

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA

VOL. VII, 3

SECTIO G

1960

Z Katedry Prawa Administracyjnego UMCS

Kierownik: doc. dr Emanuel Iserzon

Kazimierz SAND i Marian BŁAŻEJCZYK

**Z teorii i praktyki samorządu robotniczego
w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej**

**К вопросу о теории рабочего самоуправления
в Польской Народной Республике**

**On the Theory of the Workers' Self-Government in the People's
Republic of Poland**

TREŚĆ:

- I. Powstanie i rozwój samorządu robotniczego
- II. Wpływ załogi na organy samorządu robotniczego
- III. Organizacja i formy działania samorządu robotniczego
- IV. Charakterystyka polityczno-prawna samorządu robotniczego
- V. Zakres uprawnień i miejsce samorządu robotniczego w systemie zarządu gospodarką narodową
- VI. Niektóre uwagi o funkcjonowaniu samorządu robotniczego

I. POWSTANIE I ROZWOJ SAMORZĄDU ROBOTNICZEGO

Udział robotników w zarządzaniu gospodarką narodową organizowany był w Polsce w różnorodnych formach na przestrzeni kilkunastoletniego okresu budownictwa socjalistycznego¹. W pierwszym okresie, po dokonanej nacjonalizacji środków produkcji i stworzeniu fundamentów socjalistycznej ekonomiki, udział robotników w zarządzie własnością państwową przejawiał się z jednej strony w oddziaływaniu załóg

¹ Por K. Sand: *Podstawy działalności organizacji społecznych i ich rola w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. V, 6, Lublin 1959.

na zarząd przedsiębiorstwami przez związki zawodowe², z drugiej zaś strony widziano pewne rozwiązanie tego zagadnienia w wysuwaniu przodujących robotników na kierownicze stanowiska w aparacie gospodarczym.

W tym okresie załogi przedsiębiorstw dzięki radom zakładowym wpływały na zarządzanie sprawami przedsiębiorstw, a więc były przedstawicielami załóg o wyraźnie podwójnych zadaniach. Reprezentowały one z jednej strony interesy zawodowe pracowników wobec pracodawcy (państwa), z drugiej zaś strony podejmowały działalność zmierzającą do wzmożenia i ulepszenia produkcji oraz wykonywały funkcje kontroli społecznej nad gospodarczą działalnością zakładów pracy³.

Drugi Kongres Związków Zawodowych ówczesne formy udziału załogi w zarządzaniu przez rady zakładowe uznał za koncepcję nieprzydatną. Pokongresowe zmiany organizacyjne stały się jednym z czynników postępującej biurokratyzacji ogniw związkowych, a socjalistyczna zasada „robotnik współgospodarzem zakładu pracy”, mimo głoszonych haseł szerokiego udziału mas w rządzeniu krajem, była w praktyce znacznie ograniczana oczywiście ze szkodą dla gospodarki narodowej. Przekonanie, że problem udziału robotników w zarządzaniu został rozwiązany wyłącznie przez uspołecznienie środków produkcji, stało się powszechne.

Zapoczątkowana w okresie przemian październikowych reforma systemu zarządzania gospodarką narodową, połączona z odnową życia społeczno-politycznego przyjęła wciągnięcie załóg przedsiębiorstw do bezpośredniego udziału w zarządzaniu socjalistyczną gospodarką jako niecierpiącą zwłoki konieczność. Było to jednocześnie podstawowe hasło żądań robotników w tym okresie.

Już na VII Plenum KC PZPR jako jeden z ważnych problemów wysunięto sprawę demokracji robotniczej, wskazując potrzebę wciągnięcia załóg do zarządzania przedsiębiorstwami, rozszerzenia uprawnień przedsiębiorstw, decentralizacji zarządzania, walki z biurokratyzmem itp⁴. Jednakże na VII Plenum rozwiązanie tego zagadnienia widziano w rozszerzeniu uprawnień działających w przedsiębiorstwach rad zakładowych, przez przyznanie im szeregu uprawnień o charakterze do-

² Por. dekret z 6 II 1945 r. o organizacji i zakresie działania rad zakładowych. Dz. U. nr 8, poz. 36; Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 7 V 1945 r. o regulaminie wyborów do rady zakładowej i wyborów delegata. Dz. U. nr 18, poz. 105 oraz Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 7 V 1945 r. o wzorcowym regulaminie funkcjonowania rady zakładowej Dz. U. nr 18, poz. 106.

³ Działalność ówczesnych rad zakładowych omawia obszernie L. B r o d o w s k i w pracy pt. *Samorząd rad zakładowych*, Częstochowa 1947.

⁴ Por. Referat E. Ochaba na VII Plenum KC PZPR. Broszura, Książka i Wiedza, Warszawa 1956, s. 42 i n. oraz s. 128 i n.

radczym. Takie rozwiązanie nie odpowiadało jednak żądaniom załóg robotniczych, które dążyły do zmiany bardziej radykalnej, do zagwarantowania robotnikom udziału w zarządzie własnością państwową z głosem decydującym.

W okresie tym wśród najbardziej świadomych załóg przedsiębiorstw rodzi się jednocześnie inicjatywa powołania organów robotniczego zarządu — rad robotniczych⁵, które żywiołowo i spontanicznie powoływane były w przedsiębiorstwach stolicy, a później w innych miastach.

Powoływane w całym kraju pierwsze rady robotnicze, jako wyraz dokonanej przez klasę robotniczą krytyki dotychczasowych metod zarządzania gospodarką narodową i poszukiwanie nowych, lepszych form udziału robotników w zarządzaniu, nie miały jeszcze podstawy prawnej. Zaslugą partii jest fakt, że dostrzegła i rozwinęła inicjatywę klasy robotniczej, kierując tym ruchem. W historycznej uchwale VIII Plenum KC PZPR czytamy⁶: „Partia wita różnorodną inicjatywę załóg zmierzającą do rzeczywistego, bezpośredniego udziału mas robotniczych w zarządzaniu socjalistycznymi przedsiębiorstwami. (...) Należy wyłonić samorząd robotniczy jako organ załogi do udziału w zarządzaniu przedsiębiorstwem, który wspólnie z dyrektorem winien w ramach obowiązujących uprawnień przedsiębiorstwa rozstrzygać o podstawowych problemach gospodarki”. Ta dyrektywa partii, zawarta w cytowanej wyżej uchwale, stała się „natchnieniem” inicjatywy ustawodawczej oraz określiła charakter przedstawicielstw robotniczych jako organów samorządu, za których pośrednictwem mają załogi uczestniczyć, z głosem decydującym, w rozstrzyganiu podstawowych problemów gospodarczych przedsiębiorstw. Przesądziło to jednocześnie o odrzuceniu wysuwanych w tym okresie wątpliwości co do przydatności rad robotniczych w naszym systemie oraz inicjowanych koncepcji organów doradczych.

W Polsce rady robotnicze powstały z inicjatywy załóg robotniczych, w toku poszukiwań zmierzających do rozszerzenia i pogłębienia udziału mas pracujących w rządzeniu państwem, a tym samym umocnienia dyktatury proletariatu i zacieśnienia więzi między aparatem państwowym a klasą robotniczą. Inicjatywa robotników zyskała sobie od razu wielką popularność, która przekształciła się w ruch masowy.

⁵ O wielkim zainteresowaniu i entuzjazmie mas pracujących w odniesieniu do spraw rad robotniczych czytamy w licznych artykułach gazetek zakładowych z tego okresu. Por. np. „Nasza Iskra” pismo załogi WZBUT im. L. Waryńskiego w Warszawie; „Huta Warszawa” — pismo załogi; „Radiowiec” — pismo Zakładów Radiowych im. M. Kasprzaka w Warszawie i szereg innych.

⁶ Por. *O aktualnych zadaniach politycznych i gospodarczych partii*. „Nowe Drogi” nr 10/1956. s. 6 i n.

Uchwalona dnia 19 XI 1956 r. ustawa o radach robotniczych⁷ usankcjonowała prawnie, działające już faktycznie, rady robotnicze w przedsiębiorstwach państwowych oraz umożliwiła powoływanie ich w przyszłości. Jednocześnie ustawa ta wespół z innymi aktami normatywnymi wydanymi w tym okresie⁸ określiła rolę i zadania rad robotniczych oraz ich miejsce w systemie zarządu własnością państwową.

Powstanie rad robotniczych miało swe źródła społeczno-polityczne i ekonomiczne. Powołane one zostały przede wszystkim z tendencji do aktywizacji załóg robotniczych w zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi. Masy robotnicze aktywizację tę rozumiały jako bezpośrednie włączenie się do procesu zarządzania, co uzasadniała aktualna sytuacja w gospodarce narodowej oraz występujące w niej braki i niedomagania, które wynikały z nadmiernej centralizacji, ograniczenia samodzielności przedsiębiorstw i braku bodźców materialnego zainteresowania załóg wynikami produkcji.

W pewnej mierze zaważył tu również przykład rad robotniczych w przedsiębiorstwach jugosłowiańskich, szczególnie w pierwszym okresie przed ukształtowaniem się własnych koncepcji. Doświadczenia jugosłowiańskie studiowane były również przy formułowaniu polskich rozwiązań ustawodawczych w zakresie ustanowienia instytucjonalnych form organizacyjno-prawnych, mających zagwarantować klasie robotniczej udział w zarządzaniu. Wywarły one pewien wpływ przy regulowaniu niektórych instytucji, mimo to jednak pomiędzy radami robotniczymi w Polsce i Jugosławii istniały dość istotne różnice, zarówno w samej koncepcji tych rad, jak i w różnorodnych rozwiązaniach szczegółowych⁹. Różnice te wynikają z odmienności szeregu zasad, na których opiera się system organizacji i zarządzania gospodarką narodową oraz z odmienności systemów prawnych w obydwu krajach.

W wyniku praktycznych doświadczeń samorządu robotniczego w maju 1958 r. rozszerzono bazę jego działalności, powołując nowy organ samorządu — konferencje samorządu robotniczego w celu skoordynowania działalności wszystkich organizacji reprezentujących załogę, pogłębiania demokracji robotniczej, zabezpieczenia właściwego kierunku w dalszym rozwoju samorządu robotniczego oraz umocnienia kierow-

⁷ Dz. U. nr 53 poz. 238.

⁸ W szczególności ustawa z 19 XI 1956 r. o funduszu zakładowym oraz Uchwała nr 704 Rady Ministrów w sprawie rozszerzania uprawnień państwowych przedsiębiorstw przemysłowych.

⁹ Zagadnienia te przedstawione zostały szczegółowo w pracy Błażejczyka: *Geneza i zasadnicze etapy rozwoju samorządu robotniczego w Polsce i Jugosławii. Studium porównawcze na tle politycznym i gospodarczym*. Wyd. Nauk., Olsztyn 1959.

nictwa partyjnego w samorządzie robotniczym. Nowa forma organizacyjna samorządu robotniczego nie była zastąpieniem rad robotniczych, ale wprowadziła istotne zmiany organizacyjne w samorządzie, które umożliwiały lepsze kierowanie aktywnością robotników w fabrykach¹⁰.

Nowa organizacja samorządu robotniczego usankcjonowana została ustawą z 20 XII 1958 r.¹¹, której uchwalenie poprzedziła szeroka dyskusja publiczna kilkudziesięciu tysięcy robotników, pracowników inżynierjno-ekonomicznych i działaczy społecznych.

Nowa ustawa wprowadziła, obok działających już w przedsiębiorstwach organów samorządu robotniczego (rad robotniczych i ich prezydów), dwa nowe organy samorządu — konferencje samorządu robotniczego oraz oddziały rady robotnicze. Wszystkim organom samorządu ustawa przyznała uprawnienia rozstrzygania w zakresie kontroli i nadzoru nad całokształtem działalności przedsiębiorstwa oraz prawo stanowienia w zasadniczych sprawach, dotyczących działalności i rozwoju przedsiębiorstwa w ramach uprawnień ustawowych¹². Już pierwsze doświadczenia w działalności KSR potwierdziły słuszność wprowadzonej korektury w organizacji i działalności samorządu robotniczego. Konferencje samorządu robotniczego, grupujące rady robotnicze, rady zakładowe i komitety partyjne, stwarzają wspólną platformę, wspólną organizację działania, umożliwiającą wytyczanie podstawowych kierunków działalności przedsiębiorstwa.

Istotne znaczenie dla rozwoju samorządu robotniczego posiada dokonana w ostatnich latach przebudowa sposobu zarządzania gospodarką narodową, zlikwidowanie centralnych zarządów i powołanie na ich miejsce zjednoczeń.

Należy podkreślić, że w Polsce samorząd robotniczy, jako instytucjonalna forma udziału robotników w zarządzaniu, w podstawowych założeniach nie odbiega od ogólnych rozwiązań i koncepcji realizowanych we wszystkich państwach socjalistycznych, ale sposób i formy tej realizacji są u nas nieco inne, gdyż wiążą się ze specyficznymi warunkami budownictwa socjalistycznego w naszym kraju.

A więc można ogólnie stwierdzić, że we wszystkich krajach socjalistycznych postulaty demokracji robotniczej przyjmują różne formy, lecz kierunek i założenia mają jednakowe.

¹⁰ Początek tym przemianom dały uchwały IV Kongresu Związków Zawodowych. Por. Materiały z IV Kongresu Zw. Zaw. w „Głosie Pracy” nr 89, 1956 oraz w „Trybunie Ludu”, nr 105 i 106, 1958.

¹¹ Dz. U. nr 77 poz. 397.

¹² Por. przepis art. 1 ustawy z 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym.

II. WPŁYW ZAŁOGI PRZEDSIĘBIORSTWA NA ORGANY SAMORZĄDU ROBOTNICZEGO

Organy samorządu robotniczego reprezentują załogę przedsiębiorstwa, której przysługuje z mocy ustawy o samorządzie robotniczym szereg uprawnień, między innymi: prawo do powołania rady robotniczej, prawo uczestniczenia w posiedzeniach wszystkich organów samorządu robotniczego, prawo odwołania rady robotniczej lub poszczególnych jej członków przed upływem kadencji oraz prawo bezpośredniego rozstrzygnięcia niektórych spraw przez tzw. referendum. Nadto ustawa nakłada na organy samorządu robotniczego określone obowiązki, między innymi składanie sprawozdań z działalności przed załogą¹³.

Z tego wynika, że między załogą przedsiębiorstwa i samorządem robotniczym, a ściślej biorąc organami tego samorządu, istnieje określony w ustawie stosunek, który cechują cztery elementy: podmiot stosunku, przedmiot stosunku, obowiązek prawny oraz uprawnienia. Podmiotami omawianego stosunku są: załoga przedsiębiorstwa jako strona uprawniona oraz organy samorządu (np. rada robotnicza) jako strona zobowiązana. Przedmiotem stosunku jest określona przepisami ustawy działalność organów samorządu robotniczego oraz ich odpowiedzialność w tym zakresie przed załogą. Obowiązek prawny obejmuje obligatoryjne składanie przez organy samorządu robotniczego przed załogą sprawozdań z działalności. Uprawnienia obejmują między innymi: prawo załogi do wysłuchiwanie i rozpatrywania składanych przez organy samorządu okresowych sprawozdań, prawo rozstrzygnięcia niektórych spraw bezpośrednio przez załogę oraz prawo odwołania przed upływem kadencji poszczególnych członków rady robotniczej względnie całej rady. Stosunek ten, jak z tego wynika, jest stosunkiem prawnym¹⁴. Cechą charakterystyczną tego stosunku jest rzeczywista zależność samorządu robotniczego od załogi, będąca wyrazem demokracji socjalistycznej i gwarancją rzeczywistego udziału klasy robotniczej w zarządzaniu gospodarką narodową.

Organy samorządu robotniczego są wybierane przez załogi przedsiębiorstw. Jedynie dwa ogniwa KSR (egzekutywa organizacji partyjnej i rada zakładowa), wchodzące w skład naczelnego organu samorządu — konferencji samorządu robotniczego, nie są powoływane przez całą załogę, lecz ogół członków tych organizacji robotniczych.

¹³ Por. przepis art. 4 ust. 2 ustawy z 20 XII 1958 r.

¹⁴ Por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: *Polskie prawo administracyjne*. PWN, Warszawa 1956, s. 323 i n.; J. Starościak i E. Iserzon: *Prawo administracyjne w zarysie*. Wyd. Prawn., Warszawa 1959, s. 16 i n.; F. Longchamps: *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego*. „Państwo i Prawo”, nr 1, 1958.

System wyborczy do organów samorządu robotniczego ma gwarantować załogom rzeczywisty wpływ na powołanie tych organów. Gwarancje tego wpływu znajdujemy w powszechności, tajności, równości i bezpośredniości wyborów. Tak samo zasady organizacyjne wyborów oraz sposób i tryb wysuwania kandydatów, ustalenie list wyborczych itp. mają gwarantować załogom wpływ na skład organów samorządu robotniczego, który musi być związany z załogą przez cały okres swej działalności.

Wyrazem łączności samorządu z załogą są sprawozdania składane w myśl ustawy przez organy samorządu robotniczego na oddziałowych lub ogólnozakładowych zebraniach załóg. Stwarzają one robotnikom możliwość oceny działalności swych przedstawicieli zasiadających w samorządzie, członkowie zaś samorządu mają okazję skonfrontować swoją działalność ze stanowiskiem i postulatami załogi.

W praktyce jednak możliwości te często nie są wykorzystywane, dlatego problem mocniejszej więzi samorządu z załogą wymaga jeszcze lepszego rozwiązania w wielu zakładach pracy.

Aby załogi przedsiębiorstw mogły rzeczywiście wpływać na działalność organów samorządu, muszą dysponować odpowiednimi środkami prawnymi, uzależniającymi organy samorządu robotniczego od załóg. Gdy chodzi o rady robotnicze (przedsiębiorstw i oddziałów), środkiem takim jest przewidziana w ustawie możliwość odwoływania przez wyborców mandatów¹⁵. Jest to moment prawny, który ma odpowiadać ściślejszej więzi, jaka powinna istnieć między załogą i radą robotniczą.

