

LIDIA SIWIK

ORCID: 0000-0002-2223-3492

Uniwersytet Wrocławski

lidia.siwik@uwr.edu.pl

Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego w okresie rządów autorytarnych

Słowa kluczowe: dyrektor przedsiębiorstwa państwowego, przedsiębiorstwo państwowe, autorytaryzm w przedsiębiorstwach, władza autorytarna w przedsiębiorstwach państwowych

THE STATE ENTERPRISE DIRECTOR IN THE TIME OF AUTHORITARIAN REGIME

Abstract

In the paper the author demonstrates that the legally defined role of the state enterprise director reflected the highly politicized nature of this position within the context of authoritarian regimes from 1944 to 1989. This was particularly evident in the significant role that state enterprise directors played in shaping state policy. Authoritarianism manifested itself both on a microscale (in the internal relations between the enterprise director and employees) and on a macroscale (through the use of state enterprises managed by directors to exert broader influence on society). Consequently, the power of the state enterprise director was heavily conditioned by authoritarian governance systems, affecting the functioning of state enterprises and the politicization of economic development.

Keywords: director of a state-owned enterprise, state-owned enterprise, authoritarianism in the enterprises, authoritarian power in state-owned enterprise

W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) przedsiębiorstwa państwowe były narzędziem w rękach autorytarnej władzy, która wykorzystywała je do kontroli przemysłu i kształtowania polityki gospodarczej kraju. Państwo miało w nich bowiem znaczący udział i sprawowało nad nimi kontrolę. Głównym zarzutem przeciwko przedsiębiorstwom państwowym było to, że zarządzano nimi nieefektywnie i nieprzejrzysto. Padały też zarzuty o brak transparentności w ich działaniu. Powstaje więc pytanie, czy wpływ autorytarnej władzy miał też

znaczenie przy zarządzaniu tymi przedsiębiorstwami, czyli: czy dyrektor przedsiębiorstwa państwowego odgrywał kluczową rolę w realizacji polityki ówczesnych rządów. Celem niniejszego opracowania jest zbadanie, czy, a jeśli tak — to w jaki sposób dyrektor przedsiębiorstwa państwowego był podporządkowany autorytarnej władzy i jakie miał możliwości, aby działać w granicach prawa.

Przedsiębiorstwa państwowe w ustroju socjalistycznym

Prawo gospodarcze w okresie PRL było pod silnym wpływem władzy totalitarnej powodującej powstawanie jednostek gospodarki uspołecznionej¹. Przejawiało się to także tym, że nadrzędne gospodarcze znaczenie w tym czasie odgrywały przedsiębiorstwa państwowe². Pierwszym aktem prawnym regulującym przedsiębiorstwa państwowe w Polsce był dekret z 3 stycznia 1947 roku o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 1947 nr 8 poz. 42), a konieczność ich utworzenia wynikała z faktu zagarnięcia przez państwo ogromnych zasobów mienia dotychczas pozostających w rękach osób fizycznych lub prawnych (nacjonalizacja³). Aż do przyjęcia PPU model funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych bazował na jednoosobowym kierownictwie dyrektora, niedopuszczeniu pracowników do współzarządzania oraz wpłacaniu wypracowanej nadwyżki do budżetu państwa. Dopiero po 1956 roku zaczęto akceptować tendencje decentralizacyjne, w tym samorządność pracowników. Do większych zmian doszło dopiero w latach osiemdziesiątych, po powstaniu NSZZ „Solidarność”. Rozwiązania wprowadzone w PPU były odpowiedzią na konieczność stworzenia nowych zasad funkcjonowania gospodarki i stanowiły początek dla większej reformy. Cele, do których dążyli twórcy nowej ustawy, dotyczyły zapewnienia przedsiębiorstwom państwowym samodzielności oraz dopuszczenia pracowników do zarządzania przedsiębiorstwem.

Przedsiębiorstwo państwowe, zgodnie z definicją legalną wskazaną w art. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 2023 r., poz. 437, t.j.)⁴, dalej zwana PPU, jest posiadającym osobowość prawną

¹ Por. L. Siwik, *Wpływ władzy totalitarnej na sposoby regulacji polskiego prawa gospodarczego*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 4, s. 393–404.

² Szerzej zob. S. Buczkowski, *Przedsiębiorstwo państwowe: charakterystyka prawna*, Warszawa 1948, *passim*.

³ Por. T. Kocowski, *Autorytarne decyzje dyskrecyjne w procesie nacjonalizacji w Polsce*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 2, s. 351–359; C. Kosikowski, *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Warszawa 1991, s. 14 n.; J. Szachułowicz, *Własność publiczna: powstanie, przekształcenie, funkcje, zarządzanie*, Warszawa 2000, s. 20 n.

