

Maria Królikowska-Olczak

NIKTÓRE PROBLEMY ROZWIĄZAŃ PROCEDURALNYCH
W STOSUNKACH PRAWNYCH
MIĘDZY PRZEDSIĘBIORSTWEM PAŃSTWOWYM
A ORGANEM ZAŁOŻYCIELSKIM

I

Pod nazwą proces „rozumiemy pewien przebieg, powiązany przyczynowo zespół zdarzeń zmierzających do wywołania określonych zmian w istniejącym stanie rzeczy”¹. Mając powyższe na uwadze, można przyjąć, że wszelkie działania procesowe leżą w płaszczyźnie zjawisk realnych, nie zaś w płaszczyźnie powinności norm.

Wśród różnych procesów, jakie można spotkać w rzeczywistości, grupę szczególną stanowią procesy prawne. Proces prawny występuje wszędzie tam, gdzie prawo uzależnia powstanie określonych skutków prawnych od podjęcia odpowiednich czynności, czy zachowania określonej formy. Istotne dla pojęcia procesu prawnego jest to, że „przebieg ten jest regulowany, a więc z góry wyznaczony przez przepisy prawne. Nawet gdy prawo ogranicza się tylko do bliższego określenia samego końcowego rezultatu, musimy uznać za ujęty w ramy

¹ M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1971, s. 7. **Skróty czasopism użyte w przypisach:** AUL — „Acta Universitatis Lodziensis”; AUW — „Acta Universitatis Wratislaviensis”; GP — „Gazeta Prawnicza”; KSP — „Krakowskie Studia Prawnicze”; MiSIOZiDK — „Materiały i Studia Instytutu Organizacji Zarządzania i Doskonalenia Kadr”; NP — „Nowe Prawo”; OMT — „Organizacja, Metody, Technika”; OSNCP — „Orzecznictwo Sądu Najwyższego — Izba Cywilna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”; Pal. — „Palestra”; PiP — „Państwo i Prawo”; PiZS — „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”; PiŻ — „Prawo i Życie”; PUG — „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”; RPEiS — „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”; SPE — „Studia Prawno-Ekonomiczne”; ZNUJ — „Zeszyty Uniwersytetu Jagiellońskiego”.

prawne, gdyż prawne określenie rezultatu oznacza tym samym prawne określenie celowych dróg, które do tego rezultatu prowadzą"².

Do przesłanek wyodrębnienia prawa procesowego, a więc gałęzi składającej się wyłącznie z norm formalnych, należy zaliczyć — za W. D. Sorokinem — normy posiadające swój przedmiot, tzn. wyodrębnioną grupę stosunków społecznych o cechach szczególnych, pozwalających na odgraniczenie ich od innych tego rodzaju stosunków. Normy te muszą być wewnętrznie uporządkowane, powinny one tworzyć pewien system o odpowiednim stopniu zorganizowania. Ponadto zespół norm powinien być stosowany nie odnośnie do oddzielnych grup norm innych gałęzi prawa, lecz do wszystkich norm określonych gałęzi³. Tym samym normy procesowe (formalne) są to normy regulujące postępowanie w szerokim tego słowa znaczeniu; rozumiane jako postępowanie sądowe: karne i cywilne, postępowanie arbitrażowe, postępowanie administracyjne, postępowanie podatkowe i inne.

Jeżeli odniesiemy nasze ustalenia do procesu zarządzania, pojmując go jako zjawisko makroekonomiczne, natomiast akty zarządzania jako akty polityki, organizacji, planowania, zarządu i kontroli, to stwierdzić należy, że każdy z nich wymaga określonej procedury⁴. Trudno jednak utrzymać pogląd o potrzebie stworzenia procedury zarządzania nawet przy zachowaniu niezbędnej elastyczności, która jest potrzebna ze względu na pozycję podmiotów zarządzania i zakres ich kompetencji. Nadto w procesie zarządzania gospodarką narodową wykształciła się od dawna procedura tworzenia i stosowania poszczególnych rodzajów aktów zarządzania: aktów polityki, aktów organizacji, aktów planowania i kontroli. Wśród bogatych form aktów zarządu występuje prawnie unormowana procedura stosowania umów gospodarczych.

Powstają natomiast pewne problemy na tle procedury podejmowania decyzji gospodarczych⁵. W tym zakresie wyłaniają się zagadnie-

² *Ibidem*, s. 10.

³ W. D. Sorokin, *Administratiwno-processualnoje prawo*, Moskwa 1972, s. 52; W. Broniewicz, *Normy, przesłanki i zarzuty jurysdykcyjne w procesie cywilnym*, SPE 1969, t. II, s. 62.

⁴ C. Kosikowski, *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Łódź 1986, s. 23—25; tenże, *Podmioty zarządzania gospodarką narodową w świetle reformy gospodarczej*, AUL 1984, Folia iuridica 16.

⁵ Regulacja prawna powszechnej procedury administracyjnej nie uwzględnia specyfiki tych aktów, nie wyłącza ich także spod mocy obowiązującej k.p.a. Por. W. Dawidowicz, *Kierowanie przedsiębiorstwami państwowymi a k.p.a.*, PiP 1968, nr 1; T. Rabska, *Problematyka wydawania decyzji gospodarczych „wewnętrznych”*, RPEiS 1969, nr 3; tamże: *Indywidualne akty prawne zarządzania gospodarką narodową*, [w:] *Prawo. Administracja. Gospodarka. Księga pamiątkowa ku czci Profesora*

nia: zasad, formy, środków prawnych zaczepiania decyzji, weryfikacja rozstrzygnięć, terminarz tych czynności. W zależności od modelu gospodarczego i wynikającego stąd stopnia samodzielności podmiotów gospodarujących, zakres decyzji gospodarczych podejmowanych na szczeblu organów zarządzania jest różny. Z punktu widzenia funkcji administracji gospodarczej wyróżnia się decyzje: planistyczne, nadzorcze (weryfikacyjne), koordynacyjne i reglamentacyjne. Stanowią one egzemplifikację indywidualnych aktów zarządzania, z reguły o charakterze jednostronnym⁶. W wyodrębnionym układzie organizacyjno-funkcjonalnym (przedsiębiorstwo — organ założycielski) przedmiot analizy teoretycznej i materiału normatywnego niniejszego opracowania ograniczono przede wszystkim do środków ochrony prawnej przedsiębiorstwa wobec decyzji o charakterze weryfikacyjnym. Obecny stan prawny zawiera wiele niejasności w tej materii, mimo że reforma gospodarcza lat osiemdziesiątych wprowadziła możliwości rozstrzygania sporów (przedsiębiorstw, organów przedsiębiorstw) zarówno w drodze administracyjnoprawnej, jak i w postępowaniu sądowym oraz arbitrażowym⁷.