Dzięki zasadzie demokracji socjalistycznej tylko te, pochodzące z wyborów instytucje czy zgromadzenia przedstawicieli mogą być uważane za prawdziwie demokratyczne i rzeczywiście reprezentujące wolę mas pracujących, które przyjmą prawo odwołania przez wyborców swoich delegatów. Klauzula odwołalności „w każdej chwili” jest jedną z typowych cech ustrojowych w państwach socjalistycznych. Daje ona gwarancję wyborcom, że delegat będzie reprezentować ich wolę i stwarza możliwość stałej jego kontroli.

Klauzula ta stosowana jest w Polsce w systemie organów władzy państwowej i przyjęta została również przez rady robotnicze¹⁶.

Nowa ustawa o samorządzie robotniczym z 20 XII 1958 r. utrzymała zasadę odwołalności członków rad robotniczych. Przepis art. 20 głosi, że „Rada robotnicza może być rozwiązana na żądanie większości załogi...”

¹⁵ Por. przepis art. 20 ustawy, w myśl którego rada robotnicza może być rozwiązana na żądanie wyborców.

¹⁶ Przepis art. 7 ust. 5 ustawy z 19 XI 1956 r. o radach robotniczych, przekazywał załogom uregulowanie odwołalności zarówno całej rady robotniczej, jak również poszczególnych jej członków, w regulaminach wyborczych.

Określenie trybu odwoływania członków rad robotniczych powierzyła ustawa Centralnej Radzie Związków Zawodowych¹⁷.

Tryb odwoływania rad robotniczych — całego składu oraz poszczególnych członków — unormowała Instrukcja CRZZ z 9 I 1959 r. w sprawie przeprowadzania wyborów do rad robotniczych¹⁸. Z obszernego wstępu tej instrukcji można wnosić, że odnosi się ona tylko do wyborów przeprowadzonych w pierwszym kwartale 1959 r., a zatem przy wyborach nowej kadencji rad robotniczych należy oczekiwać wydania nowej instrukcji.

Instrukcja przewiduje możliwość rozwiązania rady robotniczej w przypadku wyrażenia jej „votum nieufności” przez załogę, a także możliwość odwoływania członków lub przedstawicieli oddziałowych rad robotniczych wchodzących w skład rady robotniczej przedsiębiorstwa.

Istotne znaczenie, gdy chodzi o tryb odwoływania poszczególnych członków lub całej rady robotniczej, ma udział wyborców, czyli załogi przedsiębiorstwa. Odwołanie członków lub całej rady robotniczej powinno odbywać się w myśl zasady: powołują wyborcy i odwołują wyborcy. Nie może to, rzecz jasna, mieć miejsca w przypadkach, gdy chodzi o rozwiązanie rady robotniczej przez organy nadzorcze, gdy jej działalność uznana została za sprzeczną z interesami przedsiębiorstwa i gospodarki narodowej¹⁹.

Takie rozwiązanie zagadnienia odwołalności członków oraz całych rad robotniczych miało miejsce w statutach rad robotniczych w okresie obowiązywania ustawy z 19 XI 1956 r. W nowej ustawie z 20 XII 1958 r. odwoływanie członków rad robotniczych przez wyborców ujęte zostało w sposób generalny. Ustawa mówi, że „rada robotnicza może być rozwiązana na żądanie większości załogi”. Takie ujęcie wydaje się bardzo słuszne i zgodne z socjalistyczną zasadą zależności delegatów od wyborców.

Duże natomiast wątpliwości budzi szczegółowe unormowanie trybu odwołania w instrukcji CRZZ z 9 I 1959 r., w której czytamy: „Rozwiązanie rady robotniczej przedsiębiorstwa lub oddziałowej rady robotniczej bądź odwołanie poszczególnych jej członków dokonuje zarząd główny właściwego związku zawodowego po porozumieniu się z CRZZ, opierając się na udokumentowanych materiałach i opinii powołanej w tym

¹⁷ Por. przepis art. 25 ust. 1 ustawy z 20 XII 1958 r.

¹⁸ Instrukcja ta zamieszczona została w zbroszurowanym zbiorze przepisów: *Samorząd robotniczy*. Wyd. Związk., Warszawa 1959, s. 41 i n.

¹⁹ Przypadek taki przewiduje ustawa z 20 XII 1958 r. w przepisie art. 20.

celu komisji²⁰. Instrukcja CRZZ zastrzega więc prawo decydowania w sprawach odwoływania członków i całych rad do atrybucji zarządów głównych związków zawodowych, pozostawiając załodze jedynie możliwość wystąpienia z wnioskiem o odwołanie.

Pierwsze pytanie, jakie się nasuwa, to zagadnienie zgodności instrukcji CRZZ z 9 I 1959 r. z ustawą z 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym. Przepis art. 20 ustawy mówi, że: „Rada robotnicza może być rozwiązana na żądanie większości załogi”. W interpretacji gramatycznej cytowany wyżej przepis art. 20 nie ma charakteru bezwzględny, mówi bowiem tylko o możliwości rozwiązania rady robotniczej. Jednakże interpretacja gramatyczna nie może wyłącznie być podstawą tłumaczenia przepisów ustawy.

Ustawodawca dążył do pogłębienia i ugruntowania w ustawie instytucji samorządu robotniczego oraz do jak najściślejszego powiązania organów samorządu z załogami²¹. Powiązanie to musi wyrażać się w zależności przedstawicielskich organów samorządu od załóg, stąd przepis art. 20 ustawy należy naszym zdaniem rozumieć w ten sposób, że na żądanie większości załogi rada robotnicza musi być rozwiązana. Żądanie załogi winno stanowić wystarczającą podstawę do odwołania całej rady czy pojedynczego jej członka. Trudno przecież wyobrazić sobie w przedsiębiorstwie działalność takiej rady robotniczej, której, jak to mówi instrukcja CRZZ, załoga wyraziła „votum nieufności”.

Sformułowanie w przepisie art. 20 ustawy, że rada „może być rozwiązana” oznacza w naszym przekonaniu wskazanie dwóch przypadków rozwiązania: 1) na żądanie załogi; 2) gdy jej działalność jest sprzeczna z interesami przedsiębiorstwa i gospodarki narodowej. Zatem stwierdzenie „może”, nie oznacza, że decyzja w tym przedmiocie nie należy do załogi.

Jeśli zgodzimy się z takim rozumowaniem, przepisy instrukcji CRZZ z 9 I 1959 r. wypadnie uznać za sprzeczne z przepisem art. 20 ustawy o samorządzie robotniczym. Sposób ujęcia zagadnienia w instrukcji CRZZ narusza zasadę reprezentatywności rad robotniczych oraz podważa generalną w naszym ustroju zasadę zależności delegata i organu typu przedstawicielskiego od wyborcy. Należy nadmienić, że CRZZ w zakresie

²⁰ Zgodnie z instrukcją CRZZ, wniosek załogi w sprawie rozwiązania rady robotniczej powinien być rozpatrzony na obradach KSR. Upoważnieni przez KSR przedstawiciele zobowiązani są przedstawić pisemny wniosek w tej sprawie wraz ze swoją opinią zarządowi okręgowemu lub zarządowi głównemu właściwego związku.

²¹ Wskazał na ten moment w przemówieniu wygłoszonym 2 XII 1958 r. na posiedzeniu Sejmu PRL, w dniu pierwszego czytania projektu ustawy o samorządzie robotniczym poseł Józef Kulesza. Por. wyjątki z przemówień sejmowych w broszurce: *Samorząd robotniczy*. Wyd. Związek., Warszawa 1959, s. 57.

regulacji prawnej funkcjonowania samorządu nie podlega bezpośredniej kontroli najwyższych organów władzy PRL²².

Warto wreszcie zwrócić uwagę na sprzeczności niektórych przepisów w samej instrukcji CRZZ, która w innym rozdziale²³ mówi, że „odwołania członka rady robotniczej dokonuje KSR na podstawie wniosku rady robotniczej lub jej prezydium”. Ze sformułowania omawianej instrukcji, zawierającej dwa diametralnie sprzeczne ze sobą przepisy, trudno wywnioskować, który przepis chce CRZZ stosować w praktyce.

Ten drugi przepis jest bezspornie bardziej do przyjęcia, mimo to jednak i w tym przypadku, gdyby ten właśnie przepis miał być stosowany, zasada reprezentatywności organu doznawałaby naruszenia, gdyż członka rady robotniczej powoływała nie konferencja samorządu robotniczego, lecz cała załoga.

Można sobie uzmysłowić, jakie trudności napotykają załogi przedsiębiorstw, stosując w praktyce przepisy omawianej wyżej instrukcji. Trudno powiedzieć, w jakiej mierze wpływa to na fakt, że w praktyce nie spotykamy się niemal zupełnie z odwoływaniem członków rad robotniczych i ich prezydiów. A więc, niektóre przepisy instrukcji CRZZ są nie-realne, a przede wszystkim niepraktyczne. Jeżeli weźmie się pod uwagę, że liczba rad robotniczych (przedsiębiorstw i oddziałów) wyraża się w tysiącach, to jak wyobrazić sobie w praktyce decydowanie o odwoływaniu poszczególnego członka rady robotniczej przez zarząd główny właściwego związku zawodowego i to w porozumieniu z CRZZ.

Trudno oczywiście twierdzić, że istnienie możliwości odwołania członka czy całego organu samorządu robotniczego przez wyborców, rozwiązuje problem więzi załogi z tymi organami, zgodzić się jednakże trzeba, że brak takiej możliwości w praktyce więź tę na pewno osłabia.

Rozpatrując zagadnienie wpływu załogi na organy samorządu, należy mieć również na uwadze pewne przesłanki ogólnopolityczne. Krótkotrwałość mandatu, możliwość każdorazowego odwołania przedstawicieli mas pracujących, zasiadających w rozmaitych radach i przedstawicielstwach, związana z tym zależność od wyborców, ścisły kontakt z masami, to najbardziej autentyczna demokracja. Zasady te przenikają cały system organów przedstawicielskich państwa socjalistycznego, co przemawia za koniecznością utrzymania ich również w odniesieniu do przedstawicielstw robotniczych w zakładach pracy. Pozbawienie załóg prawa decydowania o odwoływaniu swych przedstawicielstw i przeniesienie go

²² Na zagadnienie to zwrócił uwagę Z. Rybicki w referacie *Rozwój form organizacyjno-prawnych samorządu i ich miejsce w strukturze przedsiębiorstwa*, przedstawionym 15 XII 1959 r. na zebraniu naukowym Działu I Instytutu Nauk Prawnych PAN.

²³ Por. rozdział o kadencji rad robotniczych.

na zarządy główne związków zawodowych, mimo iż te powiązane są jak najściślej z masami pracującymi i reprezentują ich interesy, oznacza osłabienie wpływu załóg na działalność samorządu, a w konsekwencji demokracji robotniczej.

Pewne uwagi nasuwają się również, gdy chodzi o przypadki rozwiązywania organów samorządu robotniczego przez organy nadzorcze. Ustawa z 20 XII 1958 r. mówi w przepisie art. 20, że: „Rada robotnicza może być rozwiązana (...), gdy jej działalność jest wyraźnie sprzeczna z interesami przedsiębiorstwa i gospodarki narodowej”.

Już tezy Rady Ekonomicznej²⁴ z r. 1957 zawierały sugestię, że: „...Przedsiębiorstwo odpowiada za wyniki ekonomiczne swej działalności. Notorycznie wadliwa gospodarka powoduje zwolnienie dyrekcji, rozwiązanie rady robotniczej i wprowadzenie zarządu przymusowego”. Sugestie te znalazły wyraz prawny w uchwale Rady Ministrów nr 128 z dnia 18 kwietnia 1958 r., która ustaliła zmiany w strukturze organizacyjnej przemysłu kluczowego²⁵. W uchwale tej czytamy: „...Notorycznie wadliwa gospodarka powoduje zawieszenie dyrektora przedsiębiorstwa, rozwiązanie rady robotniczej i wprowadzenie zarządu tymczasowego w drodze zarządzenia ministra”²⁶.

Ustawa z 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym, jak również instrukcja CRZZ z dn. 9 I 1959 r. nie wspominają o zarządzie przymusowym i możliwości rozwiązania rady robotniczej przez ministra resortowego.

Nasuwa się więc pytanie, czy wspomniane wyżej uprawnienie ministra, przewidziane w uchwale RM nr 128 w przedmiocie rozwiązywania rad robotniczych, pozostaje nadal w mocy. Ustawa z 20 XII 1958 r. przekazała określenie szczególnych warunków rozwiązywania rad robotniczych oraz tryb zgłaszania i rozpatrywania wniosków w tej sprawie Centralnej Radzie Związków Zawodowych. Wydana w tym przedmiocie instrukcja CRZZ z 9 I 1959 r. nie przewiduje możliwości rozwiązywania rady robotniczej przez inny organ, niż zarząd główny właściwego związku zawodowego. Można więc rozumieć, że ministrowi nie przysługuje obecnie prawo rozwiązywania rady robotniczej, tym bardziej że w praktyce nie stosuje się postanowień uchwały RM nr 128 o zarządzie tymczasowym,

²⁴ Por. Tezy Rady Ekonomicznej przy Radzie Ministrów w sprawie niektórych kierunków zmian modelu gospodarczego „Życie Gospodarcze” nr 22 z 1957 r.

²⁵ Uchwała ta nie została opublikowana. Szczegółowe jej omówienie zawarte jest w artykule: *Zasady zmian struktury organizacyjnej państwowego przemysłu kluczowego*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 6, 1958 r.

²⁶ Wniosek o wprowadzeniu zarządu tymczasowego może w myśl uchwały zgłosić ministrowi dyrektor zjednoczenia, prezes NBP, prezes Banku Inwestycyjnego oraz prezes NIK.

którego wprowadzenie łączyło się z możliwością rozwiązania rady robotniczej przez ministra.

Gdy chodzi o przypadki rozwiązywania rad robotniczych, nasuwają się tutaj pewne uwagi ogólne. Mianowicie przypadki te są określane w przepisach prawa nader ogólnie, przepisy mówią, że władza „może rozwiązać”. Pozostawiać to może władzy dużą swobodę przy podejmowaniu decyzji.

Nasuwa się pytanie, czy słowo „może” ma jakieś granice, które dadzą się wysunąć z ogółu przepisów prawnych o zakresie działania władzy nadzorczej (granice nadzoru), czy też władza ta ma tylko blankietowe upoważnienie, któremu granice sama zakreśla, stosownie i przez wzgląd na konkretne warunki miejscowe. Zarządy główne związków zawodowych nie mogą mieć nieograniczonej swobody rozwiązywania rad robotniczych. Dlatego słuszne wydaje się wprowadzenie prawa odwołania od decyzji rozwiązującej organy samorządu robotniczego. Organem odwołującym od decyzji zarządu głównego związku zawodowego mogłaby być Centralna Rada Związków Zawodowych²⁷. Podkreślając potrzebę instytucji odwołania, należy przyjąć, że decyzja rozwiązania rady robotniczej winna być w każdym przypadku umotywowana. Skoro bowiem w przypadkach takich przysługiwać ma odwołanie, to logiczną konsekwencją takiego rozwiązania jest fakt, że strona odwołująca się musi znać powody decyzji orzekającej rozwiązanie, inaczej bowiem obrona dla niej byłaby utrudniona.

III. ORGANIZACJA I FORMY DZIAŁANIA SAMORZĄDU ROBOTNICZEGO

Organy samorządu robotniczego na podstawie ustawy z 20 XII 1958 r. to: konferencja samorządu robotniczego, rada robotnicza przedsiębiorstwa, jej prezydium oraz oddziałowe rady robotnicze.

W przedsiębiorstwach objętych ustawą o samorządzie robotniczym działać mogą rady robotnicze dwóch szczebli: a) rada robotnicza przedsiębiorstwa (art. 10, ust. 1 ustawy), b) oddziałowe (wydziałowe) rady robotnicze w podstawowych oddziałach (wydziałach) dużych przedsiębiorstw i w połączonych mniejszych oddziałach (wydziałach) tych przedsiębiorstw (art. 10, ust. 2 ustawy).

Naczelnym organem samorządu, koordynującym działalność wszystkich pozostałych organów samorządu w przedsiębiorstwie oraz uprawnionym do decydowania we wszystkich sprawach przekazanych samorzą-

²⁷ Odwołanie takie wprowadzono w systemie rad robotniczych w Jugosławii. Kierowane jest ono do Republikańskiej Izby Wykonawczej Republiki Izvršno Vijeće.

dowi robotniczemu, jest konferencja samorządu robotniczego. Organ ten tworzą następujące ogniwa i organizacje robotnicze: rada robotnicza przedsiębiorstwa, rada zakładowa oraz komitet zakładowy (egzekutywa) Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Poza posiedzeniami każdy z członków tego organu w kręgu stojących przed nim zadań działa samodzielnie.

Kolejnym organem samorządu jest rada robotnicza przedsiębiorstwa. W świetle przepisów ustawy rada robotnicza jest organem załogi powołanym do udziału w jej imieniu w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Rada jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną, ma wyodrębniony i określony przez prawo zakres działania oraz wykonuje w stosunku do przedsiębiorstwa niektóre funkcje zarządu, przez sprawowanie kontroli i nadzoru oraz stanowienie w zasadniczych sprawach przedsiębiorstwa w formie uchwał (decyzji).

Radę robotniczą przedsiębiorstwa tworzą członkowie załogi bezpośrednio wybrani w głosowaniu tajnym oraz osoby delegowane przez komitet partyjny i radę zakładową; w przedsiębiorstwach zaś, gdzie działają oddziałowe rady robotnicze, radę robotniczą przedsiębiorstwa tworzą członkowie lub delegaci oddziałowych rad robotniczych oraz osoby delegowane.

Ustawa określa także wewnętrzną strukturę rady robotniczej przedsiębiorstwa i wzajemny stosunek istniejących w niej organów.

W świetle przepisów ustawy oraz wydanych do niej przez Centralną Radę Związków Zawodowych przepisów wykonawczych, pt. „Wytyczne do regulaminu organów samorządu robotniczego” z 9 I 1959 r. istnieć mogą następujące organy rady: rada robotnicza (plenarne posiedzenie rady robotniczej), prezydium rady robotniczej; ponadto organy wewnętrzne i pomocnicze: przewodniczący i sekretarz; komisje rady robotniczej.

Rada robotnicza działa bądź samodzielnie na swych plenarnych posiedzeniach między kolejnymi konferencjami samorządu robotniczego bądź też występuje w składzie konferencji samorządu robotniczego.

W pierwszym przypadku możemy mówić o radzie robotniczej działającej samodzielnie jako plenum, w drugim natomiast przypadku rada nie występuje jako samodzielny organ, lecz jako część składowa naczelnego organu samorządu robotniczego (KSR).

Rada robotnicza działająca samodzielnie jako plenum może podejmować uchwały we wszystkich sprawach należących do samorządu robotniczego, jeżeli nie zostały one rozpatrzone przez konferencję²⁸, a więc zarówno sprawy należące do zakresu działania rady robotniczej, jak również sprawy należące do zakresu działania konferencji samorządu robot-

²⁸ Por. przepis art. 16 ustawy o samorządzie robotniczym.

niczego, z wyjątkiem jednak spraw, które wyłącznie wchodzą w zakres działania konferencji²⁹.

Poza swoistymi plenarnymi posiedzeniami rada robotnicza nie działa, funkcje jej pełni natomiast prezydium oraz jej wewnętrzne organy.

Ustawa z 20 XII 1958 r. w art. 13 ust. 2 przewiduje możliwość powołania przez rady robotnicze z ich grona prezydium³⁰. Przewidując możliwość wyłonienia prezydium, ustawodawca miał niewątpliwie na uwadze fakt, że w wielu zakładach pracy rady robotnicze są dość liczne, a więc stosunkowo mało operatywne, z czego wynikałyby trudności w wykonywaniu niektórych zadań samorządu robotniczego.

Prezydium rady robotniczej tworzą: a) w przedsiębiorstwach, gdzie działają oddziałowe rady robotnicze, przewodniczący i sekretarz rady robotniczej przedsiębiorstwa, przewodniczący oddziałowych rad robotniczych, przewodniczący lub inny przedstawiciel rady zakładowej oraz sekretarz lub inny przedstawiciel zakładowego komitetu PZPR; b) w pozostałych przedsiębiorstwach — przewodniczący i sekretarz rady robotniczej, powołani przez wybory członkowie oraz przedstawiciele rady zakładowej i komitetu zakładowego PZPR³¹.

Ustawa określa dla prezydium własny zakres działania³² oraz przewiduje możliwość przekazania mu części uprawnień przez radę robotniczą, co wynika z treści przepisu art. 17 ustawy, który ujmuje łącznie uprawnienia dla rady robotniczej i jej prezydium, poza uprawnieniami ujętymi dla prezydium oddzielnie, w przepisie art. 18.

Z punktu widzenia organizacji samorządu robotniczego wydaje się konieczne wyjaśnienie pozycji prezydium rady robotniczej w przedsiębiorstwie i wzajemnych stosunków między radą a prezydium. Z jednej bowiem strony ustawa sytuuje prezydium jako organ wewnętrzny rady robotniczej, z drugiej zaś — określa temu organowi w sposób wyraźny odrębne uprawnienia, nie mieszczące się w uprawnieniach rady robotniczej, co sugeruje pewną niezależność prezydium od rady.

Ustawa z 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym, podobnie zresztą jak poprzednia ustawa z 19 XI 1956 r., nie zawiera żadnych sformułowań określających wzajemny stosunek prezydium i rady oraz form nadzoru rady nad działalnością prezydium.

²⁹ Sprawy te wylicza przepis art. 8 ustawy.

³⁰ Analogicznej treści przepis zawierała ustawa z 19 XI 1956 r. o radach robotniczych w art. 8 ust. 5.

³¹ W świetle ustawy z 19 XI 1956 r. w skład prezydium rady robotniczej wchodził dyrektor przedsiębiorstwa.

³² Por. przepis art. 18 ustawy.

Jedynie sformułowanie zawarte w przepisie art. 17 — „Do zakresu działania rady robotniczej przedsiębiorstwa i jej prezydium...”³³ pozwala wyciągnąć wniosek, iż prezydium jest organem rady, stanowiąc niejako jej „skrót”, a więc winno być przez radę nadzorowane i kontrolowane.

Gdyby przyjąć, że prezydium jest organem wewnętrznym rady robotniczej i jej organizacyjnie podporządkowanym, należałoby traktować, że zakres działania rady mieści w sobie zakres działania prezydium i że rada w każdej chwili może przejąć kompetencje prezydium i rozpatrzyć każdą sprawę, do której rozpatrywania uprawnione jest prezydium, że rada robotnicza może uchylać uchwały podjęte przez prezydium, odwołać całe prezydium, lub poszczególnych jego członków.

Sprawa ta wymaga przeanalizowania. Ustawa, jak już wyżej powiedziano, poza uprawnieniami ujętymi łącznie do zakresu działania rady i prezydium (art. 17) oddzielnie określa zakres działania prezydium rady robotniczej (art. 18). Oznacza to, że w zakresie kompetencji rzeczowej w sprawach wyszczególnionych w przepisie art. 17 każda ze spraw przekazana prezydium przez radę stanowi jednocześnie kompetencję rady i w zakresie tych spraw rada robotnicza może w każdej chwili przejąć kompetencje prezydium.

W przepisie art. 18 mogą się nasuwać pewne wątpliwości, gdy chodzi o zakres działania prezydium ujęty dla tego samego organu oddzielnie, a mianowicie, czy uprawnienia wyszczególnione w tym przepisie można traktować jako wchodzące do zakresu działania rady robotniczej?

Przeciwko takiemu rozumowaniu może przemawiać fakt oddzielnego ich ujęcia w ustawie, obok wspólnego zakresu działania rady robotniczej i prezydium omawianego w innym miejscu (art. 17 ustawy).

Wydaje się, że oddzielne ujęcie zakresu działania prezydium w sprawach wyszczególnionych w przepisie art. 18 wynikało z zamiaru ustawodawcy, aby uprawnienia te realizowało prezydium rady robotniczej³⁴. Świadczy o tym, choćby celowe przeniesienie uprawnień z rady robotniczej na tle przepisów ustawy z 19 XI 1956 r. w sprawie opiniowania przy mianowaniu i odwoływaniu dyrektora przedsiębiorstwa na prezydium rady w nowej ustawie³⁵.

³³ Podobne sformułowanie zawiera instrukcja CRZZ z 9 I 1959 r. *Wytyczne do regulaminu organów samorządu robotniczego*, w p. 5 „Rada robotnicza i jej prezydium jest organem samorządu robotniczego”.

³⁴ O zastrzeżeniu w ustawie pewnych uprawnień dla prezydium rady robotniczej mówił między innymi na posiedzeniu Sejmu w dniu 2 XII 1958 r. poseł Józef Kulesza. Por. przemówienie sejmowe zamieszczone w broszurze *Samorząd robotniczy*, Wyd. Związkowe, 1959, s. 56.

³⁵ Por. wypowiedź Przewodniczącego Komisji Samorządu Robotniczego przy CRZZ J. K o f m a n n a w artykule: *Na marginesie dyskusji nad projektem ustawy o samorządzie robotniczym*, opublikowanym w „Nowych Drogach” nr 12, 1958, gdzie na s. 101 stwierdza: „Niektórzy uczestnicy dyskusji nad projektem ustawy wypo-

Jednak pogląd, że prezydium rady robotniczej posiada własny, zastrzeżony dla siebie zakres działania jest raczej nie do przyjęcia. Ustawa z 20 XII 1958 r. stwierdza bowiem w przepisie art. 16, że rada robotnicza przedsiębiorstwa może podejmować uchwały we wszystkich sprawach należących do samorządu robotniczego, z wyjątkiem spraw określonych w art. 8. Wyjątek ten nie dotyczy prezydium rady robotniczej.

Zatem uprawnienia przewidziane w przepisie art. 18 do kompetencji prezydium są jednocześnie uprawnieniami rady robotniczej³⁶.

Ustawa z 20 XII 1958 r. stwierdza w art. 13 ust. 1, że: „Rada robotnicza przedsiębiorstwa wybiera ze swojego grona przewodniczącego i sekretarza”. Ustawa nakłada więc obowiązek wybierania przewodniczącego i sekretarza, nie określa natomiast czasu sprawowania przez nich funkcji ani zakresu ich czynności.

Statuty rad robotniczych nie precyzują również funkcji spełnianych przez przewodniczącego rady, wychodząc z założenia, iż sprawa jest jasna i wynika z charakteru tego organu w łonie rady robotniczej. Rozumie się powszechnie, iż przewodniczący w ramach pracy kolegialnej rady spełnia jedynie funkcje organizacyjno-porządkowe i koordynacyjne³⁷. Przewodniczący rady jest równocześnie przewodniczącym jej prezydium. Do podstawowych obowiązków przewodniczącego należy zaliczyć zwoływanie posiedzeń (rad i prezydium), dbanie o terminową realizację uchwał rady i prezydium, przyczynianie się do ścisłego współdziałania wszystkich ogniw samorządu robotniczego w przedsiębiorstwie.

wiadali się za utrzymaniem uprawnień, jakie miały w tej dziedzinie rady robotnicze, przytaczając szereg nawet ważkich argumentów. Nie jest to zdaniem piszącego te słowa postulat niezgodny z naszymi założeniami ustrojowymi lub systemem zarządzania gospodarką. Stanowisko w tej sprawie winna raczej określać konkretna sytuacja w zakładach pracy, świadomość i zdyscyplinowanie załóg, umiejętność godzenia demokracji robotniczej z utrzymaniem niezbędnego autorytetu dyrekcji. Przeważało zdanie, że w naszej konkretnej sytuacji omawianie tych spraw na szerokim forum, powoływanie i odwoływanie dyrektora na wnioski i w uzgodnieniu z samorządem robotniczym może nieraz poderwać autorytet nawet dobrego dyrektora, utrudnić jego pracę również wówczas, gdy większość po dłuższych dyskusjach w fabryce wypowie się za jego mianowaniem...”

³⁶ Błędne stanowisko zajmuje J. K o f m a n n w cyt. wyżej artykule — na s. 101 stwierdza, że uprawnienie do opiniowania w sprawie mianowania lub odwołania dyrektora przysługuje obecnie samorządowi tylko w przypadku powołania prezydium rady robotniczej.

³⁷ Niektóre statuty przewidują dla przewodniczącego uprawnienia wychodzące poza sprawy organizacyjno-porządkowe, jak np. rozstrzyganie wyniku głosowania w razie równości głosów „za” i „przeciw”, branie udziału przy rozdziale przez dyrekcję nagród rzeczowych i pieniężnych, uczestnictwo w naradach dyrekcji itp. Uprawnienia takie godzą w kolegialność rady robotniczej i nie mają uzasadnienia w ustawie.

Sekretarz rady prowadzi dokumentację rady robotniczej, protokółuje jej posiedzenia oraz załatwia inne sprawy techniczno-organizacyjne, jak np. rozsyłanie uchwał do wykonawców, komunikatów, zawiadomień itp.

Ustawa z 20 XII 1958 r. nie przewiduje w wewnętrznej strukturze organizacyjnej rad robotniczych innych organów niż omówione wyżej. W praktyce jednak, od początku działalności rad robotniczych, powołuje się różnego rodzaju komisje problemowe, chociaż i poprzednia ustawa z 19 XI 1956 r. nie przewidywała powoływania komisji. W chwili obecnej działające w przedsiębiorstwach komisje problemowe rad robotniczych mają w zasadzie podstawę prawną swej działalności, mówi o nich bowiem instrukcja CRZZ z 9 I 1959 r. pt. „Wytyczne do regulaminu organów samorządu robotniczego”, nakazując ustalenie w regulaminach sposobu powoływania tych komisji ³⁸.

W praktyce w większości rad robotniczych powołano komisje problemowe o bardzo różnorodnym zakresie zadań, form pracy, uprawnień i różnorodnym charakterze ³⁹.

Z tej różnorodności dają się jednak wyodrębnić pewne typowe grupy, które można usystematyzować z uwagi na ich zakres działalności, wykonywane zadania i formy pracy oraz skład. Podział taki byłby następujący:

- a) komisje stałe i niestałe,
- b) komisje opracowujące dorywczo problemy wskazane przez radę i zajmujące się danym problemem w sposób ciągły, według ustalonego planu pracy,
- c) komisje złożone wyłącznie z członków rady i rozszerzone przez osoby spoza rady.

Powoływanie nadmiernej liczby komisji nie jest wskazane, gdyż zagadnienia ulegałyby wtedy zbędnemu rozdrobnieniu, wypracowane byłyby

³⁸ Por. przepis punktu 5 ust. A, *Wytycznych CRZZ do regulaminu organów samorządu robotniczego z 9 I 1959 r.*

³⁹ Działalność komisji problemowych zanalizowali autorzy na przykładzie 34 przedsiębiorstw (w tym 13 przedsiębiorstw w woj. gdańskim, 10 w woj. warszawskim oraz 11 w innych województwach). W przedsiębiorstwach tych powołano ogółem 27 rodzajów komisji stałych i 14 rodzajów komisji niestałych, tzw. doraźnych. Ogółem w wymienionych przedsiębiorstwach powołano 113 komisji stałych (przeciętnie 3—4 komisje w przedsiębiorstwie) oraz 20 komisji niestałych. Największą liczbę tj. 7 komisji stałych powołano w dwóch przedsiębiorstwach: Stoczni im. Komuny Paryskiej w Gdyni oraz Fabryce Elementów Budowlanych — Żerań.

Najczęściej spotykane w przedsiębiorstwach komisje stałe: a) komisja organizacji produkcji powołana w 12 przedsiębiorstwach; b) komisja do spraw zatrudnienia, normowania pracy i płac — powołana w 11 przedsiębiorstwach; c) komisja rozwoju przedsiębiorstwa i postępu technicznego w 11 przedsiębiorstwach; d) komisja finansów i kontroli w 11 przedsiębiorstwach; e) komisja do spraw inwestycji w 9 przedsiębiorstwach; f) komisja ekonomiczna w 7 przedsiębiorstwach.

bez uwzględnienia całości problematyki produkcyjnej lub, co bywa częściej, komisja nie przejawiałaby żadnej działalności. Dlatego przy powoływaniu stałych komisji problemowych należałoby ograniczyć ich liczbę, określając dość szeroko ich zakres. Rada winna czuwać, aby komisje jako organy doradcze nie przekraczały swych uprawnień. Zadanie komisji sprowadzać się winno tylko do przygotowania materiałów, przeanalizowania zagadnień i przedstawienia projektów radzie lub prezydium. Wsparcie dla komisji stałych mogą stanowić komisje niestałe, czyli dorywcze, powoływane w miarę potrzeby, dla zrealizowania jednego, określonego zadania. Po wykonaniu swego zadania komisja niestała ulega rozwiązaniu.

Oddzielnym zagadnieniem organizacyjnym w przedsiębiorstwach wielozakładowych jest sprawa oddziałowych rad robotniczych.

Pod względem organizacyjno-prawnym oddziałowa rada robotnicza usytuowana jest podobnie jak rada robotnicza przedsiębiorstwa. W skład rady oddziałowej wchodzi osoby powołane w drodze wyborów oraz osoby delegowane (po jednym przedstawicielu rady zakładowej i komitetu partyjnego). Pracą rady oddziałowej kieruje przewodniczący. Ustawa nie przewiduje powoływania prezydium oddziałowej rady robotniczej.

Stosunek rady oddziałowej do rady robotniczej przedsiębiorstwa nie jest w ustawie określony. Z ogólnych przepisów można wydedukować, że rada oddziałowa podlega funkcjonalnie radzie robotniczej przedsiębiorstwa, nie wiadomo jednakże, w jakich formach i jakimi środkami może rada robotnicza przedsiębiorstwa egzekwować przestrzeganie przez radę oddziałową uchwał i wytycznych działania.

Nie wiadomo, czy rada przedsiębiorstwa może uchylić uchwałę rady oddziałowej sprzeczną ze stanowiskiem reprezentowanym przez radę robotniczą przedsiębiorstwa. Potrzeba uregulowania tych spraw wyniknie niewątpliwie z życia, tymczasem zaś oddziałowe rady robotnicze stawiają dopiero pierwsze kroki.

Udział samorządu robotniczego w zarządzaniu przedsiębiorstwem, jest rozumiany jako prawo kontroli i nadzoru oraz stanowienia w zasadniczych sprawach działalności i rozwoju przedsiębiorstwa. Dla załogi zasadnicze znaczenie mają nie ogólne uprawnienia lub ogólny udział w produkcji społecznej, lecz prawo decydowania we własnym przedsiębiorstwie, w szczególności zaś w sprawach dotyczących sprzeczności pomiędzy interesami załogi a interesami ogólnonarodowymi. Dlatego też załoga pragnie podporządkować sobie funkcje kierownicze w przedsiębiorstwie. Funkcje kierownicze własnością państwową sprowadzają się do roli właściciela środków produkcji. Załoga jednakże nie jest właścicielem środków produkcji, które stanowią własność państwa. Państwo nie może zrezygnować z wykonywania funkcji kierownictwa gospodarką narodową,

może tylko przekazać jedynie pewien ograniczony zakres funkcji kierowniczych załogom przedsiębiorstw.