⁴ Tak: J. Grabowski, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel, tom 8B, <https://sip.legalis.pl/document/view/seam?documentId=mjxw62zogi3damrqheytiojomfrxiltg4ytcnrvqg3tg&refSource=search#tabs-metrical-info>, par. 32, nb. 10 n., s. 13.

przedsiębiorcą, cechującym się samodzielnością, samorządnością oraz działającym na zasadzie samofinansowania. Zdaniem Andrzeja Kidyby samo określenie „przedsiębiorstwo państwowe” wskazuje na fakt, że reprezentuje ono własność państwową, co odróżnia je od państwowych osób prawnych nieposiadających osobowości prawnej, między innymi jednostek i zakładów budżetowych⁵. Ta reprezentacja wiąże się bezpośrednio z procedurą utworzenia przedsiębiorstwa państwowego, podczas której organ założycielski ma obowiązek wyposażać przedsiębiorstwo w pewien majątek konieczny do prowadzenia przez ten podmiot działalności⁶. Faktycznie dochodzi do „przeniesienia na jej rzecz określonych uprawnień do poszczególnych składników mienia Skarbu Państwa (nieruchomości, ruchomości, wierzytelności, środki pieniężne itp.)”⁷. Wskazanie przez ustawodawcę, że przedsiębiorstwo państwowe jest przedsiębiorcą, oznacza, że odgórnie uznano za cel jego działania prowadzenie działalności zarobkowej zmierzającej do osiągnięcia zysku. Konsekwencję ma również przyjęcie zastosowania przepisów dotyczących przedsiębiorców do przedsiębiorstwa państwowego, w tym przyznanie mu charakterystycznych praw i obowiązków, o ile przepisy szczególne nie regulują tych kwestii odmiennie⁸.

Jeśli chodzi o najszerszą możliwą definicję słownikową, autorytaryzm to system rządów, w którym władza nie podlega kontroli społecznej, narzuca swoją wolę, poglądy i wymusza posłuszeństwo, a jednocześnie występuje konieczność podporządkowania się autorytetom⁹. W opracowaniach naukowych podkreśla się, że reżim autorytarny nie dopuszcza istnienia pluralizmu politycznego, neutralizuje opozycję, a władza autorytarna wprowadza cenzurę¹⁰. Jednocześnie autorytaryzmu nie należy konieczności wiązać z likwidacją opozycji. Ten system dopuszcza istnienie nieprzychylniej mu części społeczeństwa, jednak niestanowiącej zorganizowanej i zagrażającej przywódcy grupy¹¹. Definiując pojęcie autorytaryzmu, należy również wskazać na jego silne powiązanie z przywództwem. W doktrynie przedstawia się go jako system bazujący na autorytecie przywódcy, który z za-

⁵ A. Kidyba, *Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych. Komentarz*, kom. do art. 1, [w:] *Prawo handlowe*, Warszawa 2001. Szerzej o przedsiębiorstwach państwowych także G. Bieniek, *Przedsiębiorstwa państwowe: przepisy i komentarz*, Warszawa 1997; M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, *Przedsiębiorstwa państwowe we współczesnej gospodarce*, Warszawa 2020; G. Kwiatkowski, *Przedsiębiorstwa państwowe we współczesnej gospodarce — problemy definicyjne*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 260, s. 58–59.

⁶ D. Kostecka, *Komercjalizacja przedsiębiorstwa państwowego*, Wrocław 2006, s. 67.

⁷ *Ibidem*.

⁸ J. Grabowski, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, par. 32, nb. 10 n.

⁹ Autorytaryzm — definicja, synonimy, przykłady użycia; pwn.pl (dostęp: 24.04.2023).

¹⁰ R. Tokarczyk, *Autorytaryzm — dociekanie istoty pojęcia*, „Historia i Polityka” 2009/2010, nr 2–3, s. 7 n.; R. Tokarczyk, *Demokracja a dyktatura, autorytaryzm, totalitaryzm. Komparatystyka relacji czterech pojęć*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 2008, nr 30, s. 21 n.; M. Rojszczak, *Nieograniczone programy inwigilacji elektronicznej a koncepcja państwa autorytarnego*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 2, s. 207 n.

¹¹ M. Maciejewski, [w:] *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 44.

sady w chwili przejścia władzy jest powszechnie považany przez wiêkszà czêść spo³eczeñstwa¹². Cechy charakterystyczne autorytaryzmu to tak¿e dominacja, rygoryzm, oparcie na autorytecie oraz nietolerancja odstepstw¹³.

W ustroju socjalistycznym przedsiêbiorstwa pañstwowe by³y narzêdziem w rêkach autorytarnej w³adzy, która wykorzystywa³a je do kontroli przemys³u i ksztaltowania polityki gospodarczej kraju. Przedsiêbiorstwa pañstwowe dzia³a³y na rzecz pañstwa lub na jego zlecenie. Tworzy³y wiêc formê organizacyjnoprawnà, w której pañstwo by³o w³ascicielem przedsiêbiorstwa lub posiada³o wiêkszość udziałów. Przedsiêbiorstwa pañstwowe pe³ni³y ró¿norodne funkcje, w tym s³u¿y³y realizacji polityki pañstwa i zapewnieniu bezpieczeñstwa narodowego. W tamtych czasach przedsiêbiorstwa pañstwowe odgrywa³y kluczowà rolê w gospodarce zdominowanej politycznie, sk³adajàc siê na znaczcày sektor przemys³u i us³ug. Pañstwo, kontrolujàc przedsiêbiorstwa, mia³o bezpo³edni wp³yw na ich funkcjonowanie i kierunek rozwoju, co w wielu wypadkach przyczynia³o siê do wzrostu autorytaryzmu w organizacjach. Ze wzg³êdu na panujàcà wówczas zasadê jednoœci w³asnoœci pañstwowej, przedsiêbiorstwa pañstwowe otrzymywa³y sk³adniki majàtkowe jedynie w zarzàd, a organ za³o¿ycielski zachowywa³ du¿y wp³yw na podejmowanie decyzji rozporzàdzajàcych wobec tego mienia¹⁴.

Przedsiêbiorstwo pañstwowe to jednostka organizacyjna, która prowadzi dzia³alnoœç gospodarczà z zastosowaniem zasad prawa prywatnego, ale z wykorzystaniem kapita³u publicznego. W³adza publiczna pe³ni w nim rolê w³asciciela lub kontrolera. Przedsiêbiorstwa pañstwowe musia³y dzia³ac zgodnie z politykà pañstwa i realizowaç cele okreœlone przez jego rzàd. Podlega³y ministerstwu obrony narodowej i ministerstwu finansów, które kontrolowa³y ich dzia³alnoœç. Na skutek tego dyrektorzy tych przedsiêbiorstw mieli za zadanie realizowaç politykê pañstwa na poziomie poszczególnych przedsiêbiorstw i w skali mikroekonomicznej. Jest to zgodne z definicjà przedsiêbiorstwa pañstwowego przyjêtà przez Bank œwiatowy w 1995 roku, wed³ug której te przedsiêbiorstwa pañstwowe to „gospodarcze podmioty bêdàce w³asnoœcià rzàdu lub kontrolowane przez rzàd, które generujà wiêkszoœç przychodu ze sprzeda¿y produktów lub us³ug”¹⁵. Jednak z uwagi na fakt przedsiêbiorczego charakteru tej formy prawnej kluczowe powinno byç dla przedsiêbiorstwa pañstwowego nastawienie na zysk i cel zarobkowy.

¹² P. Czarnecki, *Autorytaryzm a demokracja. Przemiany ustrojowe w Polsce po roku 1989*, Warszawa 2009, s. 39.

¹³ J. Koralewicz-Zêbik, *Autorytaryzm, lêk i konformizm — robotnicy i inteligencja koñca lat siedemdziesiàtych w Polsce*, „Przeglàd Socjologiczny” 1985, nr 35, s. 33–53.

¹⁴ D. Kostecka-Jurczyk, *Zmiany organizacyjno-prawne przedsiêbiorstwa pañstwowego w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Studia and Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 4, s. 119.

¹⁵ G. Kwiatkowski, *Przedsiêbiorstwa pañstwowe we wspó³czesnej gospodarce — problemy definicyjne*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 260, s. 56 n.

Samodzielność i samorządność jako główne cechy przedsiębiorstwa państwowego były w PPU chronione gwarancjami materialnymi i procesowymi. Odnosiło się to jednak wyłącznie do wewnętrznego systemu zarządzania przedsiębiorstwem państwowym i do podziału kompetencji decyzyjnych między organami tegoż przedsiębiorstwa. Cecha ta nie miała natomiast kluczowego znaczenia dla sfery stosunków zewnętrznych w relacji przedsiębiorstwo a kontrahenci w obrocie handlowym albo w stosunkach przedsiębiorstwo a organy administracji publicznej¹⁶. Mimo że wprowadzono na przestrzeni lat liczne reformy, zasady samorządności, samodzielności i samofinansowania nie mogły być w pełni realizowane, ponieważ istota przedsiębiorstw państwowych pozostawała niezmienna¹⁷. Centralne planowanie, odgórne zarządzanie gospodarką przez organy centralne oraz wysoki poziom sformalizowania tych podmiotów skutecznie uniemożliwiały elastyczne dopasowywanie się do potrzeb rynku, co czyniło je nierentownymi i uzależnionymi od pomocy władzy państwowej¹⁸.

Przedsiębiorstwa państwowe funkcjonowały więc na innych zasadach niż demokratycznie ukształtowane modele organizacji spółek kapitałowych¹⁹. Chociaż w literaturze przyznaje się również, że w ramach autonomii woli i swobody umów model ten może jednak ulegać zmianom, przyjmując w większym lub mniejszym stopniu cechy antydemokratyczne, a nawet być uznany za jeden z ustrojów niedemokratycznych, zwanych także demokracją autorytarną²⁰.

Pozycja dyrektora przedsiębiorstwa państwowego

W orzecznictwie wyrażono pogląd, że zgodnie z art. 1 ust. 1 PPU podstawową jednostką organizacyjną gospodarki narodowej jest przedsiębiorstwo państwowe, którego dyrektor jest organem administracji gospodarczej stopnia podstawowego²¹. W przypadku struktur zdecentralizowanych, jakimi jest takie przedsiębiorstwo, jego organy mają domniemaną kompetencję w podejmowaniu decyzji dotyczących zakresu działalności. Oznacza to, że organy nadzorcze mają uprawnienie do interweniowania w działalność przedsiębiorstwa państwowego jedynie w sytuacjach i za pomocą środków przewidzianych w PPU.

¹⁶ J. Grabowski, [w:] R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel, *Publiczne...*, par. 32, nb. 10 n.

¹⁷ D. Kostecka-Jurczyk, *Zmiany organizacyjno-prawne przedsiębiorstwa państwowego w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Studia and Autorytaryzm i Totalitaryzm” 43, 2021, nr 4, s. 123.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ B. Sołtys, *Autorytaryzm w zarządzaniu spółkami kapitałowymi*, „Studia nad Autorytaryzm i Totalitaryzm” 43, 2021, nr 3, s. 311.

²⁰ *Ibidem*, s. 311–312 i powołana tam literatura.

²¹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 1983 roku SA/Kr 856/83.

Zgodnie z art. 50 PPU dyrektor przedsiębiorstwa ma samodzielność w dokonywaniu czynności i szerokie uprawnienia w zakresie podejmowania decyzji w imieniu przedsiębiorstwa, zarówno w sferze operacyjnej, jak i strategicznej. Celem tego ustawodawstwa było umożliwienie dyrektorom sprawnego i efektywnego prowadzenia działalności przedsiębiorstwa. Dyrektor miał więc możliwość samodzielnego podejmowania decyzji w ramach regulacji prawnych i statutu danego przedsiębiorstwa, szybkiego reagowania na zmieniające się okoliczności i decydował w kwestiach strategicznych. Samodzielność nie miała jednak charakteru absolutnego, bowiem dyrektor był zobowiązany do przestrzegania przepisów prawa, statutu przedsiębiorstwa oraz do działań w najlepszym interesie przedsiębiorstwa i jego interesariuszy, czyli państwa.

W skali przedsiębiorstwa decyzje mogły być podejmowane jednoosobowo przez dyrektora. Polityka rządu wyznaczała jednak kierunek i wszelkie akty decyzyjne musiały być podporządkowane socjalistycznemu ustrojowi gospodarki. Decyzje dotyczące produkcji, inwestycji, cen, zatrudnienia, podaży i alokacji zasobów były podejmowane przez władze centralne. To ona miała kontrolę nad planowaniem gospodarczym, działalnością przedsiębiorstw państwowych i zasobami naturalnymi. Istotnym elementem ograniczającym samodzielność decyzyjną przedsiębiorstw państwowych było ustawodawstwo, które narzucało konkretne procedury działalności, politykę budżetową czy organizację²². Te okoliczności powodowały, że przedsiębiorstwa państwowe nie miały możliwości racjonalnego odpowiadania na potrzeby rynku, a przez to nie były zdolne do znacznego zwiększenia konkurencyjności²³. Dyrektorzy często stawali się wykonawcami decyzji politycznych, niezależnie od ich skutków dla przedsiębiorstwa²⁴.

Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego, chociaż formalnie miał uprawnienia do samodzielnego kierowania działalnością przedsiębiorstwa państwowego, był jednak zobowiązany do przestrzegania zasad racjonalnej gospodarki, samofinansowania i rachunku ekonomicznego w sposób wyznaczony wpływami politycznymi socjalistycznego ustroju gospodarczego. Dyrektor miał wprawdzie dążyć do optymalizacji kosztów i maksymalizacji zysków, ale jego decyzje dotyczące inwestycji, zatrudnienia, produkcji, dystrybucji itp. powinny być podejmowane po przemyślanej analizie, ocenie ryzyka i szacunku ich wpływu na finansowe wyniki przedsiębiorstwa z uwzględnieniem wytycznych i planów władz państwowych. Zasada samofinansowania oznaczała, że przedsiębiorstwo powinno generować wystarczające dochody, aby pokrywać swoje koszty operacyjne, inwestycje oraz zobowiązania wobec interesariuszy, a dyrektor — dążyć

²² D. Kostecka, *Komercjalizacja przedsiębiorstwa państwowego*, Wrocław 2006, s. 37.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Należy przy tym zauważyć, że ta cecha autorytaryzmu odróżnia go od systemów totalitarnych — władza sprawuje kontrolę wyłącznie nad strukturami państwowymi, jednocześnie nie kreując rządów absolutnych nad społecznością. Por. M. Bankowicz, *Autorytaryzm...*, s. 26.

do tego, aby przedsiębiorstwo było samodzielnie finansowane i nie polegało na stałym wsparciu ze strony państwa.

Pomimo centralnej roli dyrektora przedsiębiorstwa państwowego jego pozycja nie była faktycznie samodzielna, ponieważ istotną rolę odgrywali także zastępcy dyrektora. Zarówno dyrektor, jak i zastępcy tworzyli strukturę zarządczą, która współpracowała w dążeniu do osiągnięcia celów przedsiębiorstwa. Nawet biorąc pod uwagę podział zadań i odpowiedzialności, dyrektor pozostawał ostatecznym odpowiedzialnym za działania przedsiębiorstwa. To on podejmował kluczowe decyzje strategiczne, a zastępcy pomagali w ich realizacji. W kontekście potencjalnego autorytaryzmu istnienie zastępców dyrektora może być postrzegane jako mechanizm kontrolny, który zapobiega nadmiernemu skupieniu władzy w rękach jednej osoby. Zastępcy mogli pełnić rolę „sprawdzania i balansowania”, zapewniając różnorodność perspektyw i pomagając w podejmowaniu decyzji pomimo szerokich uprawnień dyrektora. Należy jednak wskazać, że brak reprezentacji łącznej działania dyrektora przedsiębiorstwa państwowego i jego zastępcy przy zawieraniu umowy powodował jej niepodlegającą konwalidacji bezskuteczność, a wręcz nieważność²⁵.

Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego w strukturze przedsiębiorstwa państwowego

Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego odgrywał kluczową rolę w kształtowaniu zasad jego działania. Jako główny decydent miał wpływ na strategię przedsiębiorstwa, kierunek rozwoju, wybór priorytetów biznesowych oraz na kulturę organizacyjną, a także na budowanie i utrzymanie relacji z kluczowymi interesariuszami, takimi jak rząd, pracownicy, klienci czy dostawcy.

Dyrektor ograniczony był jednak normami prawnymi, w szczególności przepisami PPU. Musiał on działać zgodnie z prawem i zasadami dobrej praktyki biznesowej, a jego decyzje były poddawane ocenie zarówno przez wewnętrzne, jak i zewnętrzne organy nadzoru. W kontekście możliwego autorytaryzmu ważne jest zrozumienie, że choć dyrektor miał znaczny wpływ na kształtowanie zasad działania przedsiębiorstwa, było to równoważone przez obowiązek przestrzegania prawa i odpowiedzialności wobec organu założycielskiego, a także przez możliwość skontrolowania jego decyzji przez rady nadzorcze i inne organy nadzoru. Organy założycielskie, takie jak ministerstwa lub agencje rządowe, miały prawo do kontroli pracy dyrektora i mogły wpływać na decyzje strategiczne przedsiębiorstwa. W zależności od konkretnego modelu zarządzania niektóre z tych uprawnień kontrolnych mogły być również przekazane radzie nadzorczej.

²⁵ W. Gonet, *Reprezentacja stron umów w obrocie nieruchomościami*, Warszawa 2014, s. 159 n.

Składająca się z ekspertów i przedstawicieli interesariuszy, rada nadzorcza pełniła główną rolę w monitorowaniu działalności dyrektora i ocenie jego decyzji. Mogła ona zatwierdzać kluczowe decyzje strategiczne, takie jak duże inwestycje czy zmiany w strukturze organizacyjnej przedsiębiorstwa.

Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego, jako nadrzędny organ decyzyjny, odgrywał istotną rolę w wyborze osób zajmujących stanowiska decyzyjne w strukturze przedsiębiorstwa. Te role mogły obejmować stanowiska zarządzające, takie jak pełnomocnicy, kierownicy departamentów, menedżerowie projektów lub innych jednostek organizacyjnych. Mimo że wybór osób decyzyjnych był ważnym elementem roli dyrektora, decyzje te były często zatwierdzane przez organy kontrolne. Pomimo hierarchicznej struktury, która charakteryzuje większość przedsiębiorstw państwowych, dyrektor nie był bezwarunkowo podporządkowany decyzjom organów nadzorczych. Jego prawo do sprzeciwu regulowane w art. 63 PPU stanowiło istotny, choć iluzoryczny element systemu *checks and balances*, zapewniając równowagę między autorytarnością a odpowiedzialnością. Dyrektor miał prawo do wyrażania sprzeciwu wobec decyzji organu nadzorczego, które, jego zdaniem, mogły negatywnie wpłynąć na działanie przedsiębiorstwa lub były niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Ten mechanizm sprzeciwu służył ochronie interesów danego przedsiębiorstwa i jej pracowników, a także ochronie prawa do profesjonalnego i etycznego zarządzania.

Mimo że dyrektor przedsiębiorstwa państwowego był głównym organem decyzyjnym, powinien on uwzględniać opinie pracowników wyrażone podczas ogólnego zebrania. Zasady tych relacji zostały ukształtowane ustawą o samorządzie załogi przedsiębiorstwa, zwanej dalej USZP²⁶. Decyzje dyrektora, które nie były popierane przez pracowników, mogły prowadzić do konfliktów, spadku morale i obniżenia produktywności. Jednakże rodzaj autorytarnej władzy dyrektora i stojącej za jego działaniem politycznej władzy organu założycielskiego mógł prowadzić do odgórnego stłamszenia konfliktów przy uwzględnieniu prawnych narzędzi nacisku i wiążącej mocy decyzji dyrektora, któremu pracownicy musieli się podporządkować. Równocześnie ogólne zebranie pracowników miało ograniczone uprawnienia. Nie mogło ono na przykład kwestionować strategicznych decyzji dyrektora czy próbować zastąpić jego roli jako głównego organu zarządzającego. Również ograniczona w swoich uprawnieniach była rada pracownicza. Odgrywała ona natomiast kluczową rolę w tworzeniu mostu między dyrektorem a pracownikami. Chociaż rada pracownicza nie miała uprawnień do podejmowania decyzji zarządczych, jej głos był ważny w procesie decyzyjnym. Dyrektor przedsiębiorstwa mógł natomiast wstrzymać wykonanie uchwały ogólnego zebrania pracowników, jak i rady pracowniczej przedsiębiorstwa państwowego, niezgodnej z przepisami prawa. Stanowi o tym przepis art. 41 USZP. Z drugiej

²⁶ Ustawa o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego z dnia 25.09.1981 roku (Dz.U. 2015.1543).

strony rada pracownicza przedsiębiorstwa mogła zaskarżyć decyzję dyrektora przedsiębiorstwa z uwagi na ogólnospołeczny interes (por. art. 44 USZP). Sprzyjało to autorytatywnemu podejściu w sprawowaniu władzy w przedsiębiorstwie państwowym. Dyrektor przedsiębiorstwa mógł stosować propagandę, która służyła gloryfikacji rządzących i ich osiągnięć poprzez pokazywanie wyników działalności przedsiębiorstwa, a jednocześnie dyskredytować przeciwników władzy²⁷. Utrzymywanie stanu zagrożenia mobilizować miało sympatyków władzy także wewnątrz samego przedsiębiorstwa, a celowe wywoływanie i wykorzystywanie konfliktów podtrzymuje lojalność pracowników do tak ukształtowanej władzy. Dyrektor przedsiębiorstwa miał więc również oręż do sterowania nastrojami społecznymi w ramach podległej kadry i pracowników w celach politycznych.

Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego jako narzędzie w rękach autorytarnej władzy

Przedsiębiorstwa państwowe i jego dyrektorzy to silne narzędzia w rękach autorytarnej władzy w ustroju socjalistycznej gospodarki. Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego, jako osoba odpowiedzialna za zarządzanie, mógł być pod naciskiem ze strony władz autorytarnych, aby służyć ich celom politycznym i ekonomicznym. W niektórych przypadkach dyrektorzy mogli być bezpośrednio mianowani przez władzę, co pozwalało na jeszcze większą kontrolę nad działalnością przedsiębiorstwa. W efekcie przedsiębiorstwo państwowe i jego dyrektor mogli stać się narzędziami autorytarnej władzy służącymi do realizacji jej celów zamiast dążenia do optymalizacji efektywności i zysków. Taka sytuacja była problematyczna zarówno z punktu widzenia zarządzania, jak i etyki biznesu, ponieważ przekształcała przedsiębiorstwo w narzędzie polityczne, a nie w instytucję służącą do tworzenia wartości dla społeczeństwa.

Na podstawie art. 53 UPP dyrektor był zobligowany do prowadzenia działalności w sposób racjonalny, samofinansujący się i oparty na solidnych zasadach rachunkowości. Jednakże w kontekście autorytarnej władzy, jak to miało miejsce w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ta zasada była często narażona na ryzyko. Pod autorytarnym reżimem PRL rząd kontrolował większość aspektów gospodarki, w tym zarządzanie przedsiębiorstwami państwowymi. Ich dyrektorzy nierzadko byli wyznaczani przez partię rządzącą i podlegali bezpośredniej kontroli politycznej. W rezultacie zasada kierowania się zasadami racjonalnej gospodarki, samofinansowania oraz rachunku ekonomicznego mogła być zaniedbywana na rzecz decyzji politycznych. Dyrektorzy byli wielokrotnie zmuszani do podejmowania

²⁷ Analogiczne procedury były znane w makroskali w rządach autorytarnych. Por. M. Bankowicz, *Autorytaryzm i totalitaryzm — analiza porównawcza*, [w:] *Totalitaryzmy XX wieku. Idee, instytucje, interpretacje*, red. C. Kozub-Ciembroniewicz, H. Kowalska-Stus, B. Szlachta, M. Kiwior-Filo, Kraków 2010, s. 25 n.

decyzji nie na podstawie kryteriów ekonomicznych, ale politycznych, takich jak zatrudnianie niekompetentnych pracowników z powodów politycznych czy utrzymanie nierentownych linii produkcyjnych z powodów społecznych. Takie działania, choć służyło celom politycznym, zasadniczo naruszało zasady racjonalnej gospodarki, samofinansowania oraz rachunku ekonomicznego, co prowadziło do niewydolności gospodarczej i innych problemów strukturalnych. Działania te nie miały nic wspólnego z etyką biznesu czy społeczną odpowiedzialnością biznesu w obecnym znaczeniu²⁸.

Pomimo że prawa dyrektora przedsiębiorstwa państwowego, to jest prawo do zarządzania przedsiębiorstwem, podejmowania decyzji dotyczących działalności przedsiębiorstwa, a także reprezentowania przedsiębiorstwa w kontaktach zewnętrznych, były precyzyjnie zdefiniowane w UPP, to w kontekście autorytarnego reżimu mogły zostać one zniekształcone lub wykorzystane do celów niezwiązanych z dobrym zarządzaniem. W autorytarnym reżimie, gdzie władza centralna często miała kontrolę nad kluczowymi aspektami gospodarki, dyrektor przedsiębiorstwa państwowego stawał się narzędziem władzy. Mogło to oznaczać, że dyrektor musiał podejmować decyzje niezgodne z najlepszymi interesami przedsiębiorstwa, ale aby realizować cele polityczne rządu. W efekcie tego autorytarna władza mogła naruszać nie tylko podstawowe prawa dyrektora do zarządzania przedsiębiorstwem, ale i całej jego załogi. Dyrektorzy przedsiębiorstw państwowych nierzadko stawali się wykonawcami decyzji władz. Mimo swoich formalnych uprawnień i obowiązków w systemie totalitarnym mogli zostać zredukowani do roli wykonawcy polityki państwowej. Niezależność decyzyjna i autonomia dyrektorów były wówczas ograniczone, a ich rola skupiała się na realizacji generalnych zadań i celów narzucanych przez władze. W skrajnych przypadkach dyrektorzy mogli nawet stać się narzędziem represji politycznych, jeżeli przedsiębiorstwo państwowe było wykorzystywane do celów propagandowych lub jako środek nacisku na pracowników i inne grupy społeczne.

Podsumowanie

W systemie totalitarnym dyrektor przedsiębiorstwa państwowego, mimo swojego formalnego statusu i uprawnień, mógł stać się jedynie narzędziem w rękach władz, co podważało zasadę efektywnego i racjonalnego zarządzania przedsiębiorstwem. Analiza wskazuje, że władza dyrektora przedsiębiorstwa państwowego była często ograniczana przez wpływy władzy autorytarnej. W reżimie PRL rząd miał kontrolę nad większością aspektów uspołecznionej gospodarki, w tym nad zarządzaniem przedsiębiorstwami państwowymi. Dyrektorzy byli nie-

²⁸ Czechowski N., *Przedsiębiorcy odpowiedzialni społecznie wobec reżimów totalitarnych i autorytarnych*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 3, s. 320–322.

jednokrotnie wybierani lub mianowani przez władze polityczne, co narażało ich na presję polityczną i ograniczało ich niezależność. Reguły kierowania się zasadami racjonalnej gospodarki, samofinansowania oraz rachunku ekonomicznego, określone w UPP, były nagminnie naruszane przez decyzje polityczne, które niekoniecznie pokrywały się z interesami przedsiębiorstwa. Dyrektorzy mogli być nieformalnie zmuszani do podejmowania decyzji służących celom politycznym, nawet kosztem efektywności i rentowności przedsiębiorstwa. Wpływ autorytarnej władzy na dyrektora przedsiębiorstwa państwowego wynikał z kontroli nad kluczowymi aspektami gospodarki oraz instrumentalnego traktowania przedsiębiorstw państwowych jako narzędzi do realizacji polityki państwa.

Iluzoryczna forma samodzielności dyrektora przy jego podległości zasadom racjonalnej gospodarki, a także przy wpływie autorytarnej władzy na decyzje dyrektora i funkcjonowanie przedsiębiorstwa państwowego pozwalała na zawołowane sterowanie nastrojami społecznymi w celach politycznych przy użyciu przedsiębiorstwa państwowego. Umożliwia to postawienie tezy o upolitycznieniu funkcji dyrektora przedsiębiorstwa państwowego celem służenia władzy działającej w czasach obowiązywania ustroju gospodarki uspołecznionej. Przedsiębiorstwa państwowe musiały działać zgodnie z polityką państwa i realizować cele określone przez jego rząd. Skutkiem tego dyrektorzy tych przedsiębiorstw mieli za zadanie realizować politykę państwa na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw i w skali mikroekonomicznej. Autorytarna władza mogła wywrzeć wpływ na dyrektora przedsiębiorstwa państwowego, ingerując w jego niezależność i samodzielność decyzyjną, a reguły kierowania się zasadami racjonalnej gospodarki, samofinansowania oraz rachunku ekonomicznego mogły być pod naciskiem łamane na rzecz celów politycznych.

Bibliografia

- Bałtowski M., Kwiatkowski G., *Przedsiębiorstwa państwowe we współczesnej gospodarce*, Warszawa 2020.
- Bieniek G., *Przedsiębiorstwa państwowe: przepisy i komentarz*, Warszawa 1997.
- Buczkowski S., *Przedsiębiorstwo państwowe: charakterystyka prawna*, Warszawa 1948.
- Czarniecki P., *Autorytaryzm a demokracja. Przemiany ustrojowe w Polsce po roku 1989*, Warszawa 2009.
- Czechowski N., *Przedsiębiorcy odpowiedzialni społecznie wobec reżimów totalitarnych i autorytarnych*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 3.
- Hauser R., Niewiadomski Z.K., Wróbel A., *Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8B, 2013.
- Gonet W., *Reprezentacja stron umów w obrocie nieruchomościami*, Warszawa 2014.
- Kidyba A., *Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych. Komentarz*, kom. do art. 1, [w:] *Prawo handlowe*, Warszawa 2001.
- Kocowski T., *Autorytarne decyzje dyskrecyjne w procesie nacjonalizacji w Polsce*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 2.
- Koralewicz-Zębkowski J., *Autorytaryzm, lęk i konformizm — robotnicy i inteligencja końca lat siedemdziesiątych w Polsce*, „Przegląd Socjologiczny” 1985, nr 35.

- Kosikowski C., *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Warszawa 1991.
- Kostecka D., *Komercjalizacja przedsiębiorstwa państwowego*, Wrocław 2006.
- Kostecka-Jurczyk D., *Zmiany organizacyjno-prawne przedsiębiorstwa państwowego w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 4.
- Kwiatkowski G., *Przedsiębiorstwa państwowe we współczesnej gospodarce — problemy definicyjne*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 260.
- Maciejewski M., [w:] *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, red. J. Boć, Wrocław 2005.
- Rojszczak M., *Nieograniczone programy inwigilacji elektronicznej a koncepcja państwa autorytarnego*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 2.
- Siwik L., *Wpływ władzy totalitarnej na sposoby regulacji polskiego prawa gospodarczego*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 4.
- Sołtys B., *Autorytaryzm w zarządzaniu spółkami kapitałowymi*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 3.
- Szachulowicz J., *Własność publiczna: powstanie, przekształcenie, funkcje, zarządzanie*, Warszawa 2000.
- Tokarczyk R., *Autorytaryzm — dociekanie istoty pojęcia*, „Historia i Polityka” 2009–2010, nr 2–3.