Rozwiązania proceduralne obowiązujące w stosunkach prawnych między przedsiębiorstwem państwowym a organem założycielskim posiadają normatywnie ustalone reguły postępowania, których treść zależy od struktury i ustalonych form działania modelu zarządzania, dla którego zasady postępowania są wiążące. Jest to rezultatem rozgraniczenia kompetencji między poszczególnymi szczeblami zarządzania. Należy uczynić w tym miejscu zastrzeżenie, że reguła decyzji zawiera podstawę proceduralną, rozumianą jako normy postępowania, które regulują proces stosowania prawa od określonych przesłanek procesowych.

Ludwika Bara, Wrocław 1983; A. Wasilewski, *Procedura prawno-gospodarcza (źródła, cele, cechy)*, KSP 1973, t. VI; J. Borkowski, *Decyzja administracyjna w sprawach gospodarczych*, PiP 1979, nr 2; M. Królikowska-Olczak, *Prawne formy zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi*, AUL 1981, Folia iuridica 3; J. Homplewicz, *Procedura jako zagadnienia prawa administracyjnego, nauki administracji oraz dziedziny zarządzania gospodarką narodową*, KSP 1973, t. VI.

⁶ W. Hoff, *Władczość aktów kierowania w administracji (aspekty teoretyczne)*, OMT 1984, nr 3, s. 71 i n.; Kosikowski, *Prawo...*, s. 157—159.

⁷ M. Tyczka, *Model organu rozstrzygającego sprawy sporne związane z gospodarką uspołecznioną*, PiP 1982, nr 3—4, s. 9; tenże, *Postępowanie sądowe w sprawach związanych z działalnością przedsiębiorstw państwowych i ich samorządów*, RPEiS 1982, nr 2, s. 21—39; T. Rabska, *Nowe aspekty prawne samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego*, RPEiS 1982, nr 2, s. 15—16; Z. Świeboda, *Cywilnoprawna problematyka w sprawach przekazanych sądom na mocy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i ustawy o samorządzie załogi*, Pał. 1984, nr 5—6.

wych aż po wydanie decyzji oraz ustalenie jej waloru normatywnego przez wyznaczenie ewentualnych środków odwoławczych⁸.

Zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 ustawy z 25.09.1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (dalej — ustawa o p.p.)⁹, organy przedsiębiorstwa mogą podejmować decyzje w zakresie działalności przedsiębiorstwa państwowego tylko w przypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi. Tym samym nastąpiła przebudowa całego systemu prawnego w gospodarce narodowej. Stanowi to podstawę do eliminowania z obiegu prawnego tak poprzednio rozpowszechnionych uchwał samoistnych Rady Ministrów, zarządzeń, pism okólnych i poleceń¹⁰. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy o p.p. i zupełnie nowa koncepcja nadzoru nad przedsiębiorstwem całkowicie zmieniły układ stosunków prawnych między przedsiębiorstwem a organem założycielskim. Zakres i formy ingerencji w działalność przedsiębiorstwa nie należą już do sfery niekontrolowanego uznania organu założycielskiego, co było charakterystyczne dla systemu poprzedniego. Obecnie takie ingerencje muszą mieć podstawę prawną w przepisach ustawy: podlegają zaskarżeniu w trybie sądowym, co w praktyce jest wykorzystywane¹¹. W modelu nakazowo-rozdzielczym działalność gospodarcza była przede wszystkim normatywnym systemem pozaustawowym. Gwarantem realizacji w reformie zasady priorytetu ustawy może być niezawisły organ jurysdykcyjny, podlegający tylko ustawom. Ma on wtedy prawo niestosowania aktów prawnych niższej rangi sprzecznych z ustawami. Takimi organami są, zgodnie z naszą konstytucją, tylko sądy.

W ustawach z 25.09.1981 r. o p.p. i o samorządzie załogi (dalej — ustawa o samorz.), kompetencji sądów powierzono — obok prowadzenia rejestru — spory między: przedsiębiorstwem a organem założycielskim, między radą pracowniczą a dyrektorem, między organem założycielskim a radą pracowniczą wynikłe na tle powołania dyrektora.

⁸ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 80 i n.

⁹ Dz.U. nr 24, poz. 123 z późn. zmian.

¹⁰ Nie znaczy to, że organy państwowe wspomniany przepis art. 4 ust. 2 ustawy o p.p. respektują. Gdy dochodzi do sporu, sądy, komisje arbitrażowe wielokrotnie orzekały o braku mocy wiążącej w stosunku do aktów prawnych, które zostały wydane bez podstawy ustawowej. L. Stępnia, *Próba oceny funkcjonowania ustaw o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi*, PUG 1985, nr 7, s. 193 i n. Por. też: L. Bar, W. Szubert, *Refleksje nad ustawami o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi*, PiP 1983, nr 5, s. 15 i n.

¹¹ Por. Uchwała SN z 21.12.1982 r. III PZP 6/82, OSNCp 1983, poz. 74. O sprawach organów przedsiębiorstwa rozpatrywanych w sądzie informuje publikacja Ministerstwa Sprawiedliwości: *Rozstrzyganie spraw z zakresu przepisów o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego*. Zauważyć należy stwierdzenie, że „istota tych sporów sprowadza się do walki o prawo, jego treść i sens oraz właściwe rozumienie”.

Ustawodawca enumeratywnie wyliczył sprawy przekazane orzecznictwu sądowemu, i to orzecznictwu sądów powszechnych, a mianowicie: o rozstrzygnięcie sporu między organem założycielskim i radą pracowniczą w sprawie powołania dyrektora (art. 34, ust. 4), o rozstrzygnięcie sporu w związku z wnioskiem rady pracowniczej o odwołanie dyrektora (art. 37), o rozstrzygnięcie sporu w związku z podtrzymaniem decyzji przez organ założycielski w przedmiocie zawieszenia dyrektora przedsiębiorstwa w czynnościach (art. 56), o rozstrzygnięcie wniosku rady pracowniczej i dyrektora co do podtrzymanych decyzji organu założycielskiego podjętych wobec przedsiębiorstwa w ramach sprawowanego nadzoru i władczego wkraczania w sprawy przedsiębiorstwa (art. 57), o rozstrzygnięcie sporu na skutek wstrzymania przez dyrektora wykonania uchwały rady pracowniczej lub ogólnego zebrania pracowników niezgodnej z przepisami prawa (art. 42 ustawy o samorz.), sprawy dotyczące zaskarżania decyzji dyrektora lub uchwały rady pracowniczej naruszającej interes ogólnospołeczny (art. 44 ustawy o samorz.)¹². Sprawy te mogą być rozpatrywane przez sądy dopiero po wyczerpaniu trybu administracyjnoprawnego.

II

Ustawa o p.p. zawiera zasadę, że organ założycielski ma prawo władczego wkraczania w sprawy przedsiębiorstwa tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi. Stanowi to o znacznym ograniczeniu uprawnień nadzorczych wobec przedsiębiorstwa i wiąże się z przyjęciem koncepcji o ograniczonej kompetencji organu nadzoru nad przedsiębiorstwem¹³. Zgodnie z zasadą samodzielności przedsiębiorstwa,

¹² Do kompetencji sądów należą również sprawy: o odszkodowanie z powodu wykonania decyzji organu sprawującego nadzór (art. 58), o upadłość przedsiębiorstwa, sprawy związane z wykonaniem nadzoru państwowego nad zrzeszeniem obowiązkowym (64 rozp. RM z 30.11.1981 r. w sprawie wykonania ustawy o p.p.); są one rozpatrywane bez konieczności wyczerpania trybu administracyjnego.

¹³ Szerzej nt. nadzoru nad przedsiębiorstwem państwowym por. L. Bar, *Elementy prawne reformy gospodarczej*, PiP 1982, nr 1—2, s. 15 tenże, *Nadzór państwowy nad państwowymi organizacjami gospodarczymi*, [w:] *Instytucje prawne w gospodarce narodowej*, Wrocław 1981 tenże, *Ochrona praw przedsiębiorstwa państwowego i samorządu załogi*, PiP 1983, nr 10; M. Tarka, *Nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym*, OMT 1983, nr 2; E. Kornberg-Sokołowska, *Nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym*, [w:] *Prawo przedsiębiorstw państwowych*, MiSIOZiDK 1982, nr 37; G. Kuźnik, *Nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym*, [w:] *Wybrane zagadnienia administracyjne i finansowe przedsiębiorstw państwowych*, Katowice 1983; J. Chwiałkowska, *Pojęcie nadzoru w zarządzaniu gospodarką narodową*, SPE 1985, t. XXXV; C. Kosikowski, *Nadzór a kredytowanie przedsiębiorstwami państwowymi*, PiP 1985, nr 3.

organ założycielski (nadzorczy) może wkraczać w sprawę tego podmiotu wyjątkowo. *Novum* polega na tym, że ustawa przewiduje środki ochrony prawnej przedsiębiorstwa wobec decyzji organu założycielskiego. Dyrektorowi oraz radzie pracowniczej przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu w stosunku do decyzji podjętych wobec przedsiębiorstwa przez organ założycielski.

Prawo organów przedsiębiorstwa do wniesienia sprzeciwu od decyzji organu założycielskiego kształtuje swoisty tok instancji. Sprzeciw wraz z jego uzasadnieniem wnosi się do organu, który wydał decyzję (art. 57 ust. 2 ustawy o p.p.). Autor decyzji dokonuje tzw. samokontroli wydanego aktu. W razie jej podtrzymania przez organ, do którego został skierowany sprzeciw, dyrektorowi oraz radzie pracowniczej przysługuje prawo wniesienia w ciągu 7 dni sprawy do sądu.

Ustawa nie reguluje wyczerpująco trybu wnoszenia i rozpoznawania sprzeciwu ani skutków jego wniesienia. Nadto w sprawach powołania dyrektora (art. 34 ust. 1) nie wskazuje w szczególności, od kiedy należy liczyć bieg 2-tygodniowego terminu do wniesienia sprzeciwu (art. 57 wskazuje na termin 7 dni). Wydaje się, że data zawiadomienia o decyzji w sposób, który umożliwia uprawnionemu zapoznanie się z jej treścią, jest miarodajna dla ustalenia początku biegu terminu do wniesienia sprzeciwu. Termin do wniesienia sprzeciwu został trafnie uznany za termin zawity materialnoprawny, nie podlegający przywróceniu, po upływie którego prawo do wniesienia sprzeciwu wygasa¹⁴.

Należy też podnieść, że obowiązujące przepisy prawne nie przewidują formy, w jakiej powinien być zgłoszony sprzeciw (art. 34 ust. 1, art. 57) czy wniosek (art. 37), co daje możliwość ich podejmowania w licznych i urozmaiconych formach. Ustawa nie wymaga formy pisemnej dla wniesienia sprzeciwu czy złożenia wniosku, mimo to zachowanie takiej właśnie formy w praktyce wydaje się konieczne. Ustawodawca wskazuje na obowiązek złożenia umotywowanego sprzeciwu wniosku. Nie konkretyzuje jednak przyczyn, które mogą uzasadniać te środki odwoławcze. W przypadku sprzeciwu, ogranicza je do decyzji sprzecznych z prawem. W odniesieniu do wniosku rozszerza uzasadnienie do braku efektów gospodarczych. Aby uczynić zadość tym wymaganiom ustawodawcy, wystarczy wskazać — jak sądzę — na przyczyny niezadowolenia z podjętej decyzji dotyczące jej legalności lub celowości.

Sprzeciw — niezależnie od tego, czy wnosi go rada pracownicza, czy dyrektor przedsiębiorstwa — jest jednostronnym oświadczeniem

¹⁴ J. Szczerski, *Co wynika z faktu, że dyrektor jest pracownikiem*, PiZ 6.12.1981, nr 48/894, s. 5. Por. też: L. Bar, *Sytuacja prawna rady pracowniczej*, PiP 1986, nr 10, s. 12.

woli skierowanym do konkretnego adresata. Zauważyć również trzeba, że ustawa nie określiła terminu, w ciągu którego powinien on zająć stanowisko w przedmiocie środka odwoławczego. Do czasu uregulowania tej sprawy można — zgadzając się z propozycją T. Liszcz — zastosować w drodze analogii przepis art. 106 § 1 k.p.a. dotyczący zajęcia stanowiska „przez inny organ”¹⁵. Zgodnie z dyspozycją tej normy, organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia mu żądania.

W razie nieuwzględnienia sprzeciwu organowi, który go wniósł, przysługuje prawo zwrócenia się o rozstrzygnięcie do sądu. Postanowienia ustawy nie są wyczerpujące również i w tej materii. Wprawdzie w art. 57 ust. 3 przewiduje się 7-dniowy termin do wniesienia sprawy do sądu, to art. 34 ust. 4 nie określa terminu, w ciągu którego wnoszący sprzeciw może skorzystać z tego prawa. Sądzić więc trzeba, że dyspozycję art. 57 ust. 3 należy stosować w drodze analogii w tym zakresie.

III

Wątpliwości wzbudza możliwość zastosowania przez organ założycielski instytucji zawieszenia organów przedsiębiorstwa. W myśl bowiem art. 56 ustawy o p.p., organ założycielski ma prawo zawiesić dyrektora w jego czynnościach, w wypadku gdy dalsze pełnienie przez niego funkcji stanowi naruszenie prawa lub zagraża podstawowym interesom gospodarki narodowej. Organ założycielski może również zawiesić działalność organów samorządu załogi, jeżeli ta działalność narusza porządek prawny lub podstawowe interesy społeczne¹⁶.

¹⁵ T. Liszcz, *Sprzeciw w stosunku do decyzji powołującej dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, NP 1983, nr 9—10, s. 108 i n.; *taż*, *Odwolanie ze stanowiska dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, NP 1984, nr 1, s. 32 i n.; *taż*, *Prawny charakter aktu powołania na stanowisko dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, PiP 1986, nr 8; Z. Kmiecik, *Sądowa kontrola legalności decyzji administracyjnych jako instrument ochrony praw przedsiębiorstwa państwowego*, OMT 1985, nr 4, s. 24 i n.

¹⁶ Por. Uchwała Rady Państwa z 6.10.1982 r. o utworzeniu Komisji do Spraw Samorządu Pracowniczego przy Radzie Państwa oraz o zasadach i trybie postępowania oraz orzekania w sprawach należących do jej właściwości (Dz.U. nr 58, poz. 258). Por. L. Bar, *Postępowanie w sprawie zawieszenia i rozwiązywania organów samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego*, PiP 1984, nr 3. Problematyka nie dotyczy zagadnienia zawieszenia działalności organów samorządu załogi podczas stanu wojennego i wznowiania jego działalności. W tej materii por. R. Sowiński, *Wznawianie działalności organów samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego*, NP 1983, nr 4.

Podnieść więc należy, że o zastosowaniu środka prawnego w postaci zawieszenia organów przedsiębiorstwa decydują względy legalności i celowości¹⁷. Wskazane rozwiązania prawne odsyłają do ocen, nie będących elementami prawa — do interesu gospodarki narodowej czy interesu społecznego. Zauważa się również brak jednolitej terminologii, gdy chodzi o określenia: „istotne naruszenie prawa”, „poważne naruszenie prawa”, „naruszenie porządku prawnego”. Ustawodawca nie precyzuje zakresu treści tych pojęć, używając je zamiennie.

Przesłankę decyzji o zawieszeniu może również stanowić: zagrożenie wskutek działalności dyrektora „podstawowych interesów gospodarki narodowej”, czy w przypadku organów samorządu załogi — naruszenie „podstawowych interesów społecznych”. Normodawca nie wyjaśnia treści tych sformułowań, pozostawiając je swobodnemu uznaniu organu założycielskiego. Takie uregulowanie wzbudza wiele obaw ze strony przedsiębiorstwa posiadającego własny interes ekonomiczny i prawny, dając jednocześnie możliwość organowi założycielskiemu do władczego wkraczania w działalność samodzielnego podmiotu. Zaznaczyć jednak wypada, że przedsiębiorstwo wyposażone z mocy prawa w pewien stopień samodzielności, realizuje również własne zamierzenia ekonomiczne. Preferuje więc — jak się wydaje — przede wszystkim swój odrębny interes. Interes ogólnospołeczny reprezentują organy założycielskie nad przedsiębiorstwem, któremu przyznano określone uprawnienia funkcjonalne. Uprawnienia te dotyczą przedstawiania opinii, wniosków, inicjowania przedsięwzięć oraz wskazywania kierunków działania mając na uwadze optymalny rozwój resortu czy gospodarki narodowej, tym samym przeciwdziałają tendencjom do autonomizacji celów poszczególnych przedsiębiorstw. Organy założycielskie reprezentują interesy gospodarki jako całości, a w każdym razie dążą do tego, aby nie były one sprzeczne z kompleksowo rozumianym interesem społeczno-gospodarczym a interesem przedsiębiorstwa¹⁸. Realizacja interesów indywidualnych przedsiębiorstwa warunkuje bowiem w wielu wypadkach pełne zaspokojenie potrzeb ogólnogospodarczych w zakresie, w jakim ma to uczynić dane przedsiębiorstwo.

Ustawodawca, mając na celu zapewnienie obiektywności decyzji w przytaczanych sprawach przez organ założycielski, wyposażył organy

¹⁷ „Legalność” rozumiem jako „ściśle przestrzeganie prawa obowiązującego”, czyli jako synonim „praworządności formalnej”. K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienie teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 180 i n.; J. Nowacki, *Materiałne i formalne pojęcie praworządności*, PiP 1968, nr 4—5, s. 658 i n.

¹⁸ J. Grabowski, *Decyzja jednostki nadrzędnej jako źródło zobowiązań w obrocie społecznym*, Warszawa 1975, s. 27 i n.; tenże, *Funkcje administracji gospodarczej a samodzielność przedsiębiorstw państwowych*, AUW 1982, t. XVII, s. 77 i n.

przedsiębiorstwa w środki ochrony prawnej w postaci złożenia sprzeciwu do autora decyzji. W wyniku złożenia sprzeciwu, organ założycielski ponownie rozpatruje zakwestionowane orzeczenie. W rezultacie, albo utrzymuje w mocy wydaną przez siebie decyzję, przekonując o tym podmiot gospodarczy (wówczas różnica poglądów między organami przedsiębiorstwa a organem założycielskim nie przeradza się w wyraźny konflikt), albo ją uchyla. W takiej sytuacji organom przedsiębiorstwa pozostaje, albo wykonać daną decyzję, albo skierować sprawę na drogę sądową. Warunkiem uruchomienia trybu cywilnoprawnego jest wyczerpanie trybu administracyjnoprawnego. Podkreślić więc należy, iż spory między organem założycielskim a przedsiębiorstwem państwowym są rozstrzygane poza postępowaniem administracyjnym¹⁹. Tym samym decyzje, podjęte w wyniku zastosowania środków ochrony prawnej przez przedsiębiorstwo, zacieśniają w pewnym stopniu zakres luzu decyzyjnego organu założycielskiego, ponieważ mamy do czynienia z ukierunkowaniem decyzji²⁰. Decyzje o zawieszeniu w czynnościach organów przedsiębiorstwa przez organ założycielski stanowią kontrolę działania decyzyjnego dyrektora czy organów samorządu — w zakresie działalności wyznaczonej przez prawo oraz w zakresie luzu decyzyjnego.

IV

Zakres kognicji sądu w omawianych sprawach jest w piśmiennictwie sporny. Część autorów reprezentuje pogląd o badaniu przez sąd tylko legalności kierowanych spraw²¹. Odmienne stanowisko przyjmuje, że sąd powinien rozstrzygać wszystkie kwestie sporne podniesione w sporcie²². Ustawodawca przyjął aktualnie ten punkt widzenia, określając

¹⁹ Odmienne stanowisko przyjmuje Z. Kmieć, *Decyzje administracyjne dotyczące działalności przedsiębiorstw państwowych (w świetle orzecznictwa NSA)*, PUG 1985, nr 4, s. 5.

²⁰ Przyjmuję za J. Wróblewskim, że „nie ma luzu, gdy decyzja jest wyznaczona, już istnieje zaś w przypadku, gdy decyzja nie jest wyznaczona. Decyzja jest «wyznaczona» przez przepisy prawa, jeżeli zgodnie z przyjętymi regułami rozumowania nie można, uznając obowiązywanie tych przepisów, dojść do więcej niż jednej decyzji”. *Kontrola decyzji sądowej — wybrane zagadnienia teoretyczne*, PiP 1976, nr 8—9, s. 19—21.

²¹ Twierdzi się nawet, że merytoryczna kontrola decyzji o powołaniu — z punktu widzenia ich celowości — oznaczałaby, że sąd wbrew ustawie stałby się organem powołującym dyrektora. Por. G. Bieniek, J. Jończyk, *U kogo pracuje dyrektor*, GP 1982, nr 10/436, s. 11.

²² Tycza, *Postępowanie...*, s. 27 i n.; T. Liszcz, *Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego i jego status prawny*, PiZS 1982, nr 4, s. 24; B. Słotwiński, *Pozycja przedsiębiorstw państwowych wobec rad narodowych i terenowej administracji*,

sprawy z zakresu przepisów o przedsiębiorstwach państwowych i o samorządzie załogi, których rozpoznanie powierzył sądom rejonowym właściwym dla miasta będącego siedzibą sądu wojewódzkiego²³. Sądzić należy, że rozstrzygając spór między organem przedsiębiorstwa (adresatem decyzji) a organem założycielskim (autorem decyzji), bądź w układzie: dyrektor przedsiębiorstwa — organy samorządu załogi, uwzględniać powinien całokształt okoliczności sprawy przez pryzmat kryterium zarówno legalności, jak i celowości.

Kolejne zagadnienie sprowadza się do trybu, w jakim wymienione sprawy mają być rozstrzygane. Ogólną regułą jest zasada rozpoznawania przez sąd wszystkich spraw w procesie, chyba iż szczególny przepis ustawy stanowi inaczej (art. 135 § 1 k.p.c.). Problemu tego ustawy o p.p. i samorz. nie regulują. Prawodawca wyraźnie wskazuje jedynie na tryb spraw o wpis do rejestru przedsiębiorstw państwowych²⁴, co pozwała sądzić, iż w pozostałych sprawach również określiłby *expressis verbis* tryb nieprocesowy, jeżeli miałby taki zamiar.

Pewna niejasność wiąże się ze sformułowaniem, iż „orzeczenie sądu jest ostateczne” (art. 34 ustawy o p.p.). Zauważyć też trzeba, że inne przepisy prawne takiego postanowienia nie zawierają. Może więc powstać wątpliwość, czy w toku postępowania sądowego istnieje możliwość wnoszenia środków prawnych, czy też orzeczenia sądu pierwszej instancji są ostateczne. Przychylić należy się do stanowiska, iż wyrażenie „ostateczne” rozumieć można jako wyczerpanie środków prawnych w trybie administracyjnoprawnym i cywilnoprawnym²⁵.

W wyniku skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego, nie zawisły organ jurysdykcyjny ponownie bada i analizuje zakwestionowane przez organy przedsiębiorstwa decyzje. Podkreślić trzeba, że w tych sprawach, w których ustawodawca przewidział rozwiązania proceduralne i zastosował zasady procesu inkwizycyjnego — odwołanie do

Warszawa 1985, s. 98; T. Ereciński, *O potrzebie regulacji postępowania sądowego w sprawach przekazanych ustawami o przedsiębiorstwie państwowym i samorządzie załogi*, PiP 1984, nr 5, s. 102; K. Lubiński, *Tryb sądowego postępowania rozpoznawczego w sprawach na tle ustaw o przedsiębiorstwie państwowym i samorządzie załogi*, PiP 1984, nr 12, s. 88.

²³ Por. art. 691¹ ustawy z 18.04.1985 r. o zmianie ustawy — kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. nr 20, poz. 86).

²⁴ Art. 19 ustawy o p.p. oraz § 10 rozp. RM z 30.11.1981 r. w sprawie wykonania ustawy o p.p.; por. Tyczka, *Postępowanie...*, s. 26; K. Kołakowski, *Wybrane kwestie na tle sądowego rejestru przedsiębiorstw państwowych*, PUG 1982, nr 4—5, 89 i n.

²⁵ Z. Swieboda, *Zagadnienia orzekania przez sąd w sprawach przekazanych mu ustawami o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi*, NP 1983, nr 5, s. 5 i n.; tenże, *Cywilnoprawna problematyka w sprawach przekazanych sądom na mocy ustawy o samorządzie załogi*, Pal. 1984, nr 5—6, s. 3 i n.

tego samego podmiotu, który wydał decyzję oraz zasady procesu kontradyktoryjnego (postępowanie przed sądem) decyzjom tak stworzonym, będzie można przypisać cechę obiektywności. Określenie to wymaga wyjaśnienia.

Proces podejmowania decyzji, w którym istnieje pewna swoboda, polega na wyborze jakichś wyłaniających się alternatyw zachowania, spośród zbioru tych, jakie są w opinii decydującego teoretycznie możliwe²⁶. Należy więc podkreślić, że decyzja polega na wyborze tej alternatywy, która jest preferowana — z tych czy innych względów. Decyzja będzie obiektywna wtedy, gdy jej podstawę stanowić będą kryteria niezależne od własnych preferencji decydującego. Kryteria te mogą być różnorodne, ponieważ „obiektywność” decyzji prawnej nie jest równoznaczna z preferencją opartą na kryterium dostarczonym przez przepisy prawa obowiązującego²⁷. Decyzja jest obiektywna, jeżeli jest oparta na przepisach prawa w sposób niezależny od subiektywnych ocen podmiotu decydującego. Decyzja jest obiektywna również, gdy jest oparta na innych kryteriach obiektywnych niż prawo obowiązujące.

W kontekście tych wyjaśnień — decyzje podjęte w postępowaniu sądowym posiadają cechę obiektywności, stanowiąc jednocześnie wypadkową ścierania się różnych grup interesów. Zaakcentować też można, że ochrona praw podmiotowych osób fizycznych i prawnych jest przecież domeną niezawisłości sądów, które mają specjalnie do tego dostosowaną strukturę ustrojową oraz procedurę, wyposażoną w liczne gwarancje skutecznej obrony, które przysługują zainteresowanym podmiotom. Nie ulega wątpliwości, że w warunkach reformy organ rozstrzygający spory gospodarcze nie może być organem wielofunkcyjnym administracyjno-jurysdykcyjnym²⁸.

W tym miejscu rodzi się kolejna wątpliwość, czy tak szeroki wachlarz spraw gospodarczych, przekazanych sądom powszechnym, a które wymagają ocen prawnych i pozaprawnych, nie powinien zostać przekazany utworzonym w tym celu sądom gospodarczym?

Wydaje się, że sądy powszechne, rozpatrując sprawy przedsiębiorstw, muszą uwzględniać cele normodawcy, czyli badać funkcję, jaką normy spełniają. „Dopiero poznanie funkcji normy oraz poznanie jej celu może stanowić podstawę oceny normy z punktu widzenia techniki spo-

²⁶ J. Wróblewski, *Obiektywność decyzji prawnych*, SPE 1972, t. IX, s. 8; tenże, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985, s. 94 i n.

²⁷ Wróblewski, *Obiektywność...*, s. 9.

²⁸ Por. B. Zdziennicki, *Sądy gospodarcze — postulaty i propozycje*, NP 1982, s. 9—10, s. 5.

łecznej jako środka do osiągnięcia założonych celów"²⁹. W związku z tym można przeprowadzić podział ocen skuteczności norm na: cel gospodarczy wyrażony *expressis verbis* w aktach prawnych, oraz cel gospodarczy nie wyrażony *expressis verbis* w aktach prawnych.

Jeżeli przedmiotem oceny będzie cel gospodarczy nie wskazany w akcie prawnym, punktem wyjściowym takiej oceny będą aktualne dążenia polityki gospodarczej państwa, które pozwalają ocenić normę prawną jako odpowiednią lub nie dla tych dążeń. Oceny pozanormatywne uzasadnione dążeniami ekonomicznymi mogą mieć wpływ na korygowanie zakresu realizacji normy prawnej.

Przedstawiony punkt widzenia na rolę ocen norm prawnych regulujących stosunki gospodarcze zdaje się wyraźnie wskazywać na to, że normy te ze względu na swój przedmiot winny być ujmowane dynamicznie, a nie statycznie. Przedmiot ich regulacji sprawia, że normy te ze względu na oceny pozanormatywne muszą dostosować się także i do bieżących potrzeb podmiotów gospodarczych. Dlatego też „bariery” norm prawnych wyznaczone przez *ius dispositivum* i *ius cogens* muszą być wyraźnie łagodzone, i to w szerszym zakresie aniżeli w zakresie norm nie regulujących stosunków gospodarczych³⁰. Tym samym różnią się od norm prawnych posiadających wyraźnie określony zakres zastosowania oraz norm zamkniętych gałęzi (systemów) prawa, do których zalicza się prawo karne oraz prawo rzeczowe.

Z tych względów wydaje się zasadne powierzenie rozstrzygania sporów gospodarczych sądom gospodarczym. W konsekwencji nasuwa się i dalsze pytanie, czy celowe jest rozstrzyganie spraw przedsiębiorstw dwutorowo: część sporów przez arbitraż, a sprawy wynikające z ustaw z 25.09.1981 r. — przez sądy? Zauważyć należy, że wymienione ustawy wskazują organ jurysdykcyjny jedynie ogólnie, bez bliższego określenia, o jaki sąd chodzi. Problemu tego nie uregulowano również w ustawach o ustroju sądów powszechnych³¹ i o państwowym arbitrażu gospodarczym³², co pozwala przypuszczać o otwartości tej kwestii. Nie przesądzając przyszłego kształtu organów rozstrzygających spory gospodarcze: czy będzie to część sądownictwa powszechnego (model węgierski), czy sądownictwo specjalne (model jugosłowiański) — optujemy za przekazaniem tych spraw sądom gospodarczym. Sądzić też

²⁹ S. Kaźmierczyk, *Oceny norm prawnych regulujących stosunki gospodarcze*, AUW 1973, t. III, s. 9.

³⁰ S. Kaźmierczyk, *Dynamiczne ujęcie normy prawnej*, Wrocław 1978, s. 128.

³¹ Ustawa z 20.06.1985 r., prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. nr 31, poz. 137).

³² Ustawa z 23.10.1975 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym (Dz.U. nr 34, poz. 183 z późn. zmian.).

należy, że nie ma przeszkód do utworzenia sądów gospodarczych, których kompetencje obejmowałyby sprawy powierzone dotychczas sądom powszechnym przez ustawę o p.p. i ustawę o samorz. oraz przez inne akty wprowadzające reformę gospodarczą, jak również sprawy między j.g.u., powierzone dotychczas państwowemu arbitrażowi gospodarczemu³³.

V

Rozwiązania proceduralne kształtują zarówno podmiotowość prawną przedsiębiorstwa, rachunek ekonomiczny, jak też sfery jego własnych interesów. W odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych, przepisy proceduralne przewidują określone uprawnienia, środki procesowe (zarówno w trybie administracyjnoprawnym, jak i cywilnoprawnym), które wytyczają jego organizację i funkcjonowanie.

W odniesieniu do wyodrębnionego układu funkcjonalno-organizacyjnego (przedsiębiorstwo — organ założycielski), unormowania — jak wynika z wcześniejszych wywodów — przybierają zwarty kształt, składający się z norm formalnych i posiadających swój przedmiot oraz pozwalających na odgraniczenie ich od innego rodzaju stosunków prawnych. Posiadają, w zakresie określonej kategorii spraw ściśle wymienionych przez ustawodawcę, charakter uregulowań całościowych. Z uwagi jednak na tę typologię, nie można mówić jeszcze o procedurze w sprawach zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. Zauważa się bowiem brak norm formalnych regulujących postępowanie w szerokim tego słowa znaczeniu. Istniejące aktualnie rozwiązania proceduralne są rezultatem coraz wyraźniejszego rozgraniczenia kompetencji pomiędzy przedsiębiorstwem a organem założycielskim.

Odnotować w tym miejscu trzeba, że wprawdzie nastąpiło ustawowe unormowanie pozycji prawnej przedsiębiorstwa, to jednak nadal odczuwa się brak regulacji pozycji prawnej ministrów w gospodarce narodowej. Pozycja prawna ministrów w systemie zarządzania gospodarką narodową zależy od wielu czynników, w tym głównie od modelu systemu zarządzania. On to bowiem decyduje o organizacji gospodarki narodowej, a w niej o pozycji jednostek gospodarczych i ich powiązaniach z organami zarządzania. Model systemu zarządzania wpływa także na zakres zadań organów zarządzania, co w konsekwencji rzutuje na liczbę tych organów oraz podział zadań i kompetencji między

³³ Por. Zdziennicki, *Sądy...*, s. 22; M. Guziński, *Niektóre problemy podmiotowości prawnej w świetle przepisów prawnych regulujących organizację przedsiębiorstw państwowych*, AUW 1985, nr 648, s. 122; T. Mróz, *Niektóre problemy regulacji prawnej postępowania arbitrażowego*, PiP 1985, nr 6, s. 83.

nimi³⁴. Dotychczas obowiązujące przepisy, stanowiące podstawę prawną działania ministrów branżowych, nie stanowiły rozbudowanego systemu. Na gruncie tych rozwiązań prawnych nie było w pełni jasne, jaka ma być rola ministra w gospodarce, w szczególności, jaki jest zakres jego uprawnień względem podmiotów podporządkowanych. Podstawą prawną działania ministra był i jest art. 42 konstytucji PRL, która zawiera generalnie określoną normę kompetencyjną dla wszystkich ministrów, bez rozróżnienia na resorty gospodarcze i tradycyjnie administracyjne. Ustawy o utworzeniu urzędu danego ministra oraz rozporządzenia wykonawcze Rady Ministrów o zakresie jego działania, wskazują też jedynie ogólnie, jaki jest zakres działania ministrów branżowych przez wyliczenie branż i gałęzi im podporządkowanych³⁵. Tym samym brak koncepcji prawnej pozycji ministrów działowo-gałęziowych prowadzi do zjawiska partykularyzmu resortowego, i w konsekwencji uniemożliwia wyodrębnienie całościowej procedury w sprawach zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, która powinna być ustanowiona we wszystkich sprawach, przede wszystkim w interesie podstawowego podmiotu gospodarczego. Chodziłoby wówczas o to, w jakim stopniu przedsiębiorstwo mogłoby wykorzystywać procedurę dla swoich własnych interesów, oraz w jakim stopniu normy procesowe służą właściwemu ułożeniu proporcji między jego interesem a interesem ogólnogospodarczym w toku podejmowania decyzji, mając na uwadze mechanizmy rynkowe, jako czynniki na nie wpływające.

Podkreślić także trzeba, iż ocenę rozwiązań proceduralnych w systemie zarządzania gospodarką narodową utrudnia występowanie wielowarstwowości źródeł prawa, przy czym wyodrębniają się dwie warstwy: długofalowa — zawierająca rozwiązania zgodne z podstawowymi założeniami reformy, i doraźna — zawierająca blok przepisów formalnie niezależnych od aktów ustawowych wprowadzających reformę gospodarczą, a materialnie często dość daleko od nich odbiegających³⁶. Warstwa ta wprowadza doraźne rozwiązania odpowiadające nakazowo-centralistycznemu sposobowi zarządzania. Ścieranie się tych dwóch przeciwstawnych sobie koncepcji, opartych bądź na modelu nakazowo-

³⁴ Kosikowski, *Prawo...*, s. 195 i n.

³⁵ Zob. A. Walaszek-Pyziół, *Minister jako organ sterujący przedsiębiorstwami państwowymi bezpośrednio mu podległymi*, ZNUJ 1983, nr 106, s. 50 i n.; C. Kosikowski, *Regulacja prawna naczelných organów zarządzania gospodarką narodową (konceptja metodologiczna)*, PiP 1982, nr 9, s. 73 i n.; tenże, *Prawo...*, s. 194—200; R. Malinowski, *Reforma gospodarcza a struktury administracji centralnej*, PiP 1985, nr 1, s. 3 i n.

³⁶ R. Malinowski, *O doskonaleniu prawa reformy gospodarczej*, PiP 1982, nr 5—6, s. 12; S. Włodzka, *Rola prawa w reformie gospodarczej*, PiP 1984, nr 6, s. 11 i n.

-rozdzielczym, bądź preferujących samodzielność podmiotów gospodarczych, ogranicza wyraźne wyodrębnienie funkcji zarządzania gospodarką narodową w skali makroekonomicznej.

Przypuszczać można, że wprowadzenie procedury zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, nie zawężonej do określonej kategorii spraw, przyczyni się również do doskonalenia prawa, wpłynie dodatnio na praktykę i działalność podmiotów gospodarczych. Będą one musiały bowiem podporządkować się normom proceduralnym, jeżeli nie chcą narazić się na zarzut sprzeczności z prawem działania, i w konsekwencji — na zmianę albo uchylene swego rozstrzygnięcia.

Wpłynęło do Redakcji
„Folia iuridica”
w październiku 1986 r.

Zakład Prawa Zarządzania
Gospodarką Narodową
Uniwersytet Łódzki

Maria Królikowska-Olczak

QUELQUES PROBLÈMES DES SOLUTIONS DE PROCÉDURE
DANS LES RELATIONS JURIDIQUES
ENTRE UNE ENTREPRISE D'ÉTAT ET UN ORGANE FONDATEUR

La réforme économique des années quatre-vingts a introduit la possibilité de résoudre les litiges (des organes des entreprises, des entreprises) par le voie administrative ainsi que par la procédure de d'arbitrage.

Conformément à la disposition de l'article 4, point 2 de la loi du 25 septembre 1981 sur les entreprises d'état, les organes de l'entreprise peuvent prendre des décisions dans le domaine de l'activité de celle-ci uniquement aux cas prévus par les règlements de la loi. Ainsi tout le système juridique dans l'économie nationale a été reconstruit. Cela sert de base de l'élimination du cours juridique des résolutions, indépendantes du Conseil des Ministres, des règlements des circulaires, des commissions très répandus auparavant. La disposition de l'art. 4 point 2 de la loi sur les entreprises d'état et la conception toute neuve de la surveillance de l'entreprise ont entièrement changé l' modèle des relations entre l'entreprise et l'organe fondateur. Le domaine et les formes de l'ingérence dans l'activité de l'entreprise n'appartiennent plus à la sphère de l'appréciation incontrôlée de l'organe fondateur, ce qui était caractéristique de la période précédente. A présent, des telles ingérences doivent avoir leur base juridique dans les règlements de la loi et peuvent être sujet de plainte dénoncée en justice; on use de cette possibilité en pratique. Le législateur a énuméré les causes transmises à la jurisprudence, précisément à la jurisprudence des tribunaux généraux.

Par rapport à l'arrangement fonctionnel et organisateur isolé (entreprise — organe fondateur) les régularisations, comme il s'en suit des déductions antérieures, prennent une forme compacte, se composent des normes formelles, ayant leur objet et rendant possible leur séparation d'autre genre des relations juridiques. Dans le

domaine d'une catégorie définie des causes, exactement énumérées par le législateur, elles ont le caractère des régularisations totales. Cependant, eu égard à cette typologie, on ne peut pas encore parler de la procédure dans les affaires de la gestion des entreprises d'état. Parce que c'est le manque des normes formelles réglant la procédure au sens large du mot qui se fait voir. Les solutions de procédure existantes sont résultat de la délimitation, de plus en plus distincte, des compétences entre l'entreprise et l'organe fondateur.

Aussi, faut-il noter ici, que bien que la normalisation de la loi de la position juridique de l'entreprise ait eu lieu, le manque de la position juridique des ministres se fait sentir dans l'économie nationale. La position juridique des ministres dans le système de la gestion de l'économie nationale dépend de plusieurs facteurs et avant tout du modèle du système de la gestion. Puisque celui-ci décide de l'organisation de l'économie nationale et, en elle, de la position des unités économiques et de leur liaison avec les organes de la gestion.

