Nowy etap rozwoju ustawodawstwa samorządowego w Polsce został zapoczątkowany w następstwie przeobrażeń społeczno-gospodarczych, zaistniałych po wielkim proteście robotniczym z sierpnia 1980 r. Występując przeciwko dominacji aparatu władzy nad społeczeństwem, ludzie pracy ponownie wysunęli żądania demokratyzacji stosunków społeczno-gospodarczych. W rezultacie nastąpiła gruntowna zmiana oblicza ruchu związkowego, który poprzez odzyskanie niezależności stał się wielką siłą społeczną. Pod jej wpływem kształtowała się idea reformy gospodarczej, opartej na samodzielności przedsiębiorstw oraz ściśle z nią związana myśl o odbudowie samorządu pracowniczego.

Wśród argumentów wysuwanych na rzecz samorządu¹⁷ wskazywano przede wszystkim na przesłanki ekonomiczne. W szczególności zwracano uwagę, że samorząd pracowniczy jest koniecznym uzupełnieniem samodzielności przedsiębiorstwa, wyrwanego z więzów systemów nakazowo-rozdziałowego, leżącego u dotychczasowych podstaw etatystyczno-biurokratycznego systemu zarządzania gospodarką. Powoływano się również na względy polityczne, przypominając, że samorząd jest realizacją konstytucyjnej zasady (art. 13) udziału załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwami i że partycypacja ta powinna być jednym z przejawów demokracji w ustroju socjalistycznym. Szczególne znaczenie miały jednak racje społeczne i moralne. Samorząd gwarantuje bowiem rzeczywiste uspołecznienie gospodarki, czyniąc pracowników podmiotem gospodarowania. Jednocześnie zaś zerwanie z instrumentalnym traktowaniem człowieka w życiu gospodarczym, sprzecznym z godnością osoby ludzkiej, jest konieczne dla pełniejszej humanizacji stosunków pracy. Tylko na tym gruncie możliwe jest pobudzenie człowieka do świadomej i uczciwej pracy oraz jego integracja z celami zakładu pracy.

W klimacie ożywionych dyskusji politycznych, związkowych i naukowych narodziła się 25 września 1981 r. ustawa o samorządzie załogi przedsiębiorstwa

¹⁷ Por. L. Bar, *Samorząd w przedsiębiorstwie państwowym*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 12, s. 5; Szubert, *Kierunki rozwoju...*, s. 22; idem, *Współczesne tendencje przemian w prawie pracy*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 8, s. 10.

państwowego oraz tak samo datowana i ściśle z nią związana – ustawa o przedsiębiorstwach państwowych. Oba te akty prawne są wynikiem kompromisu społecznego i stanowią kolejną próbę przezwyciężenia głębokiego kryzysu społeczno-gospodarczego, poprzez udemokratycznienie stosunków w zakładzie pracy.

II. PODMIOT I ZAKRES UPRAWNIEŃ SAMORZĄDOWYCH PRACOWNIKÓW

W dyskusjach poprzedzających uchwalenie obu wspomnianych ustaw największe zainteresowanie wzbudziła koncepcja pełnego samorządu pracowniczego. Znalazła ona wyraz w projekcie tzw. „przedsiębiorstwa społecznego”, opracowanym przez „Solidarność”¹⁸. Projekt ten opiera się na założeniu, że dla rzeczywistego uspołecznienia i zdemokratyzowania gospodarki narodowej należy podstawową masę przedsiębiorstw wyłączyć spod administracji państwowej, powierzając ich załogom zarządzanie nimi i powoływanie dyrektorów. Państwo mogłoby ingerować w sprawy przedsiębiorstwa społecznego tylko z upoważnienia ustawowego, przy pomocy takich instrumentów ekonomicznych, jak: podatki, kredyty, cła i regulowanie cen na niektóre towary. Przedsiębiorstwo społeczne podlegałoby państwowym organom kontroli. Wszelkie sprawy sporne przedsiębiorstwa z tymi organami powinien rozstrzygać sąd.

Projekt „Solidarności” przewidywał, że obok przedsiębiorstw społecznych powinny istnieć nadal państwowe przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (koleje, łączność, energetyka) oraz jednostki budżetowe, przedsiębiorstwa komunalne, spółdzielcze i spółki akcyjne.

Koncepcja przedsiębiorstwa społecznego, opartego na pełnym samorządzie załogi, wywołała żywy oddźwięk społeczny i zyskała poparcie wielu środowisk. Jednakże w kręgach partyjnych i rządowych wysunięto wobec niej zarzut, że prowadzi ona do powstania grupowej własności przedsiębiorstw, sprzecznej z ustrojową zasadą ogólnonarodowej (państwowej) własności podstawowych środków produkcji. Zmiana tej zasady miałaby grozić zdominowaniem interesów ogólnospołecznych, przez partykularne interesy załóg¹⁹. W piśmienictwie polemizowano jednak z tymi zarzutami, wywodząc, że zasady naszego ustroju nie stoją na przeszkodzie przekazaniu załogom pełnego samorządu. Skoro bowiem państwo jest właścicielem przedsiębiorstwa, to może przekazać nawet pełne zarządzanie nim konkretnej grupie społecznej. Tak właśnie

¹⁸ Por. *Przedsiębiorstwo społeczne*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 14.