Zgodnie z zasadą jednoosobowego kierownictwa, polecenia służbowe mogą być wydawane w przedsiębiorstwie tylko przez dyrektora i upoważnione przez niego osoby. Problem jednoosobowego kierownictwa ujęty został w ustawie o samorządzie robotniczym w sposób jasny i prawidłowy. Jednoosobowe kierownictwo pozostaje więc zasadą nienaruszalną⁴⁰.

Dyrektor przedsiębiorstwa w sprawach należących do samorządu robotniczego jest wykonawcą jego uchwał. Jest on w tym przedmiocie prawnie zobowiązany i ma obowiązek składać organom samorządu sprawozdania z działalności przedsiębiorstwa i dostarczać wszystkie potrzebne materiały i dokumenty.

Ustawa zobowiązuje dyrektora przedsiębiorstwa do wstrzymania wykonania uchwały organów samorządu robotniczego, jeśli są one sprzeczne z przepisami prawa lub obowiązującym planem. Dyrektor jako organ administracji państwowej sprawuje więc nadzór nad legalnością uchwał organów samorządu robotniczego. Stosunki między dyrektorem przedsiębiorstwa i samorządem robotniczym w konkretnych przypadkach działalności są stosunkami prawnymi. Dyrektor jest stroną zobowiązaną, gdy chodzi o wykonywanie uchwał organów samorządu robotniczego, a jednocześnie stroną uprawnioną, gdy chodzi o wykonywanie ustawowego prawa nadzoru nad legalnością tych uchwał.

Wydaje się, że takie rozwiązanie jest prawidłowe, należy jednakże zwrócić uwagę na brak w ustawie środka prawnego gwarantującego zgodność działania dyrektora z uchwałami rady robotniczej. W ustawie z 19 XI

⁴⁰ Zagadnienie jednoosobowego kierownictwa już w pierwszym okresie działania samorządu robotniczego było tematem wyjątkowo licznych artykułów polemicznych w czasopismach i prasie codziennej, spośród których najważniejsze to: L. Łaskowski: *Rada robotnicza a dyrektor przedsiębiorstwa*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 5/1957; *O radach robotniczych*, broszura KW PZPR w Łodzi 1957, W. Łaskowski: *Dyrekcja — Organizacja Partyjna — Rada Zakładowa a Samorząd Robotniczy*, „Samorząd Robotniczy” nr 1/1957; D. Jung: *Dyrektor musi poczuć się pewniej*, „Samorząd Robotniczy” nr 2/1958; S. Barański: *Samorząd robotniczy a dyrekcja*, „Samorząd Robotniczy” nr 7—8/1958; J. Pajestka: *Niektóre sprzeczności*, „Rada Robotnicza” nr 18/1957 (tyg. dod. „Głosu Pracy”); W. Piotrowski: *Dyrektorskie konflikty i problemy*, „Rada Robotnicza”, nr 21/1957; tyg. dod. „Głosu Pracy”. Z. Brykałski: *Pozycja dyrektora*, „Głos Szczeciński” nr 302/1957, i szereg innych. W wielu przypadkach w pierwszym okresie działalności samorządu robotniczego rozumiano, że rady robotnicze mają zastąpić dyrektorów przedsiębiorstw. Tak widział między innymi koncepcję rad robotniczych R. Fidelski, pisząc: „Zamiast dyrektora, który zarządzał fabryką jednoosobowo, powstaje kolektywny zarząd w postaci rady robotniczej”. Por. R. Fidelski: *O radach robotniczych*, „Książka i Wiedza”, Warszawa 1958, s. 10.

1956 r. środkiem takim było uprawnienie rady do wystąpienia z wnioskiem o odwołanie dyrektora⁴¹. Ustawa nie mówiła wprawdzie o skutku prawnym takiego wniosku i nie stwarzała gwarancji prawnych jego skuteczności⁴², był to jednakże w rękach rad robotniczych pewien instrument oddziaływania na dyrektora. W nowej ustawie nastąpiło pod tym względem zwięźlenie uprawnień samorządu do opiniowania w sprawie mianowania i odwoływania dyrektora. Można więc rozumieć, a tak też bywa najczęściej w praktyce, że opinia może być wypowiedziana, gdy wniosek o odwołanie już został wysunięty, np. przez jednostkę nadrzędną nad przedsiębiorstwem. Wydaje się, że dla zagwarantowania realizacji uprawnień organów samorządu niezbędne jest istnienie środka prawnego w postaci prawa wystąpienia z wnioskiem o odwołanie dyrektora, jeśli naruszył on swe obowiązki wobec przedsiębiorstwa i samorządu. Wniosek taki winien wywoływać określone skutki prawne, np. obowiązek wszczęcia przez jednostkę nadrzędną postępowania wyjaśniającego i wydania decyzji.

Gdy chodzi o formy prawne działalności organów samorządu robotniczego, to ustawa z 20 XII 1958 r. zawiera w tym przedmiocie stosunkowo nieliczne przepisy. Z przepisów jej można wysnuć najogólniejsze tylko wnioski, a mianowicie, że organy samorządu działają kolegialnie na posiedzeniach, zaś prawną formą działania tych organów mają być uchwały, zalecenia i opinie. Problem więc klasyfikacji prawnej form działania organów samorządu jest tu aktualny.

Organy samorządu robotniczego realizują funkcje administracji stosunków gospodarczych. Wydaje się więc, że przy klasyfikacji prawnej form działania organów samorządu należy wyjść z klasyfikacji prawnej form działania administracji, skoro przyjęliśmy, że samorząd robotniczy sprawuje administrację państwową.

Zagadnienie prawnych form działania administracji nie wydaje się być w literaturze prawniczej ujmowane jednolicie. Prof. J. Starościak⁴³ klasyfikuje działalność administracji w pięciu formach: 1) stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów, 2) wydawanie aktów administracyjnych, 3) zawieranie umów, 4) prowadzenie działalności społeczno-organizacyjnej, 5) wykonywanie czynności materialno-technicznych.

⁴¹ Por. przepis art. 13 ust. 2 ustawy z 19 XI 1956 r. o radach robotniczych.

⁴² Zagadnienie to omówił szczegółowo Z. Rybicki w artykule: *Z problematyki administracyjno-prawnej rad robotniczych*, „Państwo i Prawo” nr 6, 1957. Autor wskazuje niedoskonałość przysługującego radzie robotniczej środka w postaci wniosku o odwołanie dyrektora, przypominając, że w oparciu o przepisy dotyczące skarg i zażaleń każdy obywatel może występować z wnioskami. Przy wniosku rady zabraknąć może drugiego elementu — decyzji właściwego organu.

⁴³ Por. J. Starościak: *Prawne formy działania administracji*, Wyd. Prawn., Warszawa 1957, s. 13 i n.

Do klasyfikacji tej krytycznie ustosunkował się prof. M. Jaroszyński⁴⁴ wysuwając zarzut wyodrębnienia jako osobną formę działania administracji — „prowadzenie działalności społeczno-organizacyjnej” i postawienie jej w jednym rzędzie ze stanowieniem przepisów prawnych, wydawaniem aktów administracyjnych i zawieraniem umów; jak również dalszy zarzut pominięcia wydawania tzw. wytycznych (np. przez radę narodową pod adresem prezydium).

Nieco inaczej klasyfikuje formy prawne działania administracji prof. M. Zimmermann⁴⁵, dzieląc administracyjną działalność organów państwowych na: 1) działania prawne i 2) działania faktyczne.

Działania faktyczne, według tego autora, są to takie działania administracji, które nie są skierowane na wywołanie bezpośrednio określonych skutków prawnych (inicjowanie, organizowanie różnych akcji społecznych, czynności techniczne, pomocnicze niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania administracji).

Działania prawne polegają na objawieniu woli przez organ państwowy działający w zakresie administracji w celu wywołania określonych skutków prawnych. Wśród czynności prawnych jako ich ostatnie ogniwo i szczególną formę działalności administracji, wskazuje autor czynności egzekucyjne.

Wydaje się, że przy analizowaniu czynności podejmowanych przez organy samorządu robotniczego w zakresie zarządzania przedsiębiorstwami celowe będzie przeprowadzenie zasadniczego podziału na: 1) działania rozstrzygające i 2) działania pomocnicze.

Przez działania rozstrzygające rozumieć należy podejmowane przez organy samorządu robotniczego decyzje wywołujące określone skutki prawne.

Działania pomocnicze natomiast będą to zarówno działania nazwane przez prof. Zimmermanna faktycznymi, jak i realizowane przez organy samorządu funkcje opiniodawcze.

Działalność organów administracji państwowej przejawiać się może w czterech konkretnych formach prawnych: 1) stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów, czyli wydawanie aktów normatywnych, 2) wydawanie aktów administracyjnych, 3) zawieranie umów, 4) wykonywanie czynności egzekucyjnych.

Działalność organów samorządu robotniczego nie obejmuje dwóch ostatnich form prawnych działania organów administracji, tj. zawierania umów i wykonywania czynności egzekucyjnych. Rozważmy zatem,

⁴⁴ Por. M. Jaroszyński: *Z problematyki podwójnego podporządkowania w systemie rad narodowych*. „Państwo i Prawo”, nr 12/1957, s. 981 i n.

⁴⁵ Por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: *op. cit.*, s. 320 i n.

czy niektóre czynności organów samorządu można rzeczywiście zaliczyć do dwóch pierwszych prawnych form działania organów administracji.

1. Stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów. Działanie administracji w tej formie prawnej wyraża się w stanowieniu aktów normatywnych, tj. takich aktów, które w swej treści zawierają normy prawne⁴⁶. W ustawie z 20 XII 1958 r. zawarty jest przepis uprawniający samorząd robotniczy do uchwalenia w ramach układu zbiorowego pracy i obowiązujących przepisów wytycznych dotyczących układu zbiorowego, norm pracy, taryfikatorów płacowych i systemu płac⁴⁷, uchwalania w ramach wytycznych ustalonych przez Radę Ministrów i Centralną Radę Związków Zawodowych zakładowych regulaminów pracy⁴⁸.

Wydaje się, w podanych wyżej przypadkach mieszczą się wszystkie elementy znamionujące akt normatywny. Akty organów samorządu, o których mowa wyżej, nie stanowią tylko interpretacji obowiązującego prawa, lecz tworzą w szczególnym trybie normy prawne i stanowią najniższy szczebel w systemie prawa pracy.

To samo powiedzieć można również o uchwalonych przez organy samorządu robotniczego wieloletnich, rocznych, kwartalnych i miesięcznych planach przedsiębiorstw jako aktów normatywnych, obowiązujących organy kierujące przedsiębiorstwami.

Należy zatem przyjąć, że jedną z form prawnych działania organów samorządu robotniczego jest stanowienie obowiązujących w przedsiębiorstwie przepisów.

2. Wydawanie aktów administracyjnych. Ta forma prawna działania organów administracji wyraża się w czynnościach organów administracji jednostronnie ustalających normę określającą prawnie konkretną sytuację adresata, skierowanych na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych.

Wśród aktów administracyjnych wyróżniamy grupę tzw. aktów wewnętrznych, skierowanych do organów i instytucji podległych organom wydającym dany akt. Akt wewnętrzny kieruje jeden organ do drugiego, dlatego też tryb ich tworzenia, ich forma, nie wymagają szczegółowego

⁴⁶ Pojęcie aktu normatywnego ujmuje w sposób najbardziej jasny prof. Jaroszyński. Akt normatywny odpowiadać musi następującym kryterium: a) istnienie podstawy ustawowej do wydania aktu normatywnego, b) powołanie danego organu do wydania aktu normatywnego, c) w treści aktu muszą się mieścić normy obowiązujące, będące podstawą stosunków prawnych. Por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: *op. cit.*, s. 159.

⁴⁷ Por. przepis art. 17 ust. 8 ustawy.

⁴⁸ Por. przepis art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie robotniczym.

unormowania. Nie muszą się one zawsze opierać na konkretnym przepisie prawnym, wystarcza tu bowiem ogólna norma kompetencyjna⁴⁹.

W ustawie z 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym zawartych jest szereg przepisów uprawniających organy samorządu do podejmowania konkretnych uchwał mających w swej treści charakter wewnętrznych aktów administracyjnych, jak np. decydowanie o zbywaniu zbędnych maszyn i urządzeń⁵⁰, podejmowanie decyzji w sprawie większych inwestycji z funduszków zdecentralizowanych⁵¹, dokonanie podziału części akumulacji przypadającej załodze itp.⁵²

Podejmowane w tym zakresie decyzje (uchwały) zawierają w swej treści wszystkie elementy znamionujące wewnętrzny akt administracyjny, wobec czego należy przyjąć, że organy samorządu robotniczego realizują swoje uprawnienia również w formie wydawania wewnętrznych aktów administracyjnych, organizujących działalność operatywno-gospodarczą przedsiębiorstwa.

Jeśli chodzi z kolei o działania pomocnicze, zaliczymy do nich tzw. czynności organizacyjno-społeczne, jak również czynności opiniodawcze oraz czynności materialno-techniczne.

Czynności społeczno-organizacyjne oraz materialno-techniczne należą do tzw. czynności faktycznych w działaniu organów administracji. Natomiast czynności opiniodawcze nie mają takiego charakteru, zaliczane są one do czynności pomocniczych. Nie oznacza to jednak, że opinie mogą mieć tylko zawsze pomocniczy i nie wiążący charakter. Opinie mogą mieć także charakter wiążący, mogą wywoływać określone skutki prawne, np. zakaz rozstrzygania pewnych spraw wbrew opinii, wymóg uzasadnienia decyzji podjętej wbrew opinii, spowodowanie wadliwości decyzji wydanej bez wysłuchania opinii itp. Gdy chodzi o opinie wydawane przez organy samorządu robotniczego, nie mają one charakteru wiążącego, dlatego też nie jest celowe wyodrębnienie tych funkcji z grupy czynności pomocniczych.

Rozważmy obecnie, które czynności organów samorządu robotniczego realizowane są w poszczególnych formach prawnych, ujętych w grupie działań pomocniczych.

1. Prowadzenie działalności społeczno-organizacyjnej. Metoda przekonywania, wychowywania, uświadamiania i organizowania wynika z natury, istoty i zadań administracji w ustroju so-

⁴⁹ Por. charakterystykę wewnętrznego aktu administracyjnego daną przez prof. M. Zimmemanna w cyt. podręczniku *Polskie prawo administracyjne*, s. 328 i n.

⁵⁰ Por. przepis art. 17 ust. 7 ustawy o samorządzie robotniczym.

⁵¹ Por. przepis art. 7 ust. 2 lit. c. ustawy o samorządzie robotniczym.

⁵² Por. przepis art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie robotniczym.

ekspertyzycznym, w którym państwo występuje w roli organizatora i politycznego wychowawcy narodu⁵³.

Prof. Starościak, zaliczając czynności społeczno-organizacyjne do samodzielnej formy działania administracji, zwraca uwagę, że nie są to czynności pozaprawne, że forma ta jest z zasady formą dopełniającą w stosunku do możliwości działania w innych formach, że działalność administracji w tej formie nie rodzi bezpośrednio normy prawnej⁵⁴.

W ustawie o samorządzie robotniczym zawartych jest szereg uprawnień, które mają być realizowane przez organy samorządu w tych właśnie formach działania, jak np. rozwijanie wśród załogi działalności zmierzającej do zapewnienia wykonania planów produkcyjnych, podniesienia wydajności pracy, umacniania dyscypliny pracy, poprawy jakości produkcji, obniżki kosztów własnych, wykorzystania rezerw produkcyjnych, polepszenia stanu bezpieczeństwa i higieny pracy, organizowania narad wytwórczych itp.

2. Wykonywanie czynności materialno-technicznych. Niektóre czynności organów administracji nazwane materialno-technicznymi bezpośrednio są funkcją organizowania stosunków społecznych lub czynności, które służą zapewnieniu skuteczności organizatorskich aktów prawnych. Działalność ta stanowi fragment prawnych czynności administrowania, które niekiedy wywołują określone skutki prawne, w innych zaś przypadkach czynności te nie są aktami prawnymi, lecz czynnościami faktycznymi⁵⁵.

Organy samorządu robotniczego posługują się i tą formą działania np. przedłożenia sprawozdania z przeprowadzonej kontroli, sporządzenie protokołu z posiedzenia, ogłoszenia, zawiadomienia itp.

3. Wypowiadanie opinii. Organy samorządu robotniczego mogą również wyrażać zalecenia lub opinie, które nie mają mocy wiążącej, lecz wskazują jedynie na pogląd samorządu robotniczego w danej sprawie. Na wprowadzenie w życie tych zaleceń nie ma wpływu organ samorządu robotniczego, nie wywołują one bowiem żadnych skutków prawnych, a zatem wprowadzenie ich w życie należy do decyzji dyrektora przedsiębiorstwa, względnie jednostki nadrzędnej.

Z przedstawionego materiału wynika, że organy samorządu robotniczego podejmują czynności w formach prawnych znamionujących działalność organów administracji. Działalność ta może wyrażać się w działaniach rozstrzygających, obejmujących wydawanie aktów normatyw-

⁵³ S. S. Studienikin, W. A. Własow, I. J. Jewtichijew: *Radzieckie prawo administracyjne*, „Książka i Wiedza”, Warszawa 1953, s. 219.

⁵⁴ Por. J. Starościak: *op. cit.*, s. 286 i n.

⁵⁵ Por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: *op. cit.*, s. 321 oraz J. Starościak: *op. cit.*, s. 396 i n.

nych, regulujących określone stosunki w przedsiębiorstwie i wewnętrznych aktów administracyjnych, zawierających konkretne rozstrzygnięcia, jak również w działaniach charakteru pomocniczego, obejmujących czynności społeczno-organizacyjne, materialno-techniczne oraz wypowiedanie opinii w sprawach rozstrzyganych przez organy administracji państwowej.

Organy samorządu robotniczego posługują się prawnymi formami działalności organów administracji państwowej, dlatego, że organy te działają w sferze administracji państwowej i wykonują funkcję administracji, te zaś zrealizowane być mogą w formach prawnych właściwych administracji państwowej.

Warto w tym miejscu podkreślić szeroką działalność organów samorządu robotniczego w formach działania określonych przez nas jako pomocnicze, a występujących w różnorodnych formach szczegółowych o rozmaitej treści. Ta torująca sobie drogę nowa forma działania w zarządzaniu gospodarką narodową, w miarę pogłębiania się demokratyzmu w życiu społeczno-gospodarczym, powinna odgrywać coraz większą rolę, jako wynik stapiania się aparatu państwowego z masami pracującymi oraz zastępowanie środków przymusu środkami polityczno-wychowawczymi.

IV. CHARAKTERYSTYKA POLITYCZNO-PRAWNA SAMORZĄDU ROBOTNICZEGO

U podstaw ustroju politycznego państwa budującego socjalizm leży idea zwierzchnictwa ludu, idea ludowładztwa⁵⁶. Udział mas pracujących w rządzeniu państwem jest podstawową i naczelną zasadą ustrojową Polski Ludowej. Udział ten wyraża się zarówno w strukturze i składzie wszystkich organów państwowych, jak i we wszystkich kierunkach ich działalności. Stanowi to, jak podkreśla prof. Jaroszyński, charakterystyczną cechę demokracji socjalistycznej jako demokracji wyższego rzędu, demokracji rzeczywistej, przeciwstawiającej się formalnej i fikcyjnej demokracji burżuazyjnej⁵⁷.

Udział mas pracujących w rządzeniu ma charakter dynamiczny i nie ogranicza się do wytworzonych już form i metod działania, lecz rozwija się stale, stając się coraz powszechniejszym, coraz pełniejszym w swych formach i coraz głębszym w treści. Wyraża to postępowanie w urzeczywistnianiu demokracji socjalistycznej i obiektywną prawidłowość rozwojową

⁵⁶ Por. *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze PRL* z przedmową K. Biskupskiego, wyd. II, Wyd. Prawa, Warszawa 1954, s. VII.

⁵⁷ Por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: *op. cit.*, s. 56.

państwa socjalistycznego. Prawdliwość ta oznacza istnienie stałej konieczności tworzenia nowych form, adekwatnych z nowymi rodzajami i stopniami aktywności społecznej. Inicjatywa i praktyka mas pracujących staje się podstawą powoływania do życia przez ustawodawcę nowych instytucji i form organizacyjno-prawnych. Takim zjawiskiem było powołanie samorządu robotniczego — nowej formy przyciągania klasy robotniczej do czynnego udziału w zarządzie własnością państwową, formy, która rozwija inicjatywę i twórczą krytykę mas. Chodziło o powołanie takich przedstawicielstw robotniczych w przedsiębiorstwach i takich form organizacyjno-prawnych, które gwarantowałyby klasie robotniczej decydowanie w podstawowych sprawach przedsiębiorstwa i załogi. Takie zaś cele zgodne są jak najbardziej z interesem ogólnospołecznym i kierunkiem rozwojowym państwa budującego socjalizm.

Głęboki i rzeczywisty demokratyzm, wyrażający się przez udział mas w rządzeniu państwem i zarządzaniu własnością państwową, nie tylko nie wyklucza, ale wręcz zakłada istnienie systemu zabezpieczającego jedność i harmonię działania wszystkich organów. Systemem takim jest centralizm demokratyczny, stanowiący obok udziału mas w rządzeniu, podstawową zasadę organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego. Zasada centralizmu demokratycznego oznacza związaną w nierozzerwalną jedność niezbędny zakres centralizacji i rzeczywistego demokratyzmu⁵⁸, oznacza ona jedność koncepcji i kierownictwa w sprawach podstawowych jako nieodzownego warunku wykonania celów państwa typu socjalistycznego.

Lenin podkreślał, że z demokratycznym centralizmem ani szablonowość, ani ustanowienie schematów z góry nie ma nic wspólnego. Jedność w sprawach podstawowych, zasadniczych, istotnych nie zostaje naruszona, ale zostaje zapewniona przez różnorodność szczegółów, właściwości lokalnych, sposobów ujęcia sprawy, metod urzeczywistniania kontroli itp.⁵⁹ Tak pojęty centralizm, skoncentrowany na tym, co „zasadnicze, kardynalne i istotne” dla budownictwa socjalistycznego, mieści w sobie pierwiastki daleko posuniętej decentralizacji⁶⁰.

Powołanie i rozwój samorządu robotniczego nie tylko nie godzi w zasadę centralizmu demokratycznego, lecz zasadę tę umacnia, zapobiegając w pewnej mierze przeradzaniu się centralizmu demokratycznego w biurokratyczny. Twierdzenie, że samorząd robotniczy nie rozsądza, lecz umacnia zasadę centralizmu demokratycznego wydaje się więc uzasadnione.

⁵⁸ Por. W. I. Lenin: *Dzieła wybrane*, t. II, Warszawa 1955, s. 91.

⁵⁹ *Ibid.*, s. 260.

⁶⁰ Por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: *op. cit.*, s. 92.

Na IX Plenum KC PZPR zwrócono uwagę, że rady robotnicze nie są jakimiś nowymi ośrodkami władzy państwowej, ale są organami powołanymi do udziału w zarządzaniu przedsiębiorstwami, reprezentują zarówno interesy załogi, jak również interesy państwa⁶¹. Nie ma w naszym ustroju sprzeczności antagonistycznych pomiędzy interesami państwa a interesami mas pracujących, dlatego też należy z całą stanowczością odrzucić koncepcję przeciwstawiania samorządu robotniczego państwu. Samorząd robotniczy jest wynikiem postanowień ustawy, która, jak każdy akt prawny państwa socjalistycznego, czerpie swą myśl przewodnią z programu partii, sprawującej kierowniczą rolę w państwie. Uprawnienia samorządu robotniczego nie wynikają z jakichś własnych praw samorządu, lecz płyną z ustawy, w której państwo przełało na te organy część swych uprawnień gdy chodzi o zarząd własnością państwową. Cała działalność samorządu robotniczego nie zmierza do urzeczywistnienia jakichś własnych praw i interesów, lecz ma na celu spełnienie zadań określonych w ustawie przez państwo. Samorządy robotnicze nie realizują więc jakiejś własnej „woli”, lecz realizują wolę państwa socjalistycznego.

Z punktu widzenia porządku prawnego uprawnienia samorządów robotniczych są delegowane, bo pochodzą z ustawy. Próby doszukiwania się jakichś własnych praw załóg przedsiębiorstw i samorządu robotniczego są wynikiem dopatrywania się analogii między samorządem robotniczym a samorządem wyrosłym na gruncie państwa burżuazyjnego i jego naturalistycznej teorii, która usprawiedliwiała ówczesne polityczne tendencje odśrodkowe i walkę, jaką toczyły grupy społeczne w ramach samorządu przeciwko władzy centralnej.

Samorządy robotnicze są organami przedsiębiorstw, powołanymi przez państwo do wykonywania niektórych funkcji państwowego zarządu gospodarką narodową, czerpią swe uprawnienia z ustawy, służą interesom socjalistycznego państwa, stanowią jedną całość z organami administracji państwowej, są organami współdziałającymi w wykonywaniu tej administracji.

Organy samorządu robotniczego organizacyjnie nie są podporządkowane organom administracji. Działają one samodzielnie i niezależnie od organów administracji państwowej. Samodzielność i niezależność ta jednak jest ograniczona do pewnego stopnia przez organy nadzorcze, które mają zapewnić zgodność działalności samorządu robotniczego z ustalonymi dla niego ramami działania. Zakres i treść nadzoru państwowego określają normy prawne, stanowiące podstawę prawną dla aktów nadzorczych.

⁶¹ Por. W. Gomułka: *Węzłowe problemy polityki partii*. „Książka i Wiedza”, Warszawa 1957, s. 17.

Ustawa z 20 XII 1958 r. przewiduje dwa środki nadzorcze: wstrzymanie wykonania uchwały i rozwiązanie rady robotniczej.

Gdy chodzi o wstrzymanie wykonania uchwały, organom samorządu przysługuje środek prawny w postaci pierwszego odwołania do jednostki nadrzędnej nad przedsiębiorstwem i drugiego odwołania do resortowej (wzgl. terenowej) komisji rozjemczej. Nie przysługuje natomiast środek od decyzji rozwiązania rady robotniczej.

Organy samorządu robotniczego działają więc pod nadzorem państwa, które wkracza w przypadku, gdy działalność samorządu narusza obowiązujące prawo lub nie jest zgodna z zadaniami budownictwa socjalistycznego.

Niezależność i samodzielność organów samorządu robotniczego wyrażają się w braku podporządkowania organizacyjnego organom administracji, w swobodnym rozwijaniu inicjatywy i działalności w zarządzaniu własnością państwową. Powiedzieliśmy już, że samodzielność ta i niezależność nie może być absolutna. Względność niezależności i samodzielności wynika z ustalenia w wydawanych przez państwo przepisach zakresu i warunków działania samorządu jako konsekwencja jednolitego planu rozwoju gospodarki socjalistycznej i nieodzownego, jednolitego państwowego kierownictwa nad działalnością organów wykonujących plan.

Wydaje się jednak, że z prawnego punktu widzenia owo ograniczenie niezawisłości i samodzielności organów samorządu robotniczego nie wpływa na prawną istotę tych pojęć. Mimo ograniczeń pozostaje zasadnicza treść samorządu, tj. względnie samodzielne wykonywanie przez samorządy robotnicze pewnego zakresu zarządu własnością państwową. Zakres działania organu samorządu może być nawet silnie ograniczony, ale o istocie samodzielności zawsze będzie decydowało, czy w granicach uprawnień uchwały samorządu zapadają samodzielnie, bez wpływu innych organów administracji. Samodzielność oznacza bowiem możliwość samodzielnego (w granicach prawa) podejmowania działania organu, na który wpływ mieć mogą jedynie normy prawne, lecz nie indywidualne polecenia, niezależność zaś — istnienie w zakresie działania organu — dziedziny, która jest wyłączona z ogólnego upoważnienia organu wyższego stopnia do wydawania organowi niższemu zarządzeń i poleceń⁶².

Wydaje się, że na prawne pojęcie niezależności i samodzielności organu, większy lub mniejszy zakres samodzielnego i niezależnego uprawnień nie ma istotnego znaczenia. Samodzielności samorządu robot-

⁶² Por. J. Panejko: *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno 1934, s. 132, oraz J. Starościak, E. Iserzon: *op. cit.*, s. 36.

niczego należy szukać w treści jego konkretnych uprawnień ustawowych. Jeżeli w zakresie jednej konkretnej sprawy przysługuje organowi uprawnienie do samodzielnego działania, do rozstrzygania (decyzji) danej sprawy, możemy mówić o samodzielności działania tego organu w danej sprawie. Zakres konkretnych uprawnień rozstrzygających decyduje niewątpliwie o pozycji samorządu robotniczego w przedsiębiorstwie, jednakże prawne pojęcie samodzielności nie wypływa z zakresu działania, lecz z treści konkretnych uprawnień.

Możemy więc mówić, że samorząd robotniczy ze względów prawnych jest organem niezależnym i samodzielnym.

V. ZAKRES UPRAWNIEŃ I MIEJSCE SAMORZĄDU ROBOTNICZEGO W SYSTEMIE ZARZĄDU GOSPODARKĄ NARODOWĄ

Podstawowym ogniwem gospodarki narodowej w naszym systemie społeczno-gospodarczym jest przedsiębiorstwo. Jest ono organizacyjnie i prawnie wyodrębnione i samodzielne. W sferze prawa cywilnego znajduje to wyraz w osobowości prawnej, zaś w sferze prawa administracyjnego w tym, że dyrektor przedsiębiorstwa jest organem administracji państwowej, sprawującym w pewnym zakresie zwierzchnią władzę państwową⁶³.

Miejsce samorządu robotniczego w przedsiębiorstwie oraz zakres i charakter jego uprawnień określają samodzielność przedsiębiorstwa. Przy założeniu dyrektywności planu, samodzielność przedsiębiorstwa nie może być pełna ani w sensie ekonomicznym, ani prawnym⁶⁴. O stopniu samodzielności przedsiębiorstwa decydują w naszym systemie gospodarczym dwa zasadnicze czynniki: 1) kompetencje i funkcja naczelnych organów administracji w gospodarce narodowej oraz jednostek nadrzędnych (zjednoczeń), 2) charakter i struktura planu centralnego.

Państwo musi ustalić z góry nienaruszalne zasady, zabezpieczające interesy ogólnonarodowe. Gdy chodzi o pierwszy z wymienionych wyżej czynników, określone zostały prawnie granice ingerencji jednostek nadrzędnych w sprawach przedsiębiorstw. Ustalają one, w jakich dziedzinach i w jakim zakresie przedsiębiorstwa nie są samodzielne i muszą stosować się do zarządzeń jednostek nadrzędnych lub zasięgać ich zgody. Gdy chodzi o drugi z wymienionych wyżej czynników, to utrzymanie dyrektywności planów wymagało przyznania jednostkom nadrzędnym nad przedsiębiorstwami prerogatyw władczych w szeregu dzie-

⁶³ Por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: *op. cit.*, s. 176 i 205.

⁶⁴ Por. S. Buczkowski: *Podstawy prawne samodzielności przedsiębiorstw państwowych*. „Państwo i prawo”, nr 5—6, 1959.

dzinach zarządu gospodarczego⁶⁵. Stworzono w ten sposób ramy, w których musi się mieścić samodzielność przedsiębiorstwa i samorządu robotniczego.

W tak usytuowanym organizacyjnie i prawnie przedsiębiorstwie państwowym działa samorząd robotniczy, którego kompetencje muszą być analizowane na tle pozycji prawnej przedsiębiorstwa w systemie zarządu własnością państwową.

Ustawa z 20 XII 1958 r. wylicza kompetencje oddzielnie dla każdego organu samorządu robotniczego. Wydaje się, że w rozważaniach naszych celowe będzie łączne ich ujęcie.

Z punktu widzenia charakteru każdego uprawnienia można podzielić je na dwie zasadnicze grupy: a) uprawnienia rozstrzygające w sprawach wchodzących w zakres administracji przedsiębiorstwa⁶⁶, b) uprawnienia pomocnicze.

Przedmiotem analizy będzie jedynie pierwsza grupa uprawnień, pominięte zostaną natomiast pozostałe uprawnienia⁶⁷, ponieważ ich mobilizująco-wychowawczy charakter, jakkolwiek stanowi ważną funkcję samorządu, nie wydaje się być w tym zagadnieniu elementem nieodzownym do wyjaśnienia charakteru prawnego i pozycji samorządu robotniczego w systemie organów administracji⁶⁸.

Ogół analizowanych uprawnień, tak jak czyni to ustawa, podzielimy na:

- a) uprawnienia w zakresie ustalania zasadniczych kierunków rozwoju przedsiębiorstwa,
- b) uprawnienia w zakresie usprawniania działalności gospodarczej przedsiębiorstwa,
- c) uprawnienia w zakresie sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością gospodarczą przedsiębiorstwa.

⁶⁵ Uprawnienia te wylicza Uchwała Rady Ministrów nr 128 (niepublikowana), omówiona w cyt. wyżej artykule na łamach „Przeglądu Ustawodawstwa Gospodarczego”.

⁶⁶ W art. 7 i 8 dla konferencji samorządu robotniczego, w art. 17 dla rady robotniczej, w art. 18 dla prezydium rady robotniczej i w art. 19 dla oddziałowej rady robotniczej.

⁶⁷ Chodzi tu o uprawnienia, które nie budzą wątpliwości i nie zawierają znamion władczości. Przykładowo wyliczyć można niektóre z nich: krzewienie socjalistycznego stosunku do pracy i własności społecznej, organizowanie narad wytwórczych, rozwijanie wśród załogi działalności zmierzającej do podniesienia wydajności pracy, poprawy jakości produkcji, obniżki kosztów własnych itp.

⁶⁸ Przeprowadzony ogólny podział uprawnień samorządu (jak w p. a i b) nie jest oczywiście ścisły. W wielu uprawnieniach ujętych wstępnie w grupie a, zawarte są także elementy mobilizująco-wychowawcze, z drugiej zaś strony trudno przesądzić z góry, czy wszystkie uprawnienia zaliczone wstępnie do pierwszej grupy są charakteru władczego, co będzie wiadome dopiero po ich przeanalizowaniu.

W zakresie ustalania zasadniczych kierunków rozwoju przedsiębiorstwa, istotne jest uprawnienie do opiniowania projektów wskaźników, a następnie uchwalanie wieloletnich i rocznych planów przedsiębiorstwa na podstawie wytycznych i wskaźników ustalonych w oparciu o narodowe plany gospodarcze oraz uchwalanie planów kwartalnych i miesięcznych przedsiębiorstwa⁶⁹.

Obowiązujące zasady planowania uwzględniają konieczność istnienia wskaźników dyrektywnych ustalanych centralnie i obowiązujących w stosunku do wszystkich przedsiębiorstw państwowych realizujących zadania narodowego planu gospodarczego. Uchwała nr 704 z 1958 r. (Mon. Pol. poz. 1047) Rady Ministrów ustaliła 8 wskaźników dyrektywnych, które przedsiębiorstwo ma otrzymać od swej jednostki nadrzędnej⁷⁰. W latach następnych ilość dyrektywnych wskaźników uległa zmianie⁷¹. Ustalenie pozostałych elementów planów szczegółowych należy do kompetencji przedsiębiorstw i samorządów robotniczych. W praktyce okazało się jednak, że ramy uchwały nr 704 są zbyt wąskie w stosunku do potrzeb życia i bieżącej polityki gospodarczej, co w rezultacie spowodowało konieczność faktycznej rewizji szeregu postanowień uchwały i skorygowania jej kolejnymi uchwałami rządu, w wyniku czego zakres wskaźników dyrektywnych wyszedł daleko poza ramy uchwały 704⁷². Praktyka jednakże odbiega od obowiązującego stanu prawnego i to zdecydowanie w kierunku rozszerzenia zakresu wskaźników dyrektywnych.

Ciekawych danych dostarczają w tym przedmiocie badania przeprowadzane ankietowo w r. 1959 przez Radę Ekonomiczną przy Radzie

⁶⁹ Uprawnienia te ujęte są w przepisach art. 7 ust. 2 lit. a i b, oraz art. 17 ust. 5, ustawy o samorządzie robotniczym.

⁷⁰ a) Wartość produkcji towarowej w cenach zbytu, w tym wartości produkcji przeznaczony na rynek; b) ilość produkcji ważniejszych asortymentów, zabezpieczona przydziałami materiałów rozdzielanych centralnie; c) suma funduszu płac ogółem (łącznie z funduszem bezosobowym); d) zysk (bądź strata); e) wysokość wpłaty zysku do budżetu (bądź wysokość dotacji na podstawie straty); f) wysokość dotacji budżetowej na inwestycje limitowe; g) limit finansowy na kapitalne remonty; h) suma normatywu środków obrotowych ogółem.

Uchwała nr 704 wskazała ponadto, że może być stosowany wskaźnik produkcji czystej zamiast wskaźnika normatywu środków obrotowych i wskaźnik limitu finansowego na kapitalne remonty, (Por. § 7 Uchwały nr 460 Rady Ministrów z 19 XI 1957 r. Mon. Pol. nr 94, poz. 550 oraz § 19 Uchwały nr 392 Rady Ministrów z 13 X 1958 r. Mon. Pol. nr 88 poz. 491), natomiast wskaźnik funduszu płac został zastrzeżony przez wprowadzenie wskaźnika ilości zatrudnionych.

⁷¹ Odpadł wskaźnik normatywu środków obrotowych oraz wskaźnik limitu finansowego na kapitalne remonty, (Por. § 7 Uchwały nr 460 Rady Ministrów z 19 XI 1957 r. Mon. Pol. nr 94, poz. 550 oraz § 19 Uchwały nr 392 Rady Ministrów z 13 X 1958 r. Mon. Pol. nr 88 poz. 491), natomiast wskaźnik funduszu płac został zastrzeżony przez wprowadzenie wskaźnika ilości zatrudnionych.

⁷² T. Gradowski i A. Kiernożycki: *Wskaźniki dyrektywne planu a samodzielność przedsiębiorstwa*. „Gospodarka Planowa” nr 10/1959, wykaz wskaźników dyrektywnych według aktualnych przepisów prawnych, obejmujący 19 pozycji.

Ministrów⁷³. Wynika z nich, że na ogólną liczbę 361 badanych przedsiębiorstw, wskaźniki dodatkowe tzw. „orientacyjne” otrzymały 174 przedsiębiorstwa (48,7% ogółu badanych), przy czym w 97 przedsiębiorstwach (27,2%) wskaźniki orientacyjne obowiązują jako nakazy, w 46 przedsiębiorstwach (12,9%) wskaźniki orientacyjne obowiązują częściowo jako nakazy, w 14 przedsiębiorstwach (3,9%) wskaźniki orientacyjne obowiązują⁷⁴.

Można więc stwierdzić, że w zakresie planowania w stosunku do stanu wprowadzonego uchwałą nr 704 w ostatnich latach nastąpiło znaczne rozszerzenie zakresu wskaźników uważanych za dyrektywne, co musiało spowodować ograniczenie samodzielności przedsiębiorstw, a w konsekwencji uprawnień samorządów robotniczych.

Na tle przedstawionego wyżej stanu prawnego i faktycznego należy rozpatrywać uprawnienia samorządu robotniczego w zakresie uchwalania planów przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo otrzymuje z jednostki nadrzędnej projekty wskaźników rocznych planów i projektów wieloletnich planów przedsiębiorstwa, które opiniuje organ samorządu. Projektowane wskaźniki nie mają charakteru normatywnego. Po zapoznaniu się z tymi opiniami jednostka nadrzędna ustala dla przedsiębiorstwa obowiązujące wskaźniki do planu, które mają już charakter aktów normatywnych.

Na podstawie otrzymanych z jednostki nadrzędnej wskaźników, organy samorządu robotniczego uchwalają plany (wieloletnie i roczne) przedsiębiorstwa.

Istnienie wskaźników dyrektywnych jako nieodzownego elementu centralnego planowania oznacza, że akt ustalenia planu podejmowany jest przez dwa organy planujące: jednostkę nadrzędną w zakresie wskaźników do planu przedsiębiorstwa oraz przez organ samorządu robotniczego. Ustalenie zadań planowych dla przedsiębiorstwa dokonuje się więc w dwóch aktach prawnych — jednostki nadrzędnej i samo-

⁷³ Rada Ekonomiczna przy Radzie Ministrów. *Wyniki ankiety w sprawie samodzielności przedsiębiorstw*. Warszawa 1959 (praca powielana). Badaniami objęto 361 przedsiębiorstw w różnych resortach.

O wynikach tych badań pisze między innymi prof. Wł. Brus: *Czego oczekujemy od II Krajowej Rady Działaczy Samorządu Robotniczego*. „Samorząd Robotniczy”, nr 10/1959, s. 1 i n. Prof. Brus zwraca uwagę, że „w ankiecie blisko 60% zbadanych przedsiębiorstw uważa, że zakres ich praktycznych uprawnień jest niewystarczający w stosunku do potrzeb racjonalnego gospodarowania, że 70% odpowiedziało przecząco na pytanie, czy odczuwa jakies realne zmiany w związku z reorganizacją centralnych zarządów i powoływania zjednoczeń”.

⁷⁴ Dane zaczerpnięte z tab. nr 19 cyt. już wyżej pracy: *Wyniki ankiety w sprawie samodzielności przedsiębiorstw*.

rządu robotniczego. Charakterystyczną cechą ustalania planu jest to, że każdy z organów uczestniczy w ustalaniu zadań planowych samoistnie i samodzielnie w ramach przyznanych mu w tym zakresie uprawnień.

Przepisy prawa określają zakres tego udziału, jednakże organ samorządu w granicach przyznanych mu przez prawo ustala samodzielnie zadania planowe. Jest to zatem uprawnienie o charakterze rozstrzygającym, ograniczone jedynie istnieniem wskaźników do planu, które jako akty normatywne obowiązują przedsiębiorstwo. W aktualnej sytuacji prawnej i faktycznej samodzielności przedsiębiorstwa w zakresie ustalania planów pozostaje nadal wiele istotnych elementów planu, które ustalać ma samorząd robotniczy, jak np. asortyment szczegółowy produkcji, wydajność pracy, źródła zaopatrzenia, normy zużycia materiałowego, ilość maszyn i czas ich pracy itp.⁷⁵.

Innym uprawnieniem, ustalającym zasadnicze kierunki rozwoju przedsiębiorstwa, jest podejmowanie decyzji w sprawie większych inwestycji z funduszków zdecentralizowanych⁷⁶. Uprawnienie to nawiązuje do przepisów zawartych w § 2 uchwały nr 704 Rady Ministrów. Wspomniane już wyżej badania ankietowe wykazują, że w praktyce uprawnienie to nie zostało przez jednostki nadrzędne ograniczone⁷⁷. A zatem ma ono również rozstrzygający charakter.

Szereg uprawnień przyznaje ustawa organom samorządu w zakresie usprawniania działalności gospodarczej przedsiębiorstwa⁷⁸. Jednym z nich jest: „ustalenie zasadniczych kierunków ulepszenia procesów technologicznych, usprawnienia organizacji i podnoszenia wydajności pracy, polityki zatrudnienia, polepszenia jakości produkcji, oszczędności materiałów, narzędzi pracy, paliwa, poprawy warunków bezpieczeństwa i higieny pracy”.

Są to, jak widać, uprawnienia ujęte bardzo ogólnie. Wydaje się, że mogą one być realizowane zarówno w formach konkretnych decyzji, jak również w formach mobilizująco-wychowawczych, można bowiem np. wpływać na polepszenie jakości produkcji przez oddziaływanie na

⁷⁵ J. Kwejt: *Elementy teorii przedsiębiorstwa*. PWN, Warszawa 1959, s. 266 i n. rozróżnia cele i zadania w planowaniu (planowanie centralne) oraz środki ich realizacji. Autor wyraża pogląd, że planowanie centralne musi ograniczyć się do ustalania celów i zadań dla przedsiębiorstw.

⁷⁶ Uprawnienie to zawarte jest w przepisie art. 7, ust. 2, pkt. c ustawy o samorządzie robotniczym.

⁷⁷ Por. tab. nr 36 cyt. wyżej pracy Rady Ekonomicznej.

⁷⁸ Do tej grupy zaliczamy uprawnienia zawarte w przep. art. 7 ust. 3 lit. a, b, c; art. 8, pkt. 1; art. 17, pkt. 6 i 7; art. 18, pkt. 1 ustawy z 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym.

załogę środkami politycznymi oraz podejmować w tym przedmiocie uchwały o charakterze administracyjno-prawnym ⁷⁹.

Należy mieć jednakże na uwadze, że i w zakresie tych spraw uprawnień organów samorządu doznają w praktyce ograniczeń ze strony jednostek nadrzędnych nad przedsiębiorstwami ⁸⁰. Znow więc i w tym przypadku zakres tego uprawnienia zależny jest od stopnia samodzielności przedsiębiorstwa.

Wydaje się, że do podobnych wyników dojdziemy, analizując pozostałe uprawnienia samorządów robotniczych w tej grupie uprawnień. W każdym z tych uprawnień tkwią znamiona uprawnień rozstrzygających, lecz zasięg czy też zakres każdego konkretnego uprawnienia zależy od stopnia samodzielności przedsiębiorstwa. Tak np. gdy chodzi o zatwierdzenie struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, uchwała nr 704 mówi tu o zatwierdzeniu struktury szczegółowej, z czego wynika, że organ samorządu musi liczyć się z ogólnymi przepisami regulującymi organizację przedsiębiorstw, np. nie może pominąć w strukturze organizacyjnej przedsiębiorstwa stanowiska szefa służby przeciwpożarowej czy inżyniera bezpieczeństwa i higieny pracy w tych przypadkach, gdy stanowiska takie przewidziane są w innych obowiązujących przedsiębiorstwo przepisach.

Przy uchwalaniu zakładowych regulaminów pracy organ samorządu uwzględniać musi wytyczne ustalone przez Radę Ministrów i Centralną Radę Związków Zawodowych ⁸¹. A przy decydowaniu o zbywaniu zbęd-

⁷⁹ Przeprowadzone badania nad funkcjonowaniem samorządu robotniczego w 20 przedsiębiorstwach państwowych w Olsztynie wykazują, że w ramach tych uprawnień organy samorządu podejmują zarówno środki polityczne, jak również środki administracyjno-prawne.

W ramach środków politycznych wymienić można między innymi organizowanie narad i wypowiedanie się robotników w sprawach ulepszania procesów technologicznych, propagowania nowatorstwa i racjonalizatorstwa, krytykę niedomagań w organizacji pracy, mobilizowanie wokół zwiększania wydajności pracy i propagowanie osiągnięć robotników, zachęcanie do oszczędności itd.

W ramach środków administracyjno-prawnych wymienić można szereg uchwał, jak np. zobowiązanie dyrektora przedsiębiorstwa do poprawienia organizacji pracy w konkretnym dziale, wprowadzenie odpowiedzialności za braki w produkcji, premiowanie za zaoszczędzone materiały, zakupienie niezbędnych urządzeń w zakresie higieny pracy itp. *Badania nad funkcjonowaniem samorządu robotniczego w przedsiębiorstwach olsztyńskich 1959 r.* praca w maszynopisie w Zakładzie Ekonomiki i Ustawodawstwa WSR w Olsztynie. Por. także M. Błażejczyk: *Badania nad funkcjonowaniem samorządu robotniczego w przedsiębiorstwach państwowych w Olsztynie*. Warszawa 1960.

⁸⁰ Por. tabelę nr 22 cyt. wyżej pracy Rady Ekonomicznej.

⁸¹ Wytyczne te zawarte są w Uchwale nr 327 Rady Ministrów z 16 VIII 1957 r. w sprawie przestrzegania porządku i dyscypliny pracy. *Mon. Pol.*, nr 70, poz. 432.

nych maszyn i urządzeń uwzględniać musi przepisy regulujące tryb i zasady uznawania maszyn za zbędne itp.⁸².

Oddzielną grupę stanowią uprawnienia dotyczące sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością przedsiębiorstwa.

Kontrola ze strony mas pracujących, czyli tzw. kontrola „oddolna” nad funkcjonowaniem aparatu państwowego jest koniecznym i niezbędny uzupełnieniem kontroli zawodowej, czyli „odgórnej”, która bynajmniej nie wyczerpuje całego zagadnienia kontroli. Taką oddolną kontrolę w produkcji mają realizować samorzady robotnicze. W kontroli tej tkwią znamiona kierownictwa, co wyraża się między innymi w tym, że organ kontrolowany musi poddać się tej kontroli, zaś organ kontrolujący (organ samorządu robotniczego) jest ustawowo uprawniony do podejmowania czynności kontrolnych).

Analiza uprawnień samorządu robotniczego wykazuje, że tkwią w tych uprawnieniach znamiona kierownictwa, że organy samorządu robotniczego mają charakter organów rozstrzygających.

Granice tego zakresu wytyczają zawsze ramy samodzielności przedsiębiorstwa, które jednocześnie przesądzają o realności uprawnień organów samorządu.

Sprawy rozstrzygane przez samorzady robotnicze należą do sfery zarządu własnością państwową, z czego wynika, że realizują one zadania administracji państwowej.

Aby określić pozycję samorządu robotniczego i jego charakter należy zebrać poszczególne elementy charakteryzujące organy samorządu, które są organami typu przedstawicielskiego, kreowane w drodze wyborów. Na mocy ustawy nie są one podporządkowane dyrektorowi przedsiębiorstwa (organowi administracji państwowej), działają samodzielnie, realizując przysługujące im uprawnienia w zakresie udziału w zarządzaniu sprawami przedsiębiorstwa, działają niezależnie od rady zakładowej i organizacji partyjnej, ale pod ogólnym kierownictwem politycznym tych organizacji. W uprawnieniach organów samorządu robotniczego tkwią elementy znamionujące zarząd własnością państwową, uprawnienia te bowiem przeszły na samorząd z organów administracji (dyrektora i organu nadrzędnego nad przedsiębiorstwem). Organy samorządu robotniczego realizują w ustalonym prawnie zakresie zadania administracji w gospodarce narodowej. Organy samorządu robotniczego działają w formach prawnych organów administracji, przy czym działalność tych organów realizowana jest w różnorodnych, pomocniczych formach działania. Nad działalnością samorządu sprawują nadzór

⁸² Por. przepisy zawarte w § 4 ust. 1, 2, 3 Uchwały nr 704 Rady Min. Por. także resortowe zarządzenie wykonawcze do Uchwały nr 704, np. zarządzenie nr 178 Ministra Przemysłu Ciężkiego z 30 IX 1957 r. o zbywaniu zbędnych maszyn i urządzeń.

organy państwowe, którym przysługują określone prawnie środki nadzorcze.

W szeregu podstawowych uprawnień organów samorządu robotniczego tkwią znamiona kierownictwa, organy te należy zatem traktować jako rozstrzygające. Organy samorządu robotniczego mają określoną przez prawo formę organizacyjną, zakreślony w przepisach prawa zakres działania oraz realizują z mocy ustawy zadania polegające na organizowaniu bezpośrednio, praktycznej realizacji zadań państwa. Pod względem organizacyjnym organy samorządu robotniczego nie są jednak wyodrębnioną częścią aparatu państwowego, lecz organami społecznymi, którym przekazano pełnienie pewnych funkcji zarządu własnością państwową.

VI. NIEKTÓRE UWAGI O FUNKCJONOWANIU SAMORZĄDU ROBOTNICZEGO

Samorząd robotniczy w gospodarce narodowej działa już ponad trzy lata. Działalność ta ulega ciąglemu umacnianiu i rozwojowi, coraz większy jest wpływ tej instytucji na gospodarkę przedsiębiorstw i pogłębianie demokracji socjalistycznej w produkcji.

W celu pokazania, jak instytucja ta funkcjonuje w praktyce, autorzy niniejszej pracy przeprowadzili w ostatnim kwartale 1959 r. badania ankietowe w kilkudziesięciu przedsiębiorstwach państwowych na terenie województwa lubelskiego i olsztyńskiego, obejmujące pięciomiesięczny okres.

Nie wszystkie oczywiście wyniki tych badań będą przedstawione w niniejszej pracy, zostaną tu tylko omówione najważniejsze spostrzeżenia i zaobserwowane tendencje w działalności samorządów robotniczych na tle analizy trzech węzłowych w naszym przekonaniu problemów, a mianowicie: 1) problematyka posiedzeń i uchwał organów samorządu, 2) wykorzystywanie uprawnień ustawowych przez organy samorządu, 3) rozgraniczenie kompetencji organów samorządu.

Ocena funkcjonowania samorządu robotniczego oraz określenie jego pozycji w przedsiębiorstwach, dokonane być może głównie na podstawie analizy problematyki, którą zajmują się samorzady robotnicze w przedsiębiorstwach oraz analizy treści podejmowanych uchwał⁸³. Z uwagi na

⁸³ W uchwałach XII Plenum KC PZPR stwierdza się, że: „O realnym znaczeniu samorządu robotniczego dla rozwoju produkcji socjalistycznej i kształtowaniu świadomości socjalistycznej wśród załóg decydować będzie treść uchwał konferencji samorządu robotniczego oraz codziennej pracy organizacji partyjnej, rady robotniczej i rady zakładowej i ich powiązanie z załogą”. Por. broszurę *Materiały z XII Plenum KC PZPR*, Książka i Wiedza, Warszawa 1958, s. 145.

Por. informację z przebiegu pierwszych Konferencji Samorządu Robotniczego

doniosłą wagę tego zagadnienia omówimy je oddzielnie dla każdego z organów samorządu robotniczego.

1. **Konferencje samorządu robotniczego.** W badanym okresie w grupie 25 przedsiębiorstw na konferencjach samorządu robotniczego rozpatrywano ogółem 10 różnorodnych problemów z dziedziny produkcyjno-gospodarczej i spraw załogi. Podjęto ogółem 155 prawomocnych uchwał, z tego 113 uchwał z listy ogólnych uprawnień konferencji samorządu robotniczego, 20 uchwał z dziedziny wyłącznych uprawnień konferencji, 10 uchwał w ramach uprawnień rady robotniczej i jej prezydium oraz 13 uchwał w sprawach nie przekazanych w ustawie żadnemu z organów samorządu robotniczego.

Analiza treści podjętych uchwał wskazuje, że 88 z nich dotyczy zagadnień związanych z ustaleniem zasadniczych kierunków ulepszania procesów technologicznych, usprawnienia organizacji i podnoszenia wydajności pracy, polityki zatrudniania, polepszania jakości produkcji (wzgl. usług), oszczędności materiałów, narzędzi pracy i paliwa, poprawy warunków bezpieczeństwa i higieny pracy⁸⁴. Szeroki zakres spraw mieszczących się w tej grupie określić można w skrócie jako usprawnienie działalności gospodarczej przedsiębiorstwa, która stanowi zespół zagadnień związanych bezpośrednio z produkcją, a przekazanych do zakresu działania samorządu. Są to niewątpliwie zasadnicze sprawy należące do sfery zarządzania własnością państwową i dają samorządom robotniczym rozległe pole działalności. Trzeba z zadowoleniem stwierdzić, że ta właśnie produkcyjno-gospodarcza problematyka stanowiła główną treść działalności konferencji samorządu robotniczego, gdyż ponad 50% wszystkich rozpatrywanych spraw dotyczyło zagadnień produkcji i spraw załogi. Trzeba jednak mieć na uwadze, że w grupie badanych przedsiębiorstw występują i takie, nieliczne na szczęście, przedsiębiorstwa, w których KSR w badanym okresie nie rozpatrywały w ogóle tych zagadnień i nie podejmowały żadnych uchwał⁸⁵.

Zagadnienia związane z ustaleniem form i kierunków rozwoju współzawodnictwa pracy, wynalazczości pracowniczej i racjonalizacji oraz szkolenia załogi⁸⁶ były przedmiotem obrad KSR tylko w 5 przedsiębiorstwach i wyraziły się w 8 podjętych uchwałach. Umacnianie spo-

w Lublinie z 28 VII 1958 r. (powielane materiały KM PZPR w Lublinie) oraz o pracy i działalności lubelskiej wojewódzkiej organizacji partyjnej w okresie 1957 — 1959, luty 1960, ś. 31—35.

⁸⁴ Uprawnienia te przewidziane są w art. 7 ust. 3 lit. a ustawy.

⁸⁵ Wymienić tu można Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych w Lublinie, Zakład Energetyczny w Olsztynie, Olsztyńską Fabrykę Mebli, Olsztyńskie Zakłady Mechaniczne oraz Olsztyńskie Zakłady Graficzne.

⁸⁶ Uprawnienia te przewidziane są w art. 7 ust. 3 lit. c, ustawy.

łecznej dyscypliny pracy oraz krzewienie socjalistycznego stosunku do pracy i własności społecznej⁸⁷ omawiano na obradach konferencji w 6 przedsiębiorstwach i podjęto 12 uchwał. Pozostałe uchwały i wnioski konferencji dotyczyły rozpatrywania składanych przez dyrekcję kwartalnych, półrocznych i rocznych sprawozdań z działalności przedsiębiorstwa (3 uchwały)⁸⁸, zatwierdzenia przewodniczącego i sekretarza oraz prezydium rady robotniczej (4 uchwały), podziału funduszu zakładowego, ustalenia regulaminu w sprawie przyznawania premii ze środków funduszu zakładowego, decydowania w sprawach zakładowego budownictwa mieszkaniowego, urzędzeń socjalnych i kulturalnych (ogółem 17 uchwał).

Ogólnie biorąc, działalność konferencji w badanych przedsiębiorstwach obejmuje w większości problematykę produkcyjną i sprawy załogi, co obala wysuwane niejednokrotnie zarzuty, że zainteresowania samorządu sprowadzają się do podziału funduszu zakładowego oraz wskazuje, że konferencje zajmują się sprawami podstawowymi, że decydują w ustalaniu zasadniczych kierunków rozwoju przedsiębiorstw, ulepszania produkcji, procesów technologicznych itp.

2. Rady robotnicze⁸⁹ podjęły w badanym okresie 85 uchwał i wniosków. Należy z zadowoleniem stwierdzić, że działalność rad robotniczych tak jak konferencji dotyczyła głównie zagadnień produkcyjnych i gospodarczych, które w omawianym okresie stanowiły ponad 50% spraw rozpatrywanych na posiedzeniach tych organów⁹⁰ i były przedmiotem 44 uchwał i wniosków.

Pozostałe sprawy, którymi zajmowały się rady robotnicze to organizowanie narad wytwórczych, decydowanie w zbywaniu zbędnych maszyn i urzędzeń, sprawy norm pracy, sprawy płacowe, rozpatrywanie bilansów, współzawodnictwo pracy, racjonalizatorstwo i wynalazczość.

3. Prezydium rad robotniczych. Na posiedzeniach prezydiów rozpatrywane były różnorodne sprawy, dotyczące przygotowania posiedzeń konferencji samorządu robotniczego i rad robotniczych, zagadnień produkcyjnych, uruchamianie produkcji ubocznej, zbywania zbędnych maszyn i urzędzeń, normowania pracy, spraw płacowych, podziału funduszu zakładowego oraz innych spraw, nie przewidzianych

⁸⁷ Uprawnienia te przewidziane są w art. 7 ust. 3 lit. d, ustawy.

⁸⁸ Zagadnienie to znalazło się w porządku obrad jedynie w 3 przedsiębiorstwach (Miejskie Przedsiębiorstwo Remontowo-Budowlane w Lublinie, Olsztyńskie Przedsiębiorstwo Budownictwa Miejskiego oraz Olsztyńskie Zakłady Piwowarsko-Słodownicze), mimo iż w badanym okresie była okazją do rozpatrzenia takich sprawozdań za I i II kwartał oraz za I półrocze.

⁸⁹ Rady robotnicze powołano w 20 przedsiębiorstwach na 25 badanych.

⁹⁰ Ujmując łącznie sprawy podejmowane w tym zakresie w ramach uprawnień własnych rady oraz w ramach ogólnych uprawnień KSR.

w ustawie o samorządzie robotniczym. Ogółem prezydya rad robotniczych podjęły w badanym okresie 133 uchwały i wnioski.

Aby ocenić funkcjonowanie samorządu robotniczego należy przeanalizować fakt wykorzystywania przysługujących poszczególnym organom samorządu uprawnień ustawowych odnoszących się do udziału w zarządzaniu. Okres badań obejmował wprawdzie tylko kilkumiesięczny wycinek działalności samorządów, w którym nie wszystkie uprawnienia przysługujące im mogły być wykorzystane, to jednak wydaje się, że analiza taka wskaże pewne tendencje i kierunki działalności samorządów robotniczych.

Gdy chodzi o konferencje samorządu robotniczego, można mówić, że w zasadzie ogół przyznanych temu organowi uprawnień ustawowych jest dostatecznie wykorzystany, z wyjątkiem tylko uprawnień odnoszących się do kontroli⁹¹. Organ ten winien ustalać zasadnicze kierunki i formy kontroli nad działalnością przedsiębiorstwa, jego poszczególnych oddziałów i wydziałów oraz ustalać wytyczne w tym zakresie dla rady robotniczej, jak również winien rozpatrywać składane przez dyrekcję sprawozdania z działalności przedsiębiorstwa. Trzeba powiedzieć, że w zasadzie poza nielicznymi wyjątkami⁹², konferencje samorządu robotniczego uprawnienia tego nie wykorzystują. Tymczasem zagadnienie kontroli w działalności samorządów robotniczych nabiera szczególnego znaczenia i stanowi niezmiernie ważną ich funkcję⁹³.

Analizując sposób wykorzystywania uprawnień przez rady robotnicze, można stwierdzić, że w żadnym z badanych przedsiębiorstw nie podejmowały one wcale działalności, gdy chodzi o dwa uprawnienia podstawowe, przewidziane w art. 17, ust. 4 i 5. Wydaje się, że na podstawie przeprowadzonych badań można tu mówić o powszechności tego zjawiska, o jego trwałości i konkretności. Zagadnienie to wymaga jednak bliższego omówienia.

Pierwszym uprawnieniem nie wykorzystywanym zupełnie przez rady robotnicze, jest sprawowanie kontroli nad działalnością gospodarczą i finansową przedsiębiorstwa (art. 17 ust. 4 ustawy). Widzimy więc, że chodzi tu o zjawisko sygnalizowane już wyżej przy omawianiu konferencji samorządu robotniczego. Ponieważ problem kontroli winien być

⁹¹ Uprawnienia ujęte w przepisie art. 7 ust. 1 lit. b, c.

⁹² W grupie 25 badanych przedsiębiorstw, tylko w 3 przedsiębiorstwach (Miejskie Przedsiębiorstwo Remontowo-Budowlane w Lublinie, Olsztyńskie Zakłady Piwowarsko-Słodownicze i Olsztyńskie Przedsiębiorstwo Budownictwa Miejskiego) rozpatrywano sprawozdania dyrekcji i tylko w 1 przedsiębiorstwie (Miejskie Przedsiębiorstwo Remontowo-Budowlane w Białej Podlaskiej) ustalono kierunki i formy kontroli nad działalnością przedsiębiorstwa.

⁹³ Por. szczegółowe omówienie tego zagadnienia w artykule M. Błażejczyka: *Samorząd robotniczy a kontrola*, „*Życie Gospodarcze*”, nr 34, 1959.

przedmiotem szczególnej działalności prezydiów rad robotniczych, dlatego omówiony zostanie przy analizowaniu działalności tych organów.

Drugim, też nie wykorzystywanym uprawnieniem jest uchwalanie kwartalnych i miesięcznych planów przedsiębiorstwa (art. 17 ust. 5 ustawy). W badanym okresie rady robotnicze miały okazję uchwalać zarówno plany kwartalne, jak i miesięczne. Zasada opracowywania planów miesięcznych nie we wszystkich przedsiębiorstwach przyjęła się, podczas gdy plany kwartalne są z zasady opracowywane we wszystkich przedsiębiorstwach. Tam gdzie plany te rzeczywiście się opracowuje, zatwierdza je dyrektor przedsiębiorstwa. W żadnym z badanych przedsiębiorstw nie rozpatruje ich i nie uchwała rada robotnicza, a więc w ustalaniu zadań planowych oraz możliwości korygowania zamierzeń planowych w poszczególnych etapach realizacji w celu wykorzystania wyłaniających się rezerw i możliwości inicjatywa robotników nie jest doceniana.

W odniesieniu do prezydiów rad robotniczych trzeba stwierdzić, że nie wykorzystują one niemal zupełnie przysługujących im uprawnień gdy chodzi o kontrolę funduszu płac, list płacy oraz wypłacanych w przedsiębiorstwie nagród i premii (art. 18 ust. 6 ustawy); kontroli umów o dostawach, robotach i usługach zawieranych z rzemieślnikami, chałupnikami, prywatnymi przedsiębiorcami, rzemieślniczymi spółdzielniami zaopatrzenia i zbytu, spółdzielniami pracy oraz innymi osobami fizycznymi i prawnymi, nie będącymi jednostkami państwowymi (art. 18 ust. 3 ustawy), kontroli sprzedaży i zakupów dokonywanych na rynku prywatnym (art. 18 ust. 4 ustawy); kontroli umów o prace zlecone (art. 18 ust. 5 ustawy). Dość chyba powiedzieć, że w grupie badanych przedsiębiorstw tylko w 7 przedsiębiorstwach prezydium rad robotniczych zajmowały się kontrolą, podejmując w badanym okresie 12 uchwał i wniosków, z tego 5 uchwał i wniosków w jednym przedsiębiorstwie⁸⁴. A więc w 72% badanych przedsiębiorstw prezydium rad robotniczych nie realizują żadnej kontroli.

Jak z tego wynika, w działalności samorządów robotniczych problem kontroli występuje we wszystkich w zasadzie przedsiębiorstwach, a ustawowo przewidziane uprawnienia nie są wykorzystywane przez wszystkie organy samorządu robotniczego, począwszy od konferencji samorządu robotniczego poprzez radę robotniczą do jej prezydium włącznie.

Udział mas w rządzeniu i sprawowaniu kontroli stanowi ten „cudowny środek”, jak go nazwał Lenin, który udzięciokrotnie siłę w potęgę państwa socjalistycznego. Taką oddolną, społeczną kontrolę nad produkcją powierzyła ustawa o samorządzie robotniczym załogom.

⁸⁴ W Miejskim Przedsiębiorstwie Remontowo-Budowlanym w Lublinie.

Uprawnień tych, jak widać, załogi przedsiębiorstw zupełnie niemal nie wykorzystują chociaż są zainteresowane prawidłowym funkcjonowaniem swych przedsiębiorstw⁹⁵. Prowadzi to do wniosku, że w przedsiębiorstwach należy szukać przyczyn tego stanu rzeczy. Brak miejsca w niniejszej pracy na szczegółowe przedstawienie przyczyn tego, że samorzady robotnicze nie przeprowadzają kontroli społecznej w przedsiębiorstwach. Dlatego zostaną wymienione tylko najważniejsze z nich: 1) niedostateczna znajomość uprawnień oraz niedocenianie wagi i znaczenia kontroli przez samorzady robotnicze; 2) nieśmiałość i obawa robotników przed administracją przedsiębiorstw oraz niechętny stosunek administracji do kontroli robotniczej; 3) nieporadność w praktycznym organizowaniu i realizowaniu kontroli oraz brak fachowego przygotowania członków samorządu; 4) słaba skuteczność kontroli i niewykonania zaleceń pokontrolnych przez administrację przedsiębiorstw.

Z kolei, jako trzecie zagadnienie, omówione zostanie rozgraniczenie kompetencji organów samorządu robotniczego. We wszystkich niemal badanych przedsiębiorstwach uwidaczniają się wyraźnie zakłócenia w funkcjonowaniu organów samorządu, przejawiające się w tym, że jeden organ samorządu przejmuje uprawnienia innego organu, nie wykorzystując najczęściej własnych uprawnień.

W ustawie o samorządzie robotniczym kompetencje poszczególnych organów samorządu ustalone zostały w ten sposób, że każdy z organów ma prawnie określony zakres działania⁹⁶. Z drugiej strony konferencje jako naczelne organy samorządu mogą podejmować działalność we wszystkich sprawach należących do samorządu robotniczego⁹⁷. Podobne uprawnienia przyznaje ustawa radzie robotniczej, która również może podejmować działalność we wszystkich sprawach należących do samorządu robotniczego, jednakże z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w przepisie art. 8 ustawy do wyłącznych uprawnień konferencji samorządu robotniczego⁹⁸.

Prawidłowe funkcjonowanie mechanizmu samorządu robotniczego wyrażać się winno w zasadzie: każdy organ działa i podejmuje uchwały w ramach określonego w ustawie zakresu działania, czyli w granicach własnych kompetencji rzeczowych; podejmowanie zaś działalności za inny organ samorządu winno być wyjątkowe, uzasadnione koniecznością

⁹⁵ O powszechności tego zjawiska w całym kraju mówił na II Krajowej Naradzie Działaczy Samorządu Robotniczego Sekretarz CRZZ tow. Wolski. Por. broszurę zawierającą przemówienie i głosy dyskusyjne z tej narady. Wyd. Związk., Warszawa 1960.

⁹⁶ KSR w przepisach art. 7 i 8; rada robotnicza w przepisie art. 17, prezydium rady robotniczej w przepisie art. 18, oddziałowe rady robotnicze w przepisie art. 19.

⁹⁷ Por. przepis art. 5 ust. 1 ustawy.

⁹⁸ Por. przepis art. 16 ustawy.

i dokonywane w dopuszczalnych granicach przewidzianych w ustawie.

Stosowanie w praktyce przedsiębiorstw omówionych wyżej przepisów ustawowych, normujących zakres działania organów samorządu, nastręcza duże trudności i w rezultacie prowadzi do zakłóceń w funkcjonowaniu mechanizmu samorządu.

Gdy chodzi o konferencje samorządu robotniczego, nie można oczywiście mówić o przejmowaniu przez nie uprawnień innych organów, gdyż jako naczelne organy samorządu mogą podejmować działalność we wszystkich sprawach należących do samorządu robotniczego. Uderza jednak proporcja uchwał podejmowanych przez konferencje samorządu robotniczego (145 uchwał) i rady robotnicze (85 uchwał). Wydaje się, że stosunek ten winien być raczej odwrotny, gdyż wiele spraw szczegółowych, podejmowanych przez konferencje samorządu robotniczego winny realizować rady robotnicze.

Rady robotnicze, jak wynika z dokonanych badań, działają głównie i przede wszystkim w ramach uprawnień konferencji samorządu robotniczego (częściowo także prezydiów), w małym natomiast stopniu wykorzystują uprawnienia własne. Są przy tym i takie rady robotnicze, które działają tylko „zastępczo” za inne organy, swoje zaś uprawnienia pozostawiają z kolei innym organom⁹⁹.

Powiedziano już wyżej, że rady robotnicze mogą w zasadzie podejmować działalność we wszystkich sprawach należących do samorządu, o ile spraw tych nie rozpatrzyły konferencje samorządu robotniczego, z wyjątkiem jednak spraw zastrzeżonych w przepisie 8 ustawy, do wyłącznych uprawnień konferencji samorządu robotniczego. Tymczasem jednak rady robotnicze w badanych przedsiębiorstwach przejmowały właśnie uprawnienia zastrzeżone wyłącznie dla konferencji, naruszając przepisy ustawy z 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym.

Z punktu widzenia legalności podjęte w tym zakresie uchwały są wadliwe i winny być w drodze nadzoru uchylone przez naczelne organy samorządu (KSR).

Największy jednakże problem nasuwa funkcjonowanie prezydiów rad robotniczych. Te organy w odróżnieniu od konferencji samorządu robotniczego i rad robotniczych nie mogą podejmować żadnej działalności poza własnymi granicami działania, tymczasem w praktyce przejmują one zarówno uprawnienia ogólne i zastrzeżone dla konferencji samorządu robotniczego, jak również uprawnienia rad robotniczych i działają za te organy. W licznych przypadkach prezydium rad robotniczych zajmowały się dzieleniem funduszu zakładowego, przyznawaniem premii

⁹⁹ Należy tu wymienić: Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych w Lublinie, Zakłady Mięsne w Olsztynie i Olsztyńskie Przedsiębiorstwo Budownictwa Miejskiego.

ze środków funduszu zakładowego, decydowaniem w sprawach zakładowego budownictwa mieszkaniowego i urządzeń socjalno-kulturalnych, choć ustawa wyraźnie zastrzega te sprawy do wyłącznej kompetencji konferencji samorządu robotniczego.

Z punktu widzenia legalności wszystkie uchwały te są wadliwe.

Warto również zwrócić uwagę na wiele uchwał podejmowanych w sprawach nie należących do kompetencji samorządów robotniczych. Większość tych uchwał nie narusza wprawdzie zasady jednoosobowego kierownictwa, są jednakże wśród nich i takie uchwały, które godzą w tę zasadę i naruszają kompetencje dyrektora przedsiębiorstwa¹⁰⁰. Uchwały takie winny być przez dyrektora przedsiębiorstwa wstrzymane w drodze nadzoru nad działalnością samorządu robotniczego.

Przedstawione tu niedomagania w funkcjonowaniu samorządu robotniczego nie mogą rzecz jasna przesłaniać poważnych osiągnięć tej instytucji. Działalność samorządu robotniczego w przedsiębiorstwie ulega ciągłemu umacnianiu i rozwojowi, coraz większy jest wpływ tej instytucji na gospodarkę przedsiębiorstw i pogłębienie demokracji socjalistycznej w produkcji.

* * *

Idea samorządu robotniczego zdobyła sobie uznanie załóg we wszystkich zakładach pracy. Kierunek ukształtowania nowego, bardziej ekonomicznego systemu zarządzania gospodarką narodową przy maksymalnym zainteresowaniu robotników jej efektami sprzyja aktywności załóg i podniesieniu efektywności ekonomicznej przemysłu. Samorząd robotniczy wnosi do systemu organizacji i zarządzania gospodarką narodową nowy czynnik, łączący w sobie elementy społeczne, psychologiczne i ekonomiczne, zmieniające w pewnej mierze charakter stosunków ludzkich w przedsiębiorstwie. Zarówno więc z punktu widzenia mas robotniczych, jak i z punktu widzenia interesów gospodarki narodowej, samorząd robotniczy stanowi wyraz postępu. Tkwi w tej instytucji niewyczerpany kapitał, zdolny wysoko procentować z korzyścią dla całej gospodarki narodowej i bezpośrednią korzyścią dla mas robotniczych.

¹⁰⁰ Tak np. prezydium rady robotniczej w Miejskim Przedsiębiorstwie Robót Drogowych w Lublinie na posiedzeniu w dniu 1 VII 1959 r. „anulowało wypowiedzenie pracy Ob. W...”, zaś na posiedzeniu w dniu 8 VIII 1959 r. „podjęto uchwałę w sprawie spisania materiałów nie nadających się do użytku”. W Przedsiębiorstwie Sprzętowo-Transportowym Budownictwa Terenowego w Olsztynie rada robotnicza podjęła w dniu 18 IV 1959 r. uchwałę następn. treści: „Postanowiono zwolnić z pracy Ob. Ob. M... K... i B... J... ze względu na małą wydajność pracy”.

РЕЗЮМЕ

Начатая в период VIII Пленума ЦК ПОРП реформа системы управления народным хозяйством, приняла во внимание требования рабочих о расширении участия заводских коллективов в управлении предприятиями и тем самым укрепления диктатуры пролетариата и связи между государственным аппаратом и рабочим классом. Юридической основой участия рабочих в управлении предприятием явился закон от 19.XI.1956 года о рабочих советах, придавший активности рабочих институциональное выражение, называемое рабочим самоуправлением.

На основе практического опыта была расширена база деятельности рабочего самоуправления, а также его полномочия. Эти перемены были введены новым законом от 20.XII.1958 г. о рабочем самоуправлении. Для соответствующего направления активности рабочих на предприятиях, а также для координации всех рабочих организаций и углубления тем самым социалистической демократии на производстве, новый закон вводит в жизнь так называемые высшие органы самоуправления (конференции рабочего самоуправления), состоящие из рабочего совета, фабричного партийного комитета и совета профсоюза. Одновременно для укрепления рабочего самоуправления согласно новому закону созданы низовые звенья самоуправления — цеховые рабочие советы. По новому закону все органы рабочего самоуправления получают право решающего голоса в вопросах надзора и контроля над всей деятельностью предприятия.

Говоря о рабочем самоуправлении как об институциональной форме участия рабочих в управлении, необходимо подчеркнуть, что принятое в нашей стране решение проблемы не отличается по существу от подобных решений в других социалистических государствах.

Рабочее самоуправление должно представлять весь коллектив предприятия. Влияние коллектива на деятельность органов рабочего самоуправления гарантируется законом. Коллектив выбирает, а в определенных случаях отзывает органы рабочего самоуправления и отдельных его членов перед истечением срока полномочий, выслушивает отчёты о деятельности рабочего самоуправления, а также может решать некоторые вопросы непосредственно в порядке так называемого референдума.

Закон устанавливает для каждого органа рабочего самоуправления сферу деятельности. Конференция как верховный орган рабочего самоуправления может принимать решения по всем вопросам, охваченным деятельностью самоуправления. Рабочий совет на предприятиях также может действовать по всем вопросам, входящим в компе-

тенцию рабочего самоуправления за исключением вопросов, рассмотрение которых подлежит исключительно конференции самоуправления. Сфера деятельности президиумов рабочих советов охватывает вопросы, предусмотренные для рассмотрения этим органом законом, а также другие вопросы, которые может передать этому органу рабочий совет.

Для оказания помощи рабочему самоуправлению рабочий совет может создавать проблемные комиссии, деятельность которых была урегулирована инструкцией Центрального Совета Профессиональных Союзов от 9.I.1959 года. Эти комиссии являются вспомогательными органами.

Согласно с принципом единоличного руководства служебные распоряжения может издавать на предприятиях только директор. В вопросах, принадлежащих рабочему самоуправлению, директор предприятия является только исполнителем постановлений органов самоуправления. Одновременно директор обязан отчитываться перед органами рабочего самоуправления о своей деятельности как руководителя предприятия.

Директор предприятия, который является в нашей юридической системе одновременно органом государственной администрации, на основании закона осуществляет надзор над легальностью постановлений органов рабочего самоуправления. Юридическим средством надзора является приостановление выполнения постановлений самоуправления. Споры возникающие на этой основе, решают вышестоящие органы предприятий, а также в качестве второй инстанции — ведомственные или территориальные (воеводские) примирительные комиссии.

Органы рабочего самоуправления действуют коллегиально на заседаниях, юридической формой их деятельности могут быть постановления (решения), поручения и прочее.

При подробном анализе деятельности органов рабочего самоуправления можно выделить действия: а) решающие и б) вспомогательные.

Решающая деятельность органов рабочего самоуправления охватывает издание нормативных актов (например, установление трудового распорядка), а также внутренних административных актов, организующих оперативно-хозяйственную деятельность предприятия.

Вспомогательная деятельность охватывает так называемые общественно-организационные действия, оценивающие и материально технические.

Участие трудящихся в управлении носит динамический характер, постоянно развивается по форме и содержанию. Инициатива и практика трудящихся является основой выдвигания новых юридических

положений, отражающих активность трудящихся. Образование учреждения рабочего самоуправления является новой формой привлечения рабочих к активному участию в управлении государственной собственностью. Такие цели отвечают общественным интересам, направлениям развития государства, строящего социализм, укрепляют принцип демократического централизма.

Органы рабочего самоуправления созданы на предприятиях для выполнения некоторых функций государства в управлении народным хозяйством. Однако они не подчиняются органам государственной администрации и действуют на принципах самостоятельности и независимости. Для надзора за границами и условиями самостоятельности созданы специальные органы, которые контролируют соответствие деятельности органов рабочего самоуправления с их полномочиями. Надзор над деятельностью осуществляют органы государственной администрации вмешивающиеся в случаях нарушения установленных полномочий или несоответствия деятельности с заданиями строительства социализма.

Рабочие самоуправления действуют на государственных предприятиях, поэтому место и позиция рабочего самоуправления на предприятии, а также сфера и характер полномочий определяются степенью самостоятельности самого предприятия.

С точки зрения юридического характера полномочия рабочего самоуправления можно разделить на две группы: 1) решающие, 2) вспомогательные.

Полномочия решающего характера относятся к трем областям управления предприятием: а) установление направлений развития предприятия, б) хозяйственной деятельности предприятия, в) осуществление надзора и контроля над хозяйственной деятельностью предприятия.

Юридический анализ этих полномочий показывает, что им присущи руководящие черты, следовательно органы рабочего самоуправления являются органами решающими. Вопросы разрешаемые органами рабочего самоуправления, относятся к сфере управления государственной собственностью, а следовательно органы рабочего самоуправления осуществляют задания государственной администрации в народном хозяйстве. Рабочее самоуправление существует уже более трех лет. Анализ деятельности рабочего самоуправления в выбранной группе предприятий на территории люблинского и ольштынского воеводства позволяет сделать некоторые выводы относительно его практической деятельности.

Проблемы разрешаемые органами рабочего самоуправления, относятся главным образом к экономическим и производственным вопро-

сам, имеющим решающее значение для производства. Это опровергает утверждение, что заинтересованность рабочих самоуправлений ограничивается вопросами распределения фонда предприятия.

Одновременно необходимо обратить внимание на некоторые недостатки в деятельности рабочих самоуправлений. Они заключаются: в неполном использовании предоставленных полномочий, а также во вмешательстве одних органов в полномочия других, как например, президиумов рабочих советов в компетенции конференции рабочего самоуправления.

Рассмотренные в статье недостатки в деятельности рабочего самоуправления не могут, естественно, уменьшить серьезных достижений этих органов на большинстве предприятий.

Рабочее самоуправление в системе управления народным хозяйством практически подтвердило правильность принятых мероприятий, направленных на использование активности рабочего класса.

S U M M A R Y

The Reform of the system of management of the national economy, initiated at the time of the Eighth Plenary Session of the Central Committee of the Polish United Workers' Party, has taken into account the claims postulated by the workers. Those demands aimed at extending the participation of the workers in running their establishments, thus bringing about the consolidation of the dictatorship of the proletariat and tightening the bonds between the State mechanism and the working class. The Act of the Workers' Councils of 19th November 1956 provided for the participation of the workers in the management and constituted a legal basis for an institutional character of the workers' activities defined as the Workers' Self-Government. As a result of some practical experiments made so far in this field, both the scope of its activities and the range of its legal rights have been extended. The above amendments were introduced in the recent Act of the Workers' Self-Government of 20th December, 1958. In order to improve the management of the factory workers and their activities as well as to co-ordinate all the activities carried out by several workers' organisations performing certain social tasks in various establishments, and last but not least, to deepen the socialist democracy in production — the new Act set up the so-called Main Organs of Self-Government (Conferences of the Workers' Self-Government), consisting of the Workers' Council, Factory Party Committee and the Trade Union Council. At the same time the latest Act also made legal provisions for establishing

lower units of self-government, i.e. Branches of the Workers' Councils with a view to creating a closely connected network of the Workers' Self-Government. All the organs of the Workers' Self-Government have been endowed by virtue of this Act with rights of a decisive character in the sphere of control and supervisions over the activities of each particular establishment and its statutory rules.

While dealing with the Workers' Self-Government as an institutional form of the workers taking part in the management, it is to be stressed that the arrangements made in our country do not differ in their basic principles from the corresponding ones in all the Socialist countries.

The Workers' Self-Government shall represent the factory workers in the field of their participation in management. The influence of the latter on the activities of the organs of Workers' Self-Government has been guaranteed by the stipulations of the recently passed Act. The factory team sets up and in some justified cases also discharges various organs of the Workers' Self-Government and recalls its members even before their office terms expire; it also examines reports made at the public meetings and covering the activities of the Workers' Self-Government, and finally it may decide upon some incidental matters by means of the so-called referendum.

Under the provisions of the above Act the scope of activities for all the organs of the Workers' Self-Government, as its main organ, may undertake activities in all matters pertaining to the Workers' Self-Government. The Workers' Council of each particular establishment may also develop activities in all matters being subject to the Workers' Self-Government with few exceptions only, related to those matters that have been exclusively reserved to be dealt with by the Conferences of the Workers' Self-Government. The range of legally provided rights of the Presidium of the Workers' Council includes all those matters as stipulated under the Act as subject to its discretion and also some other matters that might be referred to by the Workers' Council.

With a view to assisting the Workers' Self-Government, the Workers' Council may set up ad hoc Committees to deal with various problems. The activities of the above Committees have been defined in the Instructions issued by the Central Council of Trade Unions on January, 9th, 1959. They are auxiliary organs.

In accordance with the inviolable principle of one person's management all official orders may be given in each Establishment by its Managing Director only. In all matters concerning the Workers' Self-Government the Managing Director carries out the resolutions of the organs of Self-Government. He is also bound by the relevant provi-

sions of the Act to submit periodical reports on his activities related to the management of the Establishment, to the proper organs of Self-Government.

The Managing Director of each Establishment, who in our legal system also represents an organ of State administration, exercises by virtue of the Act control and supervision over the legality of resolutions passed by various organs of the Workers' Self-Government. It is the Managing Director who is legally entitled to suspend the carrying out of any resolution of the Self-Government. Should any disputes arise in respect to this, they are to be settled by higher authorities than the Establishments — and as their second resort — the Ministerial or Provincial Arbitration Committees.

The organs of the Workers' Self-Government develop their activities collectively at their sessions and from the legal point of view they pass resolutions or make decisions, give recommendations and express their opinions. When going into details of the activities undertaken by various organs of the Workers' Self-Government they may be divided into: a) decisive activities and b) auxiliary activities.

As far as the decisive activities of the above organs are concerned there are so-called standard acts (e.g. resolutions on work regulations), and internal administrative acts providing for the efficient economic activities of each particular Establishment.

The auxiliary activities of various organs of the Workers' Self-Government include the so-called organisational-social, advisory and material-technical activities.

The participation of the working masses in the management is marked by a dynamic character and it is also steadily developing in its forms and content. The initiative and practice of the working masses constitute for the legislator a basis for calling into existence new institutions legally adequate for activity in the community. Such a phenomenon has been also the setting up of the Institution of Self-Government, a new form that attracts our workers to an active participation in managing the State property. Those are the aims that correspond to the general social interests, and to trends aimed at development of a country building Socialism. They also corroborate the principle of democratic centralism.

The Workers' Self-Governments in establishments are organs set up with a view to carrying out some functions related to the basic management of the national economy. As far as their organisation is concerned, they are not dependent on any organs of the State Administration, but act on the principle of a certain self-reliance and independence. There have been supervisory organs created also, in order to protect

the limits and conditions of that independence. They shall secure the conformity of the Workers' Self-Government to their already fixed range of activities. The activities of the Self-Government are supervised by the organs of the State Administration which are authorised to interfere, should any valid law then in force be contravened, or should those activities appear not be in accordance with the tasks of building Socialism.

The Workers' Self-Government is acting in a state establishment and that is why its rank and position in the establishment as well as the scope and nature of its legal rights must determine the frames of the independence of an establishment.

From the legal point of view all the legal rights of the Workers' Self-Government may be divided into two groups: a) decisive legal rights and b) auxiliary legal rights.

The decisive legal rights include the three fields of the management of an establishment: a) in the sphere of laying down the principal lines along which the establishment will develop; b) in the field of rendering more effective the economic activities of an establishment; c) in the sphere of exercising control and supervision over the economic activities of an establishment. The legal analysis of the above rights indicates that there are inherent certain leading marks or features and that is why the organs of the Workers' Self-Government take the decisions.

All those matters that are decided upon by the Workers' Self-Government belong to the field of management of the State property. Consequently it is obvious that the Self-Government carries out the tasks of the State Administration in the national economy.

The Workers' Self-Government has already been acting in the national economy for more than three years. The analysis of its functioning in a selected group of establishments in the Lublin and Olsztyn Voivodships enables us to make some remarks connected with the practical activities of the Self-Government.

The problems dealt with by the organs of the Workers' Self-Government include mostly the economic and production matters being of an essential character for the given establishment. Such being the case all the objections raised from time to time that the interests of the Workers' Self-Government are confined to the distribution of the factory fund are wholly unfounded.

At the same time it should be mentioned that there are some shortcomings in the practical functioning of the Workers' Self-Government. They are the following: the legal rights of the Workers' Self-Government are not always fully used, and also some organs of the Self-Government

are interfered with by the others. It is also a very alarming phenomenon that the Presidia of the Workers' Councils do interfere with the legal rights of the Conferences of the Workers' Self-Government.

All those shortcomings and defects in the activities of the Workers' Self-Government so far dealt with in this paper cannot affect some great achievements of Self-Government in the majority of state establishments.

The Workers' Self-Government has proved itself to be efficient and popular in our system of management of the national economy, and it has corroborated the rightness of already accepted solutions related to the directing of workers' activities in our factories.