

Zbigniew Kmiecik

PRAWNE FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI
JAKO INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ PAŃSTWOWĄ

I. POJĘCIE I RODZAJE PRAWNYCH FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

Realizacja zadań powierzonych administracji państwowej wymaga podejmowania przez nią czynności, które w teorii prawa administracyjnego określa się jako prawne formy działania administracji. Zgodnie z określeniem J. Starościaka, przez prawną formę działania administracji należy rozumieć dopuszczony prawem środek używany przez organ administracji dla rozwiązania określonej sytuacji. Mówiąc inaczej, jest to „prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracyjnego”¹. Od prawnych form działania administracji należy odróżnić administracyjnoprawne formy działania aparatu państwowego. Pierwsze z nich są środkami działania administracji stworzonymi jej przez cały system prawa, drugie zaś — formami działania stworzonymi przez prawo administracyjne i podległymi temu prawu.

W doktrynie wielokrotnie klasyfikowano prawne formy działania administracji powszechnej i gospodarczej, przyjmując za punkt wyjścia rozmaite kryteria². Wyczerpujące przedstawienie tych klasyfikacji wykraczałoby poza ramy tego opracowania, poza tym niektóre z nich

¹ J. Starościak w: *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. III, Wrocław 1978, s. 40.

² Por. J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 64—68; W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 137 i n.; J. Filipek w pracy: *Prawo administracyjne*, red. W. Brzeziński, Kraków 1970, s. 103 i n.; T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji*, Wrocław 1963, s. 6—7; T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa—Poznań 1977, s. 144—150, 161—172; Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1978, s. 320—335; M. Zimmermann w: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 320—324. Istnieje poza tym szereg prac, których autorzy dokonali systematyki prawnych form działania określonych podmiotów administracji, form stosowanych dla realizacji poszczególnych funkcji zarządzania lub stosowanych w pewnych wycinkach działalności administracyjnej państwa.

mają dziś już tylko znaczenie historyczne. Dlatego ograniczę się do przedstawienia klasyfikacji prawnych form działania administracji wprowadzonej przez J. Starościaka, opublikowanej po raz pierwszy w 1957 r. w monografii poświęconej prawnym formom działania administracji i rozwiniętej w następnych publikacjach tego autora³. Zaproponowana przez niego lista prawnych form działania administracji przedstawia się w sposób następujący: 1) stanowienie aktów normatywnych; 2) podejmowanie aktów administracyjnych; 3) zawieranie porozumień administracyjnych; 4) zawieranie umów; 5) prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej; 6) wykonywanie czynności materialno-technicznych. Całość tych form przejawia się w stosunkach zewnętrznych administracji, natomiast w stosunkach wewnętrznych nie stosuje się instytucji porozumienia i umowy, zaś dwie pierwsze z wymienionych form przybierają postać polecenia służbowego lub zbliżonych do niego aktów indywidualnych oraz generalnych. Dla wyjaśnienia trzeba dodać, że przez zewnętrzną sferę działania administracji należy rozumieć działania organu administracji wobec osób i jednostek organizacyjnych nie podporządkowanych temu organowi (w przeciwieństwie do sfery wewnętrznej)⁴. Pełny opis wymienionych wcześniej prawnych form działania administracji nie jest konieczny ze względu na to, że dotyczyłby elementarnych kwestii z zakresu teorii prawa administracyjnego. Niemniej uważam za stosowne ukazanie istoty każdej z wyodrębnionych form.

Akty normatywne organów administracji są to akty prawne, które cechuje abstrakcyjność przedmiotu oraz generalne określenie adresata. Oznacza to, że sytuacja i zachowanie, jakiego dotyczy akt są opisane w sposób ogólny — normy aktu nie odnoszą się do konkretnej czynności, której wykonanie może go „skonsumować”, lecz do powtarzających się czynności i stanów faktycznych. Adresat aktu normatywnego to nie jedna lub kilka imiennie oznaczonych osób, lecz wszystkie osoby o określonych cechach, przy czym nie jest istotna liczba tych osób⁵. Powierzenie organom administracji prawa do stanowienia aktów normatywnych wynika z tego, że regulowanie wszystkich spraw aktami organów władzy musiałoby powodować niezwykłą objętość tych aktów i częste ich zmienianie, co nie służyłoby ani czytelności prawa, ani wytworzeniu się poczucia jego stabilności. Dlatego ustawy upoważnia-

³ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 13—14; tenże, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 231 i n.

⁴ *System...*, t. III, s. 45.

⁵ J. Kowalski, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Warszawa 1976, s. 201—202, 212—216.

ją organy administracji do regulowania bardziej szczegółowych spraw w drodze normatywnych aktów wykonawczych. Ale obok tej grupy aktów istnieją też wydawane bez szczegółowego upoważnienia ustawy, tzw. samoistne akty normatywne naczelnych organów administracji państwowej. Zgodnie z poglądem S. Rozmaryna⁶, dotyczą one jedynie materii pozaustawowej (nie zastrzeżonej przez Konstytucję do wyłącznego regulowania w drodze ustaw), zaś w jej ramach — spraw z zakresu zarządzania gospodarką państwową. Pogląd S. Rozmaryna uzasadniająca samoistną działalność normotwórczą naczelnych organów administracji nigdy nie był uznany za bezsporny, lecz stanowił przedmiot polemiki, w której podkreślano osłabienie pozycji organów władzy na rzecz organów administracji, wątpliwość podstawy prawnej, na którą powoływały się organy administracji oraz kształtowanie przez samoistne akty normatywne w sposób pośredni praw i obowiązków obywateli, a więc dziedzin zaliczonych do materii ustawowej⁷. Problem samoistnej działalności normotwórczej naczelnych organów administracji występuje ze szczególną ostrością w sferze stosunków gospodarczych, o czym będzie mowa dalej.

Podjęcie aktów administracyjnych jest uważane za najbardziej typową formę działania administracji. Przyjmując określenie J. Starościaka, przez akt administracyjny należy rozumieć opartą na przepisach prawa czynność administrującego organu państwa, określającą w sposób prawnie wiążący sytuację konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie. Akt administracyjny zawiera pewne charakterystyczne elementy: 1) „władcze” wypowiedzenie się państwa — „władczość” oznacza, że akt administracyjny jest wyrazem woli państwa, że jego ostateczne sformułowanie należy do upoważnionego przez prawo organu państwa. W skrajnych przypadkach wykonanie aktu administracyjnego może być zabezpieczone użyciem przymusu państwowego; 2) akt administracyjny może być wydany tylko przez podmiot wyraźnie wskazany prawem, w odpowiednim trybie i zgodnie z przepisami prawa materialnego; 3) adresatem aktu może być każdy podmiot zdolny do wystąpienia w stosunku administracyjnopraw-

⁶ Por. S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 148 i n., 198 i n.

⁷ Por. przykładowo: W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1965, s. 84 i n.; J. Gwiazdomorski, *Socjalistyczne organizacje gospodarcze w projekcie kodeksu cywilnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1960, nr 4, s. 105 i n.; M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961, s. 258 i n.; L. Eustach, recenzja pracy J. Sommera, *Działalność prawotwórcza Rady Ministrów w świetle założeń ustrojowych i praktyki*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 6, s. 1005 i n.

nym; 4) akt administracyjny cechuje się podwójną konkretnością — istnieje konkretny adresat, do którego akt administracyjny jest skierowany, i konkretnie oznaczona sprawa, którą akt administracyjny rozstrzyga; 5) akt administracyjny może mieć różną formę prawną, określoną przepisami (pisemną, ustną)⁸.

Instytucja porozumienia administracyjnego w przeciwieństwie do pozostałych opisywanych tu prawnych form działania administracji znalazła najpierw zastosowanie w sferze gospodarki państwowej (jako tzw. porozumienie gospodarcze)⁹, a dopiero później została przejęta przez administrację powszechną. Jest formą współdziałania organów administracyjnych i jednostek organizacyjnych, polegającą na uzgadnianiu sposobu realizacji wspólnych zadań z zakresu administracji państwowej. Opiera się na przepisach prawa administracyjnego i dochodzi do skutku w wyniku zgodnego wyrażenia woli stron porozumienia. Pod tym względem ma charakter zbliżony do umowy cywilnoprawnej. Orzekanie w sprawach spornych związanych z zawarciem i dochowaniem porozumienia odbywa się w trybie administracyjnym, co z kolei bardziej upodabnia porozumienie administracyjne do instytucji aktu administracyjnego. Przedmiotem porozumienia mogą być tylko sprawy leżące w granicach zadań i kompetencji organu administracji¹⁰.

Umowa jest regulowaną przepisami prawa cywilnego czynnością dwustronną, która dochodzi do skutku w wyniku zgodnego oświadczenia woli dwu lub więcej przynajmniej względnie równorzędnych stron. Dziedziną, w której umowa znalazła szersze zastosowanie jako forma działania jednostek aparatu państwowego, jest zarządzanie gospodarką. Cechą charakterystyczną dla tej sfery korzystania z instytucji umowy jest zawężenie zakresu swobody kontraktowej podmiotów gospodarujących przez ustanowioną w art. 36 kodeksu cywilnego instytucję tzw. specjalnej zdolności prawnej. Ograniczona została także zasada swobody zawierania i kształtowania treści umów przez tzw. generalną (dokonywaną za pomocą aktów generalnych) lub indywidualną (za pomocą aktów indywidualnych) reglamentację stosunków umownych. W ramach zarządzania gospodarką instytucja umowy występuje więc najczęściej w powiązaniu z administracyjnoprawnymi formami działania¹¹.

⁸ *System...*, t. III, s. 61—65.

⁹ Po raz pierwszy instytucja porozumienia administracyjnego została wprowadzona uchwałą Rady Ministrów nr 195 z 19 VI 1960 r. (MP nr 56, poz. 268) w ramach koordynacji gospodarczej.

¹⁰ J. Starościk, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Warszawa—Wrocław 1967, s. 71 i n.

¹¹ Szerzej piszą o tym: Z. Radwański, *Teoria umów*, Warszawa 1977, s. 111 i n., 137 i n.; J. Grabowski, *Decyzja jednostki nadrzędnej jako źródło zobowiązań w obrocie społecznym*, Warszawa 1975, s. 148 i n.

Działalność społeczno-organizatorska administracji jest to cała działalność wykonywana przez organy administracji w formach podobnych do tych, jakie może stosować każda organizacja społeczna. Nie może być poparta zastosowaniem przymusu państwowego, stąd też nazywa się ją niekiedy „działalnością niewładczą państwa”¹². Przykładem tego rodzaju działalności jest urządzanie narad, zgromadzeń, występowanie z apelami itp.

Istotą czynności materialno-technicznych jest wywołanie określonych skutków prawnych za pomocą faktów, jakkolwiek czynności te nie są skierowane bezpośrednio na tworzenie czy znoszenie stosunków prawnych. Czynności materialno-techniczne można podzielić na dwie grupy: 1) materialno-technicznych czynności wewnętrznych (np. sporządzenie statystyki czy protokołu); 2) czynności, z którymi organ administracji występuje na zewnątrz (np. przymusowe zajęcie środka transportowego, szczepienie)¹³.

Opisany katalog prawnych form działania administracji wprowadzony do teorii prawa administracyjnego nie jest wolny od wad. Przede wszystkim nie obejmuje on całości środków prawnych, z jakich współczesna administracja korzysta przy wykonywaniu powierzonych jej funkcji. Uwagę na to zwrócił m. in. i sam autor omawianej klasyfikacji¹⁴. Ponadto wysuwano w doktrynie i inne zarzuty pod adresem tej klasyfikacji, np. wyodrębnienie w osobną grupę prawnych form działania administracji czynności społeczno-organizatorskich kwestionował — chyba zasadnie — M. Jaroszyński¹⁵. Mimo to jednak ze wszystkich klasyfikacji właśnie ta, autorstwa J. Starościaka, zyskała sobie największą popularność i akceptację doktryny. Trzeba też przyznać, że i klasyfikacje prawnych form działania administracji innych autorów nie są doskonałe; m. in. nie są kompletne. Dlatego systematykę dokonaną przez J. Starościaka postanowiłem przyjąć jako punkt wyjścia i podstawę do dalszych rozważań. Wydaje się to stosowne z tego względu, że oparcie się na klasyfikacji prawnych form działania, którą autor odniósł do sfery administracji powszechnej, pozwoli lepiej uka-

¹² Pojęcie niewładczych form działania administracji wprowadził T. Kuta w pracach: *Zagadnienia prawne niewładczych działań administracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1961, ser. A, nr 34, *passim*; *Pojęcie...*, *passim*.

¹³ Starościak, *Prawo...*, s. 253—255.