¹⁹ Argumentację tę rozwija W. Krzyżanowski, *Niektóre uwarunkowania reformy gospodarczej*, „Polityka Społeczna” 1981, nr 8, s. 4.

uczyniła ustawa z 1956 r., oddając radom robotniczym zarządzanie przedsiębiorstwami w imieniu załóg. Wypowiadano też pogląd, że upoważnienie załogi do zarządzania przedsiębiorstwem nie prowadzi do powstania własności grupowej, albowiem właścicielem przedsiębiorstwa pozostaje nadal państwo, sprawując w interesie ogólnospołecznym nadzór nad decyzjami załogi²⁰.

Autorzy broniący koncepcji pełnego samorządu załogi przedsiębiorstwa dostrzegali jednak związane z nią problemy. Istotny jest zwłaszcza problem gwarancji, które by w warunkach pełnej samorządności przedsiębiorstw zapewniały kojarzenie interesów załóg i całego społeczeństwa²¹. W szczególności wymaga rozstrzygnięcia pytanie, czy samorząd powinien mieć prawo swobodnego dysponowania majątkiem przedsiębiorstwa czy też konieczne jest ustanowienie w tym względzie ograniczeń, przez pozostawienie w gestii państwa takich decyzji, jak np. zbycie czy likwidacja przedsiębiorstwa. Ściśle z tym związana jest kwestia skutków złego zarządzania przedsiębiorstwem: czy mieliby je ponosić tylko sami pracownicy czy także państwo, czerpiąc środki na ten cel z dochodu ogólnonarodowego, co niewątpliwie osłabiłoby motywację załóg do należytego gospodarowania.

W warunkach gospodarki rynkowej uzasadniona jest propozycja zapewniania przez państwo zgodności decyzji samorządu z interesami ogólnospołecznymi przez stosowanie takich mechanizmów ekonomicznych jak podatki, kredyty, cła i ceny. Powstaje jednak pytanie, czy mechanizmy te będą dostatecznie skuteczne, zwłaszcza wobec bardzo prawdopodobnych tendencji monopolizowania produkcji i rynku przez duże przedsiębiorstwa lub ich zrzeszenia? Czy wobec tego oddziaływanie państwa na samodzielne przedsiębiorstwa przez środki ekonomiczne nie powinno być uzupełnione pewnymi środkami przymusu prawnego (np. w postaci ustawodawstwa antytrustowego) oraz kontroli społecznej?

Zarządzanie przedsiębiorstwami przez załogi, silnie determinowane przez mechanizmy rynkowe, musiałoby powodować także daleko idące zróżnicowanie dochodów pracowników poszczególnych przedsiębiorstw, w zależności od uzyskiwanych przez nie wyników gospodarczych. Konieczne byłyby zatem mechanizmy korygujące zbyt duże rozpiętości w zarobkach, a zwłaszcza gwarantujące pewne minimum socjalne dochodów pracownikom zatrudnionym w zakładach przeżywających trudności ekonomiczne. Znowu powstaje więc pytanie, czy w warunkach pełnego samorządu w przedsiębiorstwie regulowanie dochodów i gwarantowanie ich minimalnego poziomu powinno być zadaniem państwa?

²⁰ Por. M. Seweryński, *Poszukiwanie modelu samorządu*, „Przegląd Związkowy” 1981, nr 7–8, s. 38 oraz S. Jakubowicz, *Samorząd pracowniczy w świetle rządowych projektów ustaw*, „Przegląd Związkowy” 1981, nr 9, s. 26.

²¹ Por. Szubert, *Kierunki rozwoju...*, s. 25 oraz Seweryński, *Poszukiwanie modelu...*, s. 38.

Wielość i złożoność problemów związanych z wyborem właściwego modelu samorządu legły u podstaw poglądu, że należy konkretne rozwiązania prawne w tym przedmiocie dostosowywać do różnorodności funkcjonujących przedsiębiorstw, ich sytuacji gospodarczej i stopnia dojrzałości załóg. Ustawa powinna zatem decydować, jakie przedsiębiorstwa pozostają w pełnym zarządzie państwowym (ze względu na ich ścisłe powiązanie z obronnością kraju lub z innymi ważnymi potrzebami ogólnospołecznymi) i w jakim zakresie mają funkcjonować przedsiębiorstwa spółdzielcze. Natomiast w odniesieniu do pozostałych przedsiębiorstw prawo powinno umożliwiać wybór różnych form samorządu, według inicjatywy samych załóg²².

W dyskusjach nad kształtem samorządu pracowniczego niektórzy autorzy opowiadali się także za utrzymaniem jego modelu z 1958 r., opartego na połączonym działaniu zakładowej organizacji partyjnej i związkowej oraz na radzie robotniczej – wybieranej bezpośrednio przez załogę²³.

W ustawie z roku 1981 nie znalazła wyrazu koncepcja pełnego samorządu, lecz propozycje zawarte w projekcie rządowym. Czyni ona podmiotem uprawnień partycypacyjnych załogę przedsiębiorstwa państwowego i stanowi, że organy samorządowe działają niezależnie od administracji państwowej oraz organizacji politycznych i związkowych. Co więcej, zakazane jest łączenie funkcji kierowniczych w samorządzie i w partii oraz związkach zawodowych.

Wzajemne stosunki pomiędzy samorządem a zakładowymi organizacjami politycznymi i społecznymi opiera ustawa na zasadzie współpracy. W odniesieniu do współpracy ze związkami zawodowymi jej kształt został częściowo sprecyzowany. Jeśli bowiem uchwały organów samorządu obejmują sprawy wchodzące w zakres działania związków, to przed ich podjęciem należy związkom umożliwić zajęcie własnego stanowiska. Ustawa nie wyjaśnia jednak, na czym ma polegać współpraca wymienionych organizacji w odniesieniu do pozostałych spraw, należących do kompetencji samorządu. Jest to poważny mankament, wynikający z braku jasnej koncepcji uregulowania kluczowej sprawy – wzajemnych stosunków pomiędzy związkami zawodowymi a samorządem.

Niezależność organów samorządu od organów państwa polega na tym, że nie mogą one narzucać decyzji podejmowanych przez załogę, poddawać ich kontroli czy wstrzymywać ich wykonania. Decyzje podejmowane na mocy ustawy przez organ założycielski²⁴ wobec przedsiębiorstwa mogą być kwes-

²² Por. Szubert, *Kierunki rozwoju...*, s. 26–27; M. Seweryński, *Samorząd a związki zawodowe*, „Przegląd Związkowy” 1981, nr 9, s. 35 oraz J. Mujżel, *Samorząd a reforma gospodarcza*, „Przegląd Związkowy” 1981, nr 9, s. 21–22.

²³ Tak J. Jończyk, W. Sanetra, *Podstawowe założenia nowej ustawy o udziale pracowników w zarządzaniu*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 12, s. 23–24.

²⁴ Organem założycielskim przedsiębiorstwa państwowego może być odpowiedni minister, wojewoda lub prezydent miasta.

tionowane przez radę pracowniczą lub dyrektora na drodze sprzeciwu. Jeśli sprzeciw nie zostanie uwzględniony przez organ, który decyzję wydał, spór jest rozstrzygany przez sąd²⁵. Co więcej, jeśli z powodu wykonania decyzji organu założycielskiego sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem doznało ono szkody, rada pracownicza lub dyrektor mogą dochodzić przed sądem odszkodowania od tego organu.

Konstrukcja podmiotowości samorządu pracowniczego, zawarta w ustawie z 1981 r., oznacza powrót do koncepcji ustawy z 1956 r. o radach robotniczych i jest zgodna ze społecznymi oczekiwaniami. Obejmuje ona bezpośredni udział załogi w zarządzaniu przedsiębiorstwem – poprzez ogólne zebranie pracowników i referendum oraz udział pośredni – poprzez radę pracowniczą, wyłanianą w demokratycznych wyborach, kontrolowaną przez załogę i przed nią odpowiedzialną.

Zakres partycypacji pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem jest na gruncie ustawy z 1981 r. dość szeroki. Obejmuje stanowcze, opiniodawcze, wnioskodawcze i kontrolne uprawnienia załogi oraz prawo weta wobec decyzji dyrektora, sprzecznych z prawem lub z uchwałami i kompetencjami organów samorządu. Dyrektor zaś może wstrzymać wykonanie uchwały organów samorządowych, jeśli jest ona sprzeczna z prawem, a nadto może zaskarżyć do sądu uchwałę naruszającą interes ogólnospołeczny.

Ustawową koncepcję partycypacji pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem można uznać za bliską modelowi współzarządzania. Nie jest natomiast uzasadnione upatrywanie w niej pracowniczego samorządu sensu stricto. Ustawa nie daje bowiem organom załogi uprawnień stanowiących we wszystkich kluczowych sprawach przedsiębiorstwa, lecz tylko prawo uczestniczenia w zarządzaniu nim (art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie). O ograniczonym charakterze uprawnień załogi świadczy też art. 33 ustawy o przedsiębiorstwach, który stanowi, że dyrektor zarządza przedsiębiorstwem samodzielnie i reprezentuje je na zewnątrz. Pewne uprawnienia władcze posiada nadto organ założycielski przedsiębiorstwa.

III. ORGANIZACJA SAMORZĄDU PRACOWNICZEGO

Według ustawy z roku 1981 organami samorządu są:

– ogólne zebranie pracowników przedsiębiorstwa, ogólne zebranie pracowników zakładów oraz innych jednostek organizacyjnych wchodzących w skład przedsiębiorstwa;

²⁵ Sprawę tę reguluje ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. nr 24, poz. 122).

- rada pracownicza przedsiębiorstwa (statut samorządu może ją nazwać radą robotniczą);
- rada pracownicza zakładu w przedsiębiorstwie wielozakładowym.

Ogólne zebranie pracowników i rada pracownicza są nie tylko organami samorządu załogi, lecz także organami przedsiębiorstwa państwowego, obok jego dyrektora. Zatem idea samorządu pracowniczego wywarła wpływ także na strukturę formalną przedsiębiorstwa, określoną przez ustawę o przedsiębiorstwach państwowych.

Ogólne zebranie pracowników przedsiębiorstwa (zakładu) stanowi formę bezpośredniego udziału załogi w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Jednakże w przedsiębiorstwach (zakładach) zatrudniających ponad 300 pracowników funkcje ogólnego zebrania pełni zebranie delegatów. Są oni wybierani przez załogę na dwa lata, w wyborach powszechnych, bezpośrednich i równych oraz w głosowaniu tajnym. Praktycznie więc ogólne zebrania pracowników mogą funkcjonować tylko w małych i średnich przedsiębiorstwach. Nie oznacza to przekreślenia bezpośredniego wpływu załogi na zarządzanie w przedsiębiorstwach dużych. Jego gwarancją jest demokratyczny wybór delegatów i możliwość ich odwoływania przez załogę. Ponadto załoga ma możliwość wypowiedzenia się w formie referendum.

Rada pracownicza przedsiębiorstwa reprezentuje samorząd załogi. Wybierają ją pracownicy przedsiębiorstwa w wyborach powszechnych, bezpośrednich i równych, w głosowaniu tajnym. Czynne prawo wyborcze służy każdemu pracownikowi przedsiębiorstwa, niezależnie od stażu pracy i przynależności do organizacji politycznej lub związkowej. Każdy pracownik może też zgłaszać kandydatów na członków rady pracowniczej. Bierne prawo wyborcze przysługuje pracownikom, pracującym w danym przedsiębiorstwie co najmniej dwa lata. Intencją tego ograniczenia jest, ażeby w radzie znaleźli się ludzie dostatecznie znani i którzy sami mają pewną znajomość zakładu pracy i jego problemów. Rygor ten nie dotyczy jednak kandydatów do rad pracowniczych w przedsiębiorstwach nowo tworzonych.

Bierne prawo wyborcze nie przysługuje dyrektorowi przedsiębiorstwa, jego zastępcom, głównemu księgowemu, radcy prawnemu, kierownikom zakładów w przedsiębiorstwie i ich zastępcom oraz pracownikom delegowanym poza przedsiębiorstwo na okres dłuższy niż pół roku. Zatem osoby sprawujące w przedsiębiorstwie naczelne funkcje kierownicze nie mogą być członkami rady pracowniczej. Wynika to z założenia, że uprawnienia samorządowe służą załodze przedsiębiorstwa. Do dyrektora należy wykonywanie uchwał samorządu, więc nie może on uczestniczyć w ich podejmowaniu.

Demokratyczna procedura wyborcza przewidziana w ustawie jest istotną gwarancją autentyczności samorządu pracowniczego. Ustawa ogranicza swoje postanowienia w tym względzie do spraw najistotniejszych, pozostawiając unormowanie innych reguł ordynacji wyborczej samym pracownikom, w statu-

cie samorządu. Z tych względów, a także wobec wielokrotnego odsyłania przez ustawę do statutu w innych sprawach, akt ten nabiera szczególnego znaczenia. Pozwala on przede wszystkim dostosować funkcjonowanie samorządu do specyfiki danego przedsiębiorstwa. Statut umożliwia nadto załodze przejawianie własnej woli w tych sprawach, których ustawa o samorządzie nie reguluje albo czyni to ogólnie, pozostawiając miejsce na konkretyzację.

Kadencja rady pracowniczej przedsiębiorstwa trwa dwa lata. Ten sam pracownik nie może pełnić funkcji członka rady dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Celem tego ograniczenia jest zabezpieczenie samorządu przed biurokratyzowaniem i oderwaniem się od załogi. Krótkie kadencje oraz ograniczona ich liczba pociągają za sobą szybką rotację członków rady pracowniczej i czynią ją dostępną dla wielu pracowników. Jest to również sposób na zainteresowanie sprawami samorządu i przedsiębiorstwa rzeczywście całej załogi, a nie tylko wąskiego kręgu aktywistów.

Członkowie rady pracowniczej odpowiadają za swoją działalność wobec załogi przedsiębiorstwa. Załoga sprawuje kontrolę nad działalnością rady poprzez sprawozdania składane jej co najmniej raz w roku, a na żądanie jednej piątej pracowników – także *ad hoc*. Wyborcy mogą też odwołać członka albo całą radę pracowniczą przed upływem kadencji, jeżeli nie wywiązują się oni należycie ze swoich obowiązków. Taka relacja wzajemna pomiędzy załogą a radą pracowniczą jest jeszcze jednym potwierdzeniem zasadniczej idei ustawy, że podmiotem samorządu w przedsiębiorstwie jest jego załoga, a rada jest tylko jej organem przedstawicielskim.

Działalność w radzie pracowniczej ma charakter społeczny, tzn. że jej członkowie nie mają prawa do oddzielnego wynagrodzenia z racji pełnionych funkcji w radzie. Ustawa nie przewiduje zwolnienia pewnej liczby członków rady od pracy zawodowej na cały czas trwania kadencji, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia (do 1980 r. taka reguła obowiązywała w zakładowej działalności związku zawodowego). Biorąc jednak pod uwagę, że w pewnych sytuacjach członkowie rady pracowniczej muszą wykonywać swoje obowiązki w godzinach pracy, ustawa gwarantuje im za ten czas wynagrodzenie.

Z racji swej działalności samorządowej pracownik może się znaleźć w sytuacjach konfliktowych z kierownikiem przedsiębiorstwa. Konieczne jest zatem zapewnienie mu bezpieczeństwa prawnego przed wszelkimi przejawami niechęci i szykanami, które by z tego powodu mogły go spotkać. Kierując się tą intencją, ustawa wprowadza zakaz rozwiązywania stosunku pracy z członkiem rady pracowniczej, bez jej zgody. Zakaz ten obowiązuje przez cały czas trwania kadencji danej rady oraz w ciągu jednego roku po jej upływie. W tym czasie przedsiębiorstwo nie może też jednostronnie zmienić członkowi rady warunków zatrudnienia na jego niekorzyść.

Dla należytej organizacji udziału pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem istotne znaczenie ma decentralizacja organów załogi. Tworzenie ich na

możliwie niskich szczeblach organizacji zakładu stwarza warunki realnego udziału pracowników w zarządzaniu i czyni go efektywnym. Szczególnie bowiem w sprawach sobie bliskich i dobrze znanych pracownicy mogą wypowiadać się szczerze i twórczo, wykorzystując swoje doświadczenie i kwalifikacje. W dyskusjach nad samorządem postulowano w związku z tym, ażeby prawo pozostawiało swobodę statutowego uregulowania wewnętrznej struktury i kompetencji organów załogi, stosownie do organizacji i potrzeb konkretnego przedsiębiorstwa²⁶.

Ustawa czyni tym postulatom częściowo zadość. Stanowi ona bowiem, że statut samorządu załogi może przewidzieć, iż w zakładach i innych jednostkach organizacyjnych przedsiębiorstwa powołuje się rady pracownicze zakładu. Statut ustala również, które ze swych kompetencji rada pracownicza przedsiębiorstwa przekazuje radzie pracowniczej zakładu.

Ustawa z 1981 r. ogranicza partycypację pracowników do szczebla przedsiębiorstwa i nie przewiduje tworzenia struktur samorządowych ponad nim. Przedsiębiorstwa państwowe łączą się wprawdzie w zrzeszenia (co jest w zasadzie dobrowolne), ale w radzie zrzeszenia samorządy zrzeszonych przedsiębiorstw mają tylko swoich przedstawicieli. Przeciwno hierarchizowaniu samorządu pracowniczego wysuwa się argument, że ograniczałoby ono autonomię przedsiębiorstw i uprawnienia partycypacyjne jego załogi. Te zasady zaś leżą u podstaw rozpoczętej przez rząd reformy gospodarczej. W piśmiennictwie naukowym zgłaszano jednak postulat zintegrowania samorządu pracowniczego z samorządem terytorialnym, w jednej formule samorządu społecznego. Jego organami miałyby być izby samorządowe w wojewódzkich i miejskich radach narodowych²⁷ oraz Izba Samorządowa w Sejmie, która przekształcałaby go w parlament dwuizbowy.

IV. SAMORZĄDOWE KOMPETENCJE ZAŁOGI PRZEDSIĘBIORSTWA

Kompetencje ogólnego zebrania pracowników obejmują:

- uchwalanie statutu przedsiębiorstwa (na wniosek dyrektora),
- uchwalanie wieloletnich planów gospodarczych przedsiębiorstwa,
- uchwalanie zasad podziału części zysku przeznaczonej dla załogi,
- uchwalanie statutu samorządu załogi przedsiębiorstwa (na wniosek rady pracowniczej).

Uchwały zebrania ogólnego w wymienionych sprawach mają moc wiążącą dla wszystkich organów przedsiębiorstwa, a więc zarówno dla dyrektora, jak i dla rady pracowniczej.

²⁶ Por. Bar, *Samorząd w przedsiębiorstwie...*, s. 11–12; Szubert, *Kierunki rozwoju...*, s. 27 oraz Seweryński, *Samorząd a związki zawodowe*, s. 28.

²⁷ Rady narodowe są terytorialnymi organami władzy.

Osobne miejsce wśród kompetencji ogólnego zebrania pracowników zajmuje prawo dokonywania przez nie corocznych ocen działalności rady pracowniczej przedsiębiorstwa i jego dyrektora. Konsekwencją oceny negatywnej może być wniosek zebrania o odwołanie rady (także poszczególnych jej członków) przez wyborców, lub dyrektora – przez radę pracowniczą, albo organ założycielski przedsiębiorstwa.

Ogólne zebranie pracowników ma również prawo wyrażania opinii we wszystkich sprawach dotyczących przedsiębiorstwa.

Kompetencje przyznane przez ustawę radzie pracowniczej dzielą się na: stanowiące, opiniodawcze, wnioskodawcze i kontrolne.

Kompetencje stanowiące rady pracowniczej polegają na podejmowaniu uchwał, ustalających reguły działania przedsiębiorstwa. W sprawach produkcyjnych kompetencje stanowiące rady pracowniczej obejmują:

- ustanawianie i zmianę rocznego planu gospodarczego przedsiębiorstwa,
- zmianę kierunku działalności przedsiębiorstwa,
- inwestycje.

W sprawach finansowych kompetencje stanowiące rady pracowniczej obejmują:

- przyjmowanie rocznego sprawozdania dyrektora oraz zatwierdzanie bilansu,
- podział dochodu pozostającego w dyspozycji przedsiębiorstwa na określone fundusze oraz ustanawianie zasad ich wykorzystywania,
- wyrażanie zgody na zbywanie i darowanie zbędnych maszyn i urządzeń.

W sprawach organizacyjnych kompetencje stanowiące rady pracowniczej obejmują:

- ustanawianie (na wniosek dyrektora) regulaminu pracy w przedsiębiorstwie,
- decydowanie o łączeniu i podziale przedsiębiorstwa,
- wyrażanie zgody na zawarcie umowy z innym przedsiębiorstwem o utworzeniu przedsiębiorstwa wspólnego lub mieszanego (tzn. z udziałem podmiotu zagranicznego, spółdzielni lub organizacji społecznej),
- wyrażanie zgody na utworzenie lub przystąpienie do istniejącego już zrzeszenia przedsiębiorstw,
- wybór przedstawiciela rady pracowniczej do rady zrzeszenia przedsiębiorstw,
- decydowanie o przystąpieniu przedsiębiorstwa do organizacji społecznych w charakterze członka zbiorowego,
- tworzenie w przedsiębiorstwie klubów racjonalizacji i techniki,
- decydowanie o przeprowadzeniu w przedsiębiorstwie referendum.

W sprawach socjalno-bytowych załogi kompetencje stanowiące rady pracowniczej obejmują podejmowanie uchwał w sprawie zakładowego budownictwa mieszkaniowego i socjalnego.

W sprawach kadrowych kompetencje stanowiące rady pracowniczej obejmują powoływanie i odwoływanie dyrektora przedsiębiorstwa (z wyłączeniem przedsiębiorstw użyteczności publicznej oraz o podstawowym znaczeniu dla gospodarki), a także wyrażanie zgody na powoływanie zastępcy dyrektora i głównego księgowego w każdym typie przedsiębiorstw.

Kompetencje opiniodawcze rady pracowniczej obejmują wszystkie sprawy przedsiębiorstwa i jego kierownictwa. Generalnie rzecz biorąc wyrażanie opinii zależy od uznania rady. Jednakże w pewnych sprawach właściwe organy są obowiązane zasięgnąć opinii rady pracowniczej, a rada zobowiązana jest (w terminie dwóch tygodni) opinię swoją wyrazić. Jeśli mimo to rada opinii w terminie nie udzieli, uważa się, że nie zgłasza ona w konsultowanej sprawie zastrzeżeń. Ten szczególny tryb opiniowania odnosi się do:

- zmiany aktu o utworzeniu i likwidacji przedsiębiorstwa,
- zawierania przez przedsiębiorstwo porozumień i umów długoterminowych z innymi organizacjami gospodarczymi oraz organami administracji państwowej,
- decyzji dyrektora o przydziale mieszkań pracownikom,
- wniosków składanych przez przedsiębiorstwo o nadanie orderów i odznaczeń państwowych.

Kompetencje wnioskodawcze rady pracowniczej obejmują prawo występowania z inicjatywami, wnioskami i uwagami we wszystkich sprawach przedsiębiorstwa. W tym samym artykule ustawa wymienia prawo rady do zgłaszania wobec dyrektora zapytań, dotyczących stanu przedsiębiorstwa lub działalności jego organów. Wydaje się jednak, że uprawnienie to należy raczej do kompetencji kontrolnych rady.

Wobec wniosków, inicjatyw i pytań rady pracowniczej dyrektor jest obowiązany zająć stanowisko i poinformować o nim radę najpóźniej w ciągu dwóch tygodni od daty ich zgłoszenia.

Kontrolne uprawnienia rady pracowniczej dotyczą całokształtu działalności przedsiębiorstwa, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki jego mieniem. Ustawa zobowiązuje dyrektora do udostępnienia radzie pracowniczej dokumentów i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli.

V. SAMORZĄD PRACOWNICZY A DYREKTOR PRZEDSIĘBIORSTWA

Dyrektor jest organem przedsiębiorstwa państwowego (obok ogólnego zebrania pracowników i rady pracowniczej). Z tej racji zarządza on przedsiębiorstwem i reprezentuje je na zewnątrz, podejmując w ramach prawa decyzje samodzielnie i ponosząc za nie odpowiedzialność. W szczególności dyrektor odpowiada za prawidłowe prowadzenie przedsiębiorstwa przed

załogą. W związku z tym jest zobowiązany składać jej (co najmniej raz w roku) sprawozdanie z działalności przedsiębiorstwa oraz informację o jego stanie. Dyrektor nie jest członkiem rady pracowniczej, lecz z mocy ustawy uczestniczy w jej posiedzeniach, a na zaproszenie – uczestniczy także w posiedzeniach prezydium rady.

W świetle przedstawionych przepisów obu ustaw jest oczywiste, że władztwo nad przedsiębiorstwem państwowym należy w zasadzie do dyrektora, załoga zaś w nim tylko uczestniczy. Zakres tego uczestnictwa, a tym samym także sfera rzeczywistej samodzielności dyrektora w zarządzaniu i kierowaniu przedsiębiorstwem, wynika ze szczegółowych kompetencji organów samorządu załogi oraz z innych przepisów, ustanawiających wzajemne stosunki pomiędzy dyrektorem a samorządem. Należą do nich w szczególności normy, określające wpływ załogi na obsadę stanowiska dyrektora przedsiębiorstwa państwowego.

Szczegółowe przepisy o powoływaniu i odwoływaniu dyrektora zawiera ustawa o przedsiębiorstwach. Według niej dyrektora przedsiębiorstwa państwowego o podstawowym znaczeniu dla gospodarki oraz przedsiębiorstwa użyteczności publicznej powołuje organ założycielski. Bliższe określenie przedsiębiorstw użyteczności publicznej zawiera ustawa. Listę przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki ustala Rada Ministrów, w porozumieniu ze związkami zawodowymi. W pozostałych przedsiębiorstwach państwowych dyrektora powołuje i odwołuje rada pracownicza. Organowi założycielskiemu i radzie pracowniczej przysługuje wzajemne prawo sprzeciwu wobec decyzji o powołaniu oraz odwołaniu dyrektora ze stanowiska. W razie nieuwzględnienia sprzeciwu, organ który go zgłosił, może się zwrócić do sądu, który rozstrzyga spór ostatecznie. W nowym przedsiębiorstwie pierwszego dyrektora powołuje organ założycielski. Dyrektora przedsiębiorstwa państwowego powołuje się na pięć lat albo na czas nieokreślony.

Istotne znaczenie ma tryb wyłaniania kandydatów na stanowisko dyrektora. Ustawa wymaga, ażeby to następowało na drodze konkursu. Komisja konkursowa składa się z trzech przedstawicieli rady pracowniczej, uzupełnionych przedstawicielami (po jednym): organu założycielskiego, banku oraz działających w przedsiębiorstwie organizacji – związkowych, politycznych, młodzieżowych i technicznych. Ustawa nakazuje komisji kierować się w wyłanianiu kandydatów ich kwalifikacjami fachowymi, postawą moralną i społeczną oraz umiejętnością współzycia z ludźmi.

Jeżeli dyrektora powołał organ założycielski, to rada pracownicza może wystąpić o odwołanie go ze stanowiska przez ten organ, jeśli dyrektor poważnie narusza przepisy prawa lub swoją nieprawidłową pracą powoduje, że przedsiębiorstwo nie osiąga zadowalających wyników gospodarczych. Po otrzymaniu takiego wniosku organ założycielski obowiązany jest przeprowadzić (w ciągu dwóch tygodni) postępowanie wyjaśniające co do zarzutów stawianych dyrektorowi. Jeśli się one potwierdzą, to organ założycielski musi

(w ciągu siedmiu dni) uwzględnić wniosek rady pracowniczej o odwołanie dyrektora. Jeśli zaś oceny co do wyników postępowania wyjaśniającego są rozbieżne, to rada pracownicza może zgłosić sprzeciw do sądu, który rozstrzyga sprawę ostatecznie.

Zastępcę dyrektora przedsiębiorstwa oraz głównego księgowego powołuje i odwołuje dyrektor przedsiębiorstwa, za zgodą rady pracowniczej. Rada może wystąpić do dyrektora z umotywowanym wnioskiem o odwołanie jego zastępcy.

Procedura powoływania i odwoływania dyrektora przedsiębiorstwa przyjęta w ustawie jest wynikiem kompromisu pomiędzy intencjami władz (zachowanie pełnego wpływu na politykę kadrową w gospodarce) a żądaniami społeczeństwa (zerwanie z zależnością dyrektora od państwa i z nomenklaturą oraz pełne podporządkowanie go samorządowi pracowniczemu). Jego powodzenie będzie w dużym stopniu zależeć od tego, czy rząd nie ustanowi nadmiernie obszernej listy przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki. Oznaczałaby ona bowiem nie tylko ograniczenie roli załóg w obsadzeniu stanowisk dyrektorskich, lecz także byłaby wyrazem braku zaufania do dojrzałości społecznej załóg.

Dyrektor przedsiębiorstwa jest obowiązany wykonywać uchwały rady pracowniczej. Jeśli jego decyzje są z tymi uchwałami sprzeczne lub zostały podjęte bez zasięgnięcia obligatoryjnej opinii rady bądź bez uprzedniego zrealizowania przez nią kompetencji stanowiących, rada ma prawo wstrzymać wykonanie decyzji dyrektora. To samo uprawnienie służy jej wobec decyzji dyrektora niezgodnych z przepisami prawa.

Dyrektor powinien informować radę pracowniczą o skutkach ekonomicznych, społecznych i prawnych zamierzonych przez nią uchwał. Jeśli mimo to organy samorządu podejmą uchwałę sprzeczną z prawem, to jest on obowiązany wstrzymać jej wykonanie i zwrócić się do rady pracowniczej o ponowne jej rozpatrzenie. Decyzja wstrzymująca uchwałę powinna być wydana na piśmie i zawierać stosowne uzasadnienie. Od decyzji o wstrzymaniu uchwały rada pracownicza może wnieść do dyrektora sprzeciw. Jeśli w ciągu trzech dni dyrektor nie zawiadomi rady o cofnięciu swej decyzji, rada pracownicza może wystąpić o rozstrzygnięcie sprawy w trybie spornym.

Spory, wynikające ze wstrzymania decyzji dyrektora przez radę pracowniczą oraz ze wstrzymania uchwał organów samorządu przez dyrektora, rozstrzyga w pierwszym rzędzie komisja rozjemcza. W jej skład wchodzi: przedstawiciel rady pracowniczej przedsiębiorstwa i przedstawiciel dyrektora oraz (jako przewodniczący komisji) zaproszony przez nich arbiter, posiadający wykształcenie prawnicze. Spór uważa się za rozstrzygnięty, jeżeli obie strony zaakceptowały orzeczenie wydane (w ciągu czternastu dni) przez komisję rozjemczą. Jeżeli spór nie zostanie rozstrzygnięty przez komisję rozjemczą, to

zarówno dyrektor, jak i rada pracownicza mogą (w ciągu czternastu dni) wnieść sprawę do sądu.

Prawo wstrzymania uchwały rady pracowniczej zakładu lub innej jednostki wewnętrznej przedsiębiorstwa służy kierownikowi zakładu. Powstające w związku z tym spory rozstrzyga rada pracownicza przedsiębiorstwa, po wysłuchaniu opinii jego dyrektora.

Osobno zostało uregulowane przez ustawę prawo rady pracowniczej i dyrektora do wzajemnego zaskarżania swych decyzji (uchwał), jeżeli naruszają one w sposób istotny interes ogólnospołeczny. Powstające na tym tle spory rozpatruje wyłącznie sąd.

VI. UWAGI KOŃCOWE

Zakres i charakter kompetencji przyznanych załodze w zarządzaniu przedsiębiorstwem przez ustawę z 1981 r. idą dalej aniżeli w ustawie poprzedniej. Dominuje w nich model partycypacyjny (zwłaszcza w jego postaci konsultacyjnej), ale obok niego występują elementy właściwe pełnemu samorządowi, w postaci uprawnień stanowiących załogi. Koncentrują się one wprawdzie wokół organizacyjnych spraw przedsiębiorstwa, ale w pewnym zakresie dotyczą także innych ważnych dziedzin jego działalności. Szczególnie znaczenie ma tutaj uchwalanie przez samą załogę planów produkcyjnych, które uprzednio były przedsiębiorstwom narzucane przez państwo oraz rozszerzenie wpływu załóg na powoływanie dyrektora przedsiębiorstwa.

Obecny kształt samorządu pracowniczego w Polsce jest kolejnym etapem ewolucji, w której okresy rozwoju uprawnień załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwami przeplatają się z okresami ich ograniczania. Proces ten pozostaje w ścisłym związku z przemianami ustroju politycznego i gospodarczego, zachodzącymi pod wpływem napięć i konfliktów społecznych²⁸. Aspiracje samorządowe, manifestowane w tych momentach kryzysowych przez klasę robotniczą, sprawiają jednak, że nie można zaniechać jego doskonalenia w celu demokratyzowania stosunków społecznych w ustroju socjalistycznym.

Ustawa z roku 1981 ponownie ustanawia tylko udział załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwami, a nie pełny samorząd pracowniczy, którego domagało się wiele środowisk społecznych po sierpniu 1980 r. Jednakże ta partycypacyjna formuła samorządu jest w ustawie z 1981 r. dość szeroka, a co najważniejsze – jest powiązana instytucjonalnie z poważnymi zmianami w systemie gospodarczym kraju. Wprowadza je ustawa o przedsiębiorstwach państwowych, nadająca im status samodzielnych, samorządnych i samofinansujących się jednostek, gospodarujących przydzieloną im częścią mienia ogólnonarodowe-

²⁸ Por. T. Żukowski, *Demokracja pracownicza w Polsce Ludowej*, „Polityka Społeczna” 1980, nr 10, s. 4.

go. Państwo może ingerować w tę działalność tylko w formach i w zakresie przewidzianych ustawami.

Istotne znaczenie ma demokratyczny mechanizm wyłaniania organów samorządu pracowniczego, zapewniający im konieczny autentyzm. Nowym i ważnym elementem jest także sądowy tryb rozstrzygania sporów, powstających na tle funkcjonowania samorządu w przedsiębiorstwie. Dzięki niemu pierwszorzędym kryterium oceny uchwał samorządu i decyzji dyrektora powinna być odtąd norma prawna, a nie dowolna decyzja organu administracji państwowej.

Po raz pierwszy ustawa oddaje samorząd pieczy Sejmu, który raz do roku powinien oceniać funkcjonowanie samorządu oraz uchylać w tej sprawie odpowiednie zalecenia. Jest to rozwiązanie budzące więcej zaufania aniżeli piecza sprawowana nad samorządem w przeszłości przez związki zawodowe, które samorząd zdominowały.

Wymienione konstrukcje prawne stwarzają warunki dla postępu w realizacji idei uspołecznienia stosunków produkcyjnych w naszym kraju. Jednak samo ustanowienie właściwych mechanizmów prawnych tego postępu nie gwarantuje – potrzebna jest jeszcze należyta realizacja ustaw. Tymczasem pewne fakty z tego zakresu budzą zaniepokojenie. Należy do nich zwłaszcza nadmierne rozbudowywanie listy przedsiębiorstw, w których dyrektora powołuje organ założycielski, a nie rada pracownicza (jest takich przedsiębiorstw 1371), powolne tempo realizacji podstawowych założeń reformy gospodarczej, a zwłaszcza brak atmosfery społecznej, sprzyjającej integrowaniu się pracowników ze sprawami zakładów pracy.

Poważnym argumentem na rzecz pełnej realizacji ustawy samorządowej jest aktualny stan polskiej gospodarki. Jej bezprecedensowego kryzysu nie da się bowiem przezwyciężyć, bez oparcia działalności przedsiębiorstw na prawach ekonomicznych i świadomej aktywności załóg, zamiast na arbitralnych decyzjach administracyjnych. Jednak najważniejszą gwarancją rozwoju samorządu pracowniczego jest głęboko uzasadnione i wytrwałe dążenie ludzi pracy do demokratyzacji i humanizacji socjalistycznych stosunków produkcyjnych.

Artykuł wpłynął do Wydawnictwa
w grudniu 1989 r.

Uniwersytet Łódzki

Michał Seweryński

SELF-GOVERNMENT RIGHTS OF EMPLOYEES OF STATE ENTERPRISES IN POLAND

The idea of self-government of employees has no definite contents in the Polish legal doctrine. However, it is generally referred to the rights of the staff as regards management of the enterprise and deciding personnel matters. The range of the rights determines the self-government's share in the system of management of the national economy and the degree of democratization of work-place relations.

The legal basis for a participation of employees in managing the enterprise was first established by the decree of 6 February 1945 on formation of trade-union committees. However, later on, due to growing centralization of national economy management in the period of the 6-years plan (1950–1955) the participation of committees in managing the enterprise became reduced.

First the statute on workers' councils of 1956 established a legal basis for a wider participation of employees in managing enterprises. Due to its scope the participation approached the model of full workers' co-management.

The new conception of workers' co-management was expressed by the statute of 1958. That statute was a step back in the development of the idea of workers' co-management in Poland. The essential cause of gradual decline of workers' co-management was its domination by the party and trade-union officials.

A new stage in the development of self-government legislation was begun after the great workers' protest in August 1980. The statute of September 1981 on self-government of the staff of state enterprise is a result of social compromise and a successive attempt to overcome the socio-economic crisis by means of democratization of work-place relations.

The range and character of competence, as regards managing the enterprise, granted to the staff by the statute of September 1981 is more far-reaching than the previous statute. The participation model prevails in the statute, although along with that there are elements characteristic for a full co-management in the form of the staff's right of taking decisions. Particularly important is voting production plans by the staff and extended influence of the staff on appointing a managing director of the enterprise.

The present form of employees' self-government in Poland is a successive stage of evolution in which periods of broader rights of the staff in management alternate with periods of their limitation. That process is closely connected with changes in political and economic structure. Aspirations to self-government manifested by workers are a reason why further improvement of self-government for democratization of social relations cannot be abandoned.