¹⁴ *System...*, t. III, s. 46. Por. też zdanie J. Świątkiewicza, *Zagadnienia przestrzegania prawa w działalności organów administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 11, s. 29—30. Autor omawiając funkcjonujące w praktyce formy działania administracji stwierdził, że nie sposób zaklasyfikować niektórych z nich do wyodrębnionych w nauce środków prawnych stosowanych przez administrację.

¹⁵ Jaroszyński, *op. cit.*, s. 79.

zać odmienności prawnych form działania stosowanych w dziedzinie zarządzania gospodarką. Nie można też zapominać o tym, że instytucje prawne wykorzystywane przez administrację gospodarczą zostały — z nielicznymi wyjątkami (dotyczy to porozumień administracyjnych) — zapożyczone ze sfery działania administracji powszechnej, a dopiero później przekształcone i zmodyfikowane na użytek zarządzania gospodarką. Omawiając dalej problematykę prawnych form działania administracji gospodarczej będę też nawiązywał do form wyodrębnionych w ramach innych klasyfikacji, jako że duża część działań administracji gospodarczej mieści się w ramach tzw. wewnętrznej sfery działania administracji, nie objętej w dostatecznym stopniu klasyfikacją J. Starościała.

II. POJĘCIE INSTRUMENTU ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ PAŃSTWOWĄ

Aby określić pojęcie instrumentu zarządzania gospodarką państwową, trzeba najpierw sprecyzować znaczenie elementów tego pojęcia. Przez zarządzanie gospodarką państwową należy rozumieć bezpośrednią, organizatorską działalność państwa socjalistycznego w sferze gospodarki, związaną z dysponowaniem zasobami rzeczowymi i osiągnięciem efektów ekonomicznych. Innymi słowy, termin ten oznacza proces organizowania ekonomicznej aktywności państwowych jednostek gospodarczych, powiązanych w systemie gospodarki planowej. W procesie tym czynnikami organizatorskimi są obok organów państwowych także inne jednostki o wyodrębnionej strukturze i zadaniach społeczno-gospodarczych wytyczonych w ramach realizowania przez nie funkcji zarządzania¹⁶. Nazwa „instrument” oznacza układ bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania, którego struktura i cechy są zdeterminowane przez cel, jaki ma być osiągnięty przy jego zastosowaniu¹⁷. Termin ten można traktować jako synonim terminu „narzędzie”. Reasumując — „instrument zarządzania gospodarką państwową” oznacza środek bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania na jednostki gospodarki państwowej przez podmioty realizujące funkcje zarządzania

¹⁶ Por. L. Pasieczny, J. Więckowski, *Ekonomika i organizacja działalności przemysłowej*, Warszawa 1976, s. 127 i n.; A. Koźmiński, *Zarządzanie systemowe*, Warszawa 1973, s. 20 i n.; Rabska, *op. cit.*, s. 156; Rybicki, *op. cit.*, s. 11, 16—17.

¹⁷ Por. *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, t. IV, Warszawa 1961, s. 224.

w celu osiągnięcia założonych efektów ekonomicznych. Chciałbym w tym miejscu zwrócić uwagę na dwie kwestie.

Po pierwsze, z określenia instrumentu zarządzania gospodarką państwową wynika, że mianem tym obejmujemy zarówno środki bezpośredniego organizowania działalności gospodarczej, jak i środki oddziaływania pośredniego, stymulujące, a nie ściśle reglamentujące działalność podmiotów gospodarczych. Te ostatnie kojarzą się zwykle z tzw. instrumentami ekonomicznymi. Konstruowanie tych instrumentów odbywa się za pomocą prawnych form działania administracji, w tym także — co pozornie może wydawać się paradoksem — przy udziale form administracyjnoprawnych. Dotyczy to np. ustalania normatywów i parametrów ekonomicznych, cen na wyroby i usługi, reguł premiowania, zasad przydzielania kredytów itp. Władztwo administracyjne przejawiające się przy prowadzeniu działalności w tych formach jest skierowane na ustalanie warunków podejmowania przez podmioty gospodarujące rozstrzygnięć gospodarczych, z pozostawieniem tym podmiotom określonej sfery wyboru¹⁸. Wydaje się, że instrumentalna wartość tych środków, przejawiająca się w skuteczności i ekonomiczności ich używania powinna przesądzić szersze wprowadzenie ich do praktyki gospodarczej.

Drugim zagadnieniem, które chciałbym podkreślić jest to, że z instrumentów zarządzania gospodarką korzystają nie tylko organy państwowej administracji gospodarczej, lecz także inne organy i jednostki organizacyjne. Należą do nich organy władzy, instancje PZPR, organy samorządu robotniczego i związków zawodowych. Pewien udział w regulowaniu procesów zarządzania gospodarką ma także państwowy arbitraż gospodarczy¹⁹. W odróżnieniu jednak od organów administracji gospodarczej działalność tych podmiotów koncentruje się wokół kwestii wytyczania ogólnych założeń organizacji i kierunków rozwoju gospodarki (przejawia się to w działaniu organów władzy i instancji PZPR), sterowania i korygowania pewnych poczynań administracji gospodarczej (działalność państwowego arbitrażu gospodarczego i koordynacyjna działalność rad narodowych) bądź też jest formą realizacji samorządności załóg, przedsiębiorstw (działalność organów samorządu robotniczego i związków zawodowych).

¹⁸ Por. R. Malinowski, *Znaczenie związków między ekonomią polityczną i polityką gospodarczą a prawnoadministracyjnymi instrumentami zarządzania*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 2, s. 33—34.

¹⁹ Por. S. Włodyka, *Rola prawa i arbitrażu gospodarczego w sterowaniu gospodarką socjalistyczną*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1974, nr 8/9, *passim*.

III. PRAWNE FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI JAKO INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ PAŃSTWOWĄ

Prawne formy działania administracji stosowane jako instrumenty zarządzania gospodarką państwową znacznie różnią się od działań podejmowanych w sferze administracji powszechnej. W pierwszym rzędzie różnice te dotyczą podmiotów wyposażonych w prawo korzystania z tych form. Obok bowiem organów administracji mogą je stosować podmioty o szczególnym statusie prawnym — organy przedsiębiorstw i organizacji grupujących przedsiębiorstwa. Część doktryny zdecydowanie odmawia zaliczenia ich do systemu podmiotów administracji państwowej, uznając je za „podmioty gospodarki państwowej”, „podmioty gospodarujące” czy też „wyłączone z aparatu administracyjnego [...] państwowe jednostki organizacyjne”, argumentując to prowadzeniem przez nie działalności bezpośrednio produkcyjnej²⁰. Nie negując tych poglądów i biorąc jednocześnie pod uwagę ścisłe związki organizacyjne i funkcjonalne między organami administracji państwowej a przedsiębiorstwami i ich organizacjami, duża grupa autorów opowiedziała się za zaliczeniem tych ostatnich do szeroko pojmowanego aparatu administracji państwowej²¹. Dalszymi cechami charakterystycznymi prawnych form działania administracji gospodarczej są: zacieranie się granic między aktami generalnymi i indywidualnymi (podział ten ma poza tym ograniczone znaczenie), istnienie znacznej swobody doboru formy działania, występowanie trudnych do uchwycenia ośrodków podejmowania decyzji oraz słabe zarysowanie stadiów postępowania²². W tej dziedzinie znacznie rozszerza się zakres i sens czynności faktycznych regulowanych przez prawo (należy przez nie rozumieć wywoływanie określonych skutków przez podejmowanie konkretnych działań, nie skierowanych bezpośrednio na wywołanie skutków prawnych — J. Starościak określił je mianem czynności materialno-technicznych i działań społeczno-organizatorskich). Zgodnie z przed-

²⁰ Por. Dawidowicz, *Wstęp...*, s. 13, 17—18, 28—29.; Z. Jaśkiewicz, *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Gdańsk 1975, s. 7, 13, 42 i n.; L. Bar, *Przedsiębiorstwo państwowe (w kwestii koncepcji legislacyjnej)*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 10, s. 10—11.

²¹ Por. S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 19—21; Borkowski, *op. cit.*, s. 47—49; A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966, s. 62 i n.; J. Łętowski, *Prawne stosunki kierownictwa w administracji państwowej*, „Studia Prawnicze” 1975, nr 44, s. 20; R. Malinowski, *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1975, s. 128 i n.; Rabska, *op. cit.*, s. 21 i n.; Rybicki, *op. cit.*, s. 58 i n.

²² Chełmoński, *op. cit.*, s. 115.

stawioną wcześniej klasyfikacją J. Starościaka, chciałbym teraz omówić po kolei prawne formy działania administracji wykorzystywane w sferze zarządzania gospodarką.

1. AKTY NORMATYWNE ADMINISTRACJI JAKO INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ PAŃSTWOWĄ

W dziedzinie administracji powszechnej, dominującą pozycję wśród aktów normatywnych administracji zajmują akty wykonawcze, wydawane na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Inaczej przedstawia się sprawa w sferze zarządzania gospodarką, gdzie można zaobserwować niemal zupełny zanik podstawowych form aktów wykonawczych — rozporządzeń (Rady Ministrów, prezesa Rady Ministrów, ministrów) i regulowanie większości kwestii samoistnymi aktami normatywnymi naczelnymi organów administracji²³. Są one wydawane na podstawie ogólnych norm kompetencyjnych, zawartych w Konstytucji²⁴. Nie miejsce tu na analizowanie legalności i dopuszczalności tej praktyki, warto jednak zastanowić się nad przyczynami i konsekwencjami tego stanu rzeczy. Nie ulega wątpliwości, że stosunki gospodarcze wymagają — w porównaniu z administracją powszechną — większej elastyczności, częstszych zmian i mniejszego sformalizowania poczynań, a więc dobierania takich instrumentów działania, które spełniałyby te założenia. Ale trzeba się też zgodzić z poglądem, że wykorzystywanie samoistnych aktów normatywnych administracji jako nadających się do tego instrumentów podyktowane jest względami wygody i chęcią ominięcia zbędnych — zdaniem administracji — ram proceduralnych, w tym form nadzoru ze strony organów władzy²⁵. W efekcie wytworzyła się praktyka nieskrępowanej „produkcji” samoistnych aktów normatywnych naczelnymi organami administracji.

Podobne zjawisko daje się zaobserwować w zakresie wydawania przez organy aparatu administracyjnego nienormatywnych aktów gene-

²³ Zob. klasyfikację źródeł prawa gospodarki państwowej dokonaną przez Chelmońskiego, *op. cit.*, s. 39—47 i miejsce, jakie zajmują w niej samoistne akty normatywne naczelnymi organami administracji.

²⁴ Art. 38 ust. 1, art. 41 i 42 ust. 1 Konstytucji PRL (tekst jednolity: DzU 1976, nr 7, poz. 36). Szerzej na temat norm kompetencyjnych piszą: Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 4, *passim*; J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1974, Prace Prawnicze nr 65, s. 43—46, 67; J. Homplewicz, *Zarządzenia administracyjne*, Kraków 1970, s. 132.

²⁵ Por. T. Rabska, *Prawne formy kierowania gospodarką państwową w systemie branżowo-resortowym*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 7, s. 52 i n.

ralnych, w rodzaju wytycznych, instrukcji, pism okólnych itp. Ze względu na ilość i rangę tej ostatniej grupy aktów T. Rabska przyznaje, że „stanowią one w zasadzie jeden z głównych (jeżeli nie najważniejszy) instrument zarządzania gospodarką państwową”²⁶.

Następstwem dla sfery prawnej opisanej praktyki jest zjawisko inflacji aktów normatywnych i innych aktów generalnych, a co się z tym wiąże — powstawania sprzeczności między nimi, obniżania ich jakości, istnienia wielu wątpliwości w zakresie stosowania prawa przez organy aparatu administracyjnego itd.²⁷ Poza tym rozrastające się ilościowo i ciągle nowelizowane akty normatywne administracji wpływają (często w sposób pośredni i nie zamierzony) na modyfikację i przekształcanie kierunków rozwoju gospodarki, zawartych w aktach wyższego rzędu. Rzuca się też w oczy nieprawidłowość polegająca na tym, że częste zmienianie obowiązującej regulacji prawnej obniża jej skuteczność i w rezultacie uniemożliwia osiągnięcie ustalonych wcześniej celów. Jak słusznie zauważył J. Pajestka, niestabilność reguł funkcjonowania gospodarki (co jest m. in. wynikiem niestabilnej regulacji prawnej tej dziedziny — uwaga Z. K.) powoduje, że nie działają one jak należy nawet wówczas, gdy są sformułowane jak najbardziej prawidłowo²⁸. Tak więc samoistne akty normatywne organów administracji mające pełnić w założeniu rolę wygodnych i skutecznych instrumentów organizowania życia gospodarczego nie spełniają — z racji zbyt szeroko i niewłaściwie pojmowanej praktyki ich stosowania — przypisywanej im funkcji.

Co należałoby postulować, mając na uwadze uporządkowanie systemu stanowienia przez administrację aktów normatywnych i przywrócenie im właściwej wartości instrumentalnej? Przede wszystkim konieczne jest wypracowanie i konsekwentna realizacja opartej na naukowych przesłankach racjonalnej polityki prawotwórczej w zakresie spraw gospodarczych. Powinna ona opierać się na przestrzeganiu następujących założeń: 1) ustalaniu na podstawie wiedzy empirycznej i teoretycznego dorobku nauki odpowiedniego modelu ekonomicznego dla poszczególnych rozwiązań gospodarczych; 2) nadawaniu mu właściwej formy prawnej (w tym częściej niż dotychczas formy ustawy i aktów wykonawczych do niej) przy uwzględnieniu zasad racjonalnego

²⁶ Tamże, s. 60.

²⁷ Szerzej zagadnienia te omawiają: Malinowski, *Węzłowe...*, s. 91 i n.; M. Tyczka, *System stanowienia przepisów prawnych dla gospodarki społecznej*, Warszawa 1975, *passim*.

²⁸ J. Pajestka, *Kształtowanie sposobu funkcjonowania gospodarki*, „*Ekonomista*” 1978, nr 5 s. 1005.

tworzenia prawa²⁹; 3) dostosowaniu tej formy do obowiązującego porządku prawnego. Tuzon systemu źródeł prawa gospodarki państwowej winny stanowić ustawy i oparte na nich akty wykonawcze naczelnych organów administracji³⁰.

Należałoby opowiedzieć się za ustanowieniem systemu kontroli ograniczającego mieszkające i dowolne stanowienie samoistnych aktów normatywnych przez naczelne organy administracji. Zrębów takiego systemu dopatrywałbym się w stosowaniu i przestrzeganiu przepisów ustawy o tworzeniu prawa, uchwały Rady Państwa z 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją i ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw³¹ oraz w kontrolowaniu przez komisje sejmowe działalności normotwórczej organów administracji. Wydaje się też, że zaostrenie wymagań stawianych wobec norm kompetencyjnych, stanowiących często dla organów administracji jedyną podstawę do wydawania aktów normatywnych, zahamowałoby nadmierny rozrost tej grupy aktów. Jak pisał R. Malinowski, nie chodzi o tworzenie norm kompetencyjnych typu „czuwa”, „kieruje”, „zapewnia rozwój” itp. lecz norm określających możliwie ściśle charakter i zakres spraw, w których organy administracji będą mogły wydawać akty normatywne³².

Ostatnim postulatem jest wprowadzenie generalnego obowiązku publikacji aktów normatywnych dotyczących gospodarki, co wpłynęłoby na zwiększenie znajomości prawa, umożliwiłoby zapoznawanie się z nim przez najniższe szczeble zarządzania bez pośrednictwa rozmaitych wytycznych i instrukcji i korzystnie oddziaływało na kształtowanie klimatu praworządności. Realizacja tych wniosków pozwoliłaby, moim zdaniem, na przywrócenie normatywnym aktom organów administracji właściwego miejsca wśród innych instrumentów zarządzania gospodarką.

Jak wcześniej zaznaczyłem, obok aktów normatywnych administracji pojawiła się w sferze stosunków gospodarczych grupa aktów typu: wytyczne, instrukcje, pisma okólne itp., którą należy zaliczyć do nie objętego klasyfikacją J. Starościaka zespołu aktów generalnych³³. Poję-

²⁹ Zasady te omawia m. in. J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1979, s. 123 i n.

³⁰ Za ustawową formą regulacji życia gospodarczego opowiada się od dłuższego czasu L. Bar. Z ostatnich jego prac por. w szczególności *Praworządność w gospodarce narodowej*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 4, s. 23 i n.

³¹ MP nr 19, poz. 113.

³² Malinowski, *Węzłowe...*, s. 107.

³³ Jaroszyński (*op. cit.*, s. 291 i n.) nazywa tę grupę aktów „generalnymi aktami organów administracji, które nie stanowią źródeł prawa”. Por. też Dawidowicz, *Nauka...*, s. 274; W. Hoff, *Wytyczne w administracji państwowej*, „Państwo

cie to, wprowadzone m. in. w klasyfikacji Z. Rybickiego, jest szersze od pojęcia aktu normatywnego i obejmuje obok aktów normatywnych: wytyczne, statuty i regulaminy, akty zawierające normy planowe i normy techniczne itp. Wspomniane akty są prawną formą działania administracji stosowaną w ramach stosunków wewnętrznej podległości i zależności organizacyjnej i służbowej, co sprawia, że mają one dla adresata charakter wiążący, często bardziej niż normy prawne. Krytycznie o praktyce w zakresie wykorzystywania tej grupy aktów jako instrumentów zarządzania gospodarką wypowiedziała się m. in. T. Rabska. Jej zdaniem, pozostawienie — jak dotąd — tego rodzaju aktów poza sferą prawną i traktowanie ich jako aktów nienormatywnych oznaczałoby, że nie obowiązywałyby w stosunku do nich wymogi formalne podejmowania i kontroli aktów prawnych. Dlatego, nie widząc możliwości wyeliminowania tej grupy aktów z praktyki gospodarczej, opowiedziała się autorka za zaliczeniem ich do tzw. aktów prawnych kierownictwa, poddanych w pełni mocy obowiązującej ustawy o tworzeniu prawa³⁴. Propozycja ta, mająca istotne znaczenie praktyczne, polegające na ustanowieniu form kontroli podejmowania i podporządkowania tych aktów aktom normatywnym wyższego rzędu, ma też pewne wady. Przejawiają się one głównie w nadmiernym rozbudowaniu katalogu aktów normatywnych i rozszerzeniu liczby podmiotów tworzących prawo. Mając to na uwadze sędzę, że najlepsze byłoby rozwiązanie kompromisowe: wytyczne, instrukcje, pisma okółe itp. można byłoby uznać za nienormatywne generalne akty kierownictwa przy bardziej precyzyjnym określeniu warunków, zakresu, podmiotów wydających i adresatów tych aktów.

Charakteryzując akty normatywne administracji stosowane w zarządzaniu gospodarką nie sposób pominąć decyzji Prezydium Rządu. Praktyka sprawiła, że akty te w wielu wypadkach mają charakter normatywny, zaś działalność legislacyjna Prezydium Rządu przyczyniła się do powstania nowego ogniwka w procesie stanowienia prawa. Pamiętając o intencji, jaka przyświecała wykształceniu tej instytucji (rozwiązywanie ważniejszych indywidualnych spraw z dziedziny życia gos-

i Prawo" 1980, nr 5, s. 79 i n.; J. Homplewicz, *op. cit.*, s. 82 i n. Rolę wytycznych stosowanych w zarządzaniu gospodarką szeroko omawia A. Chełmoński, *Funkcja prawna wytycznych w gospodarce państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1978, nr 78.

³⁴ Rabska, *Prawne...*, s. 57 i n. Inaczej określają charakter tych aktów przepisy prawne; np. zarządzenie prezesa Rady Ministrów nr 14 z 30 I 1968 r. w sprawie uporządkowania resortowych aktów prawnych i ograniczenia ich ilości (tekst: „Gospodarka i Administracja Terenowa" 1968, nr 4, s. 3—4) objęło tym mianem nienormatywne akty resortowe o charakterze ogólnym.

podarczego), należy postulować przywrócenie jej pierwotnej funkcji, co korzystnie odbiłoby się na procesie porządkowania działalności legislacyjnej w gospodarce.

2. AKTY ADMINISTRACYJNE W ZARZĄDZANIU GOSPODARKĄ PAŃSTWOWĄ

Akt administracyjny jest podstawową, najbardziej typową formą działania administracji państwowej. Należy wszakże podkreślić, że instytucja ta została wykształcona nie dla potrzeb gospodarki państwowej, lecz dla innych potrzeb i celów, zwłaszcza do regulowania stosunków państwo — obywatel. W związku z tym wyrażono w doktrynie pogląd, że akt administracyjny nie powinien mieć zastosowania w sferze działalności państwowego aparatu gospodarczego, i że dla aktów stosowanych w tej dziedzinie bardziej odpowiednią byłaby nazwa „akty kierownictwa”³⁵. W literaturze przedmiotu przeważa jednak zdanie, że ta prawna forma działania może służyć i służy do celów zarządzania gospodarką. Oczywiście pełniąc tę funkcję ulega ona daleko idącym modyfikacjom, w ramach których dochodzi m. in. do wyłaniania całkowicie nowych jej postaci³⁶. Dyskusja na temat przydatności aktu administracyjnego w zarządzaniu gospodarką wywołana jest przede wszystkim przyczynami natury metodologicznej. Niezależnie od jej wyników i od tego, czy akty stosowane w tej sferze nazywane będą „aktami kierownictwa”, „aktami administracyjnymi”, „decyzjami gospodarczymi” oraz niezależnie od wprowadzenia nowych — cywilnoprawnych, ekonomicznych — form zarządzania władcze, charakteryzujące się podwójną konkretnością akty administracji gospodarczej są w praktyce nadal jednym z najważniejszych instrumentów organizowania działalności gospodarczej. Osobiście byłbym za nieokreśleniem tych form działania nazwą „akty kierownictwa” z tej racji, że mianem tym zaczęto ostatnio oznaczać niektóre generalne akty administracji państwowej³⁷.

Jak wcześniej zaznaczono, różnorodność funkcji i zadań, do których realizacji został powołany aparat gospodarczy, przyczynia się do po-

³⁵ Por. W. Muszalski, *Charakter prawny indywidualnych aktów zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi*, „Studia Prawnicze” 1966, nr 13, s. 184.

³⁶ Por. Borkowski, *op. cit.*, s. 79, 87—88; T. Rabska, *Problematyka wydawania decyzji gospodarczych „wewnętrznych”*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 3, s. 67—68.

³⁷ Por. J. Bafia, *Podstawowe założenia procesu tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 7, s. 9 i n.; Rabska, *Prawne...*, s. 54 i n.; H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977, s. 88 i n.

wstawania nowych odmian aktu administracyjnego. W nauce poczyniono próby ich klasyfikacji³⁸, ponieważ jednak omówienie wszystkich postaci tego rodzaju aktów przekraczałoby ramy tego opracowania, skoncentruję się na podaniu ich zbiorczej charakterystyki. Bliżej analizą tej instytucji zajął się J. Borkowski, który wskazał na następujące cechy decyzji administracyjnej w sprawach gospodarczych, odróżniające ją od klasycznej decyzji administracyjnej: 1) cel — organizowanie działalności gospodarczej; 2) podmiot wydający — organy administracji, organy przedsiębiorstw i zjednoczeń, organy samorządu robotniczego; 3) przedmiot — zarząd majątkiem państwowym, wyjątkowo — indywidualne prawa i obowiązki osób fizycznych; 4) adresaci — podmioty mające własny zakres kompetencji i osobowość prawną; 5) współzależności — akty te są powiązane przez wskaźniki planowe z planami gospodarczymi; 6) determinanty — treść tych aktów wynika z rachunku i analiz ekonomicznych; 7) kontrola — w przeważającej części jest to kontrola pozaprocesowa; 8) procedura — akty te są wyłączone spod mocy obowiązującej kodeksu postępowania administracyjnego i procedur szczególnych, dlatego tryb ich wydawania jest mało sformalizowany oraz nie ma precyzyjnie określonych wymagań co do formy aktu³⁹. Ostatnio coraz częściej wysuwane są propozycje i postulaty w zakresie ustanowienia prawnej procedury podejmowania decyzji w sprawach gospodarczych i porządkowania obecnych elementów proceduralnych w zarządzaniu⁴⁰. Koncentrują się one głównie wokół kwestii zapewnienia szerszej konsultacji z adresatami przy podejmowaniu rozstrzygnięć, zapewnienia ochrony interesu finansowego przedsiębiorstw z punktu widzenia zaspokajania potrzeb społecznych, wprowadzenia środków odwoławczych dla przedsiębiorstw wobec rozstrzygnięć jednostek nadrzędnych itd.

Obok aktów typu „decyzja administracyjna w sprawach gospodarczych” liczną grupę stanowią wydawane w ramach stosunków wewnętrznych polecenia służbowe. Wynikają one z powiązań służbowych i są kierowane bądź personalnie do poszczególnych pracowników w związku z ich indywidualnie określonymi obowiązkami, bądź też do

³⁸ Por. Rabska, *Prawo...*, s. 163 i n.; Rybicki, *op. cit.*, s. 328—330.

³⁹ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna w sprawach gospodarczych*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 2, s. 35.

⁴⁰ Przegląd propozycji w tym zakresie zawiera zbiór opracowań: *Administracyjnoprawne formy procedury w zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi. Materiały sesji zorganizowanej dla uczczenia pracy naukowej prof. W. Brzezińskiego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” R. VI, 1973. Z ostatnich pozycji por. E. Kornberger-Sokołowska, *Procedura prawna podejmowania rozstrzygnięć w planowaniu i zarządzaniu gospodarką narodową*, „Organizacja i Kierowanie” 1979, nr 1—2.

organów i jednostek organizacyjnych⁴¹. Jeżeli chodzi o tę drugą sytuację, to ze względu na to, że organy aparatu gospodarczego mają przyznany określony zakres kompetencji i zadań realizowanych na zasadzie pewnej decentralizacji, trudno mówić o istnieniu typowego stosunku zależności służbowej, a zatem i sama nazwa „polecenie służbowe” wydaje się niezbyt szczęśliwa. Przepisy prawne nie określają w sposób dokładny uprawnień nadzorczych — a więc i możliwości ingerencji w formie poleceń służbowych — jednostek nadrzędnych względem poszczególnych podmiotów gospodarujących. W rezultacie daje się zaobserwować niekorzystne zjawisko wydawania nadmiernej ilości poleceń i naruszania przez nie sfery samodzielności jednostek gospodarczych. Aby je ograniczyć, konieczne jest ustanowienie normy prawnej określającej warunki i zakres ingerencji jednostek nadrzędnych w formie poleceń służbowych — pewnym wzorem są tutaj rozwiązania węgierskie zawarte w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych z 1977 r.⁴²

Dokonując przeglądu indywidualnych aktów zarządzania gospodarką nie można pominąć wskaźników planowych. Wyznaczają one konkretne zadania gospodarcze, które muszą być zrealizowane w danym czasie, przy użyciu określonych środków. Większość przedstawicieli doktryny uznaje je za akty indywidualne, zbliżone swoim charakterem do decyzji gospodarczych lub też wprost za akty administracyjne⁴³. Mimo rozszerzenia tej kategorii aktów o wskaźniki orientacyjne i wprowadzenia zastępujących je częściowo parametrów ekonomicznych, dyrektywne wskaźniki planowe są nadal jednym z podstawowych, tzw. nakazowym instrumentem zarządzania gospodarką.

3. ROLA POROZUMIEŃ ADMINISTRACYJNYCH W ZARZĄDZANIU GOSPODARKĄ PAŃSTWA

W dziedzinie zarządzania gospodarką porozumienia jako prawna forma działania administracji przybierają nazwę porozumień gospodar-

⁴¹ Por. J. Łętoński, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, *passim*; *System...*, t. III, s. 69.

⁴² Zob. § 34 ustawy nr VI z 1977 r. o przedsiębiorstwach państwowych („Magyar-Közlöny” nr 98 z 27 XII 1977 r., s. 1373—1379), który precyzyjnie określa, kto i w jakich sytuacjach może wydawać przedsiębiorstwom polecenia — por. z regulującym tę sprawę obowiązującym § 5 pkt 5 uchwały Rady Ministrów nr 383 z 7 XII 1966 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych (MP nr 69, poz. 327, z późniejszymi zmianami).

⁴³ Tak uważają: R. Malinowski (*Węzłowe...*, s. 238—239), T. Rabska (*Prawo...*, s. 195), M. Wostal (*Charakter prawny form oddziaływania zjednoczenia na przedsiębiorstwa państwowe*, Warszawa—Poznań 1975, s. 111).

czych. Różnią się one od wykształconych później porozumień administracyjnych przedmiotem odniesienia, większym sformalizowaniem (uczestników, zasady i treść porozumienia bardziej lub mniej szczegółowo określają przepisy prawne) oraz istnieniem elementu pewnego zachwiania równości stron, co przejawia się np. w uprzywilejowanej pozycji głównej jednostki porozumienia. Stanowią najpowszechniejszą formę realizacji koordynacji i współpracy gospodarczej⁴⁴. Z uwagi na zjawisko nieustannego wzrostu specjalizacji i zarysowanej w ostatnim czasie tendencji ograniczania centralizacji zarządzania porozumienia gospodarcze wydają się szczególnie przydatnym i niezbędnym instrumentem harmonizowania działalności różnych, nie powiązanych zależnościami organizacyjnymi podmiotów gospodarujących. Szersze stosowanie i doskonalenie obecnej formy tej instytucji ma ogromne znaczenie dla usprawniania procesów koordynacyjnych, w tym zwłaszcza kooperacji przemysłowej. W literaturze podkreśla się, że dalsza ewolucja tego instrumentu zarządzania gospodarką winna iść w kierunku wzmocnienia cywilnoprawnych elementów jego funkcjonowania⁴⁵.

Obok porozumień gospodarczych coraz częściej występującą formą współdziałania różnych jednostek organizacyjnych aparatu gospodarczego są przewidziane przez szereg przepisów rozmaitego rodzaju uzgodnienia, zasięganie opinii, konsultacje itp.⁴⁶ Mają one na celu optymalne ukształtowanie treści rozstrzygnięć gospodarczych i są przejawem ograniczania tak charakterystycznej dla tradycyjnej administracji jednostronności aktów generalnych i indywidualnych.

4. UMOWA JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ PAŃSTWOWĄ

W porównaniu z administracją powszechną rola umowy w sferze stosunków gospodarczych niepomrotnie wzrasta. W tej pierwszej dziedzinie umowy dotyczą często spraw ubocznych, nie będących głównym celem działania administracji i z wyjątkiem pewnych wyspecjalizowanych działów administracji (np. administracji rolnictwa) są dość rzadko stosowanym środkiem w procesie administrowania. Inaczej jest w sferze

⁴⁴ Podstawy prawne, klasyfikacje oraz istotę instytucji porozumień gospodarczych omawia szerzej S. Włodzka, *Porozumienia gospodarcze*, Warszawa 1978.

⁴⁵ Por. Z. Rudnicki, T. Skoczny, *Istota prawna koordynacji*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 11, s. 796 i n.

⁴⁶ Przegląd tego rodzaju form podają m. in. J. Filipek, *Znaczenie określeń „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „za zgodą” i im podobnych w systemie prawnym zarządzania gospodarką narodową*, „Krakowskie Studia Prawnicze” R. VI, 1973 i S. Biernat, *op. cit.*, s. 79 i n.

rze gospodarczej, gdzie umowy dotyczą organizowania bezpośrednio działalności produkcyjnej i są niezbędnym narzędziem realizacji nałożonych na podmioty gospodarujące zadań.

Jako instrument zarządzania gospodarką, instytucja umowy cywilnoprawnej uległa daleko idącym modyfikacjom, co wynika m. in. z reglamentacji stosunków umownych przez akty generalne i indywidualne jednostek nadrzędnych. Akty generalne wyznaczają: 1) zdolność uczestniczenia w obrocie cywilnoprawnym; 2) możliwości wprowadzenia do obrotu określonych przedmiotów majątkowych; 3) formę, tryb oraz warunki zawierania i wykonywania umów; 4) swobodę w ustalaniu niektórych elementów umowy. Z kolei akty indywidualne jednostek nadrzędnych mogą przyznawać prawo lub nakładać obowiązek zawarcia umowy, wpływać na zmianę treści lub wygaśnięcie umowy⁴⁷. Ingerencja administracyjnoprawna, o której mowa, podyktowana jest chęcią nadania stosunkom umownym proporcji zapewniających właściwe godzenie interesu poszczególnych jednostek gospodarujących z interesem społecznym. Wydaje się jednak, że w wielu wypadkach ingerencja ta przybiera nadmierne rozmiary, wykraczając poza regulację prawną. Przejawia się to zwłaszcza w postaci zjawiska nagminnego naruszania postanowień umów bieżącymi decyzjami operatywnymi kierownictwa, wydawanymi zwłaszcza w warunkach korekty planów gospodarczych. W efekcie wiele umów jest niedotrzymywanych. Tak więc forma, która miała zapewnić najbardziej optymalne wyznaczenie sposobów realizacji zadań gospodarczych, aby mogły one być w pełni wykonywane, nie spełnia tego zadania. Sądzę, że aby przywrócić umowie właściwe miejsce wśród innych instrumentów zarządzania, konieczne jest ograniczenie ingerencji administracyjnoprawnej do przypadków rzeczywiście niezbędnych (np. uzasadnionych niedostateczną podażą jakichś produktów, narzucającą potrzebę ich reglamentacji) oraz odpowiednie włączenie systemu umownego w procedurę planowania, kontroli wykonania oraz sam proces realizacji planów. Istnieją też chyba możliwości szerszego korzystania z umów jako podstawy budowy planów gospodarczych, a nie tylko formy konkretyzacji już ustalonych zadań planowych⁴⁸. Zadanie doskonalenia instytucji umowy jako instrumentu zarządzania gospodarką nie będzie łatwe do przeprowadzenia, nie można go jednak odkładać z racji wartości i roli, jaką powinna odegrać umowa w procesie zarządzania gospodarką kraju.

⁴⁷ J. Grabowski, *op. cit.*, s. 151—159.

⁴⁸ Por., co na ten temat pisze J. Trojanek, *Plan—rynek—umowa*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1978, nr 6, s. 193—194.

5. DZIAŁANIA SPOŁECZNO-ORGANIZATORSKIE
W ZARZĄDZANIU GOSPODARKĄ PAŃSTWOWĄ

Działania te nie mogą być w pełni ujmowane w kategoriach prawnych, chociaż na pewno mogą stanowić wartościowe dopełnienie innych form działania administracji gospodarczej. Zdaniem R. Malinowskiego, czynności społeczno-organizatorskie w zarządzaniu gospodarką wiążą się z prawem w dwojaki sposób: 1) przez nałożenie na organy państwowe obowiązku podejmowania działań w tych formach; 2) poprzez ogólne normy określające cele i zadania organów państwowych⁴⁹. Przykładem takich działań może być występowanie z apelami o wyższą jakość produkcji, wydawanie nie obowiązujących zaleceń itd. Wydaje się, że w zarządzaniu gospodarką szczególnie przydatne może być organizowanie w tych formach obiegu informacji naukowo-technicznej.

6. CZYNNOŚCI MATERIALNO-TECHNICZNE
W DZIEDZINIE ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ PAŃSTWOWĄ

Czynności te bywają nazywane przez niektórych autorów także czynnościami faktycznymi i ze względu na układ odniesienia, jakim jest gospodarka państwowa, to określenie wydaje się trafniejsze. Działania zaliczane do tej kategorii można podzielić na dwie grupy: 1) czynności służące bezpośrednio realizacji zadań produkcyjnych — ta grupa czynności jest właściwa wyłącznie dla działalności gospodarczej i nie występuje w sferze działania administracji powszechnej; sprowadza się ona do realizacji zadań planowych przez załogi przedsiębiorstw, a za jej zaliczeniem do form działania występujących na gruncie zarządzania gospodarką państwową przemawia fakt, że w jakimś stopniu jest ona zdeterminowana przez prawo (np. przez ustalenie norm technicznych, normatywów pracy, itp.) — i chociaż czynności te nie zmierzają bezpośrednio do wywołania skutków prawnych, to jednak z ich realizacją mogą się wiązać takie skutki (np. nabycie przez kierownictwo przedsiębiorstwa prawa do premii w związku z wykonaniem planu przez przedsiębiorstwo); 2) czynności materialno-techniczne związane z wszelkimi formami administrowania⁵⁰ — ta grupa czynności nie różni się zbytnio od tych, które są podejmowane przez aparat administracji powszechnej, dlatego nie zachodzi potrzeba ich opisywania.

⁴⁹ Malinowski, *Węzłowe...*, s. 245—246.

⁵⁰ Podziału tego dokonała Rabska, *Prawo...*, s. 148 i n.

IV. UWAGI I WNIOSKI KOŃCOWE

Nasuwa się pytanie, czy w sferze zarządzania gospodarką są podejmowane takie działania, których nie można zaliczyć do żadnej z przedstawionych wyżej form. Wydaje się, że można by znaleźć takie instytucje prawne, które nie mieszczą się w katalogu prawnych form działania administracji autorstwa J. Starościana. Także nowsze klasyfikacje, odnoszące się wyłącznie do prawnych form działania administracji gospodarczej, nie uwzględniają wszystkich funkcjonujących w praktyce prawnych instrumentów zarządzania. Są one na pewno poprawniejsze pod względem teoretycznym od systematyki, którą przeprowadził J. Starościan, nie zawsze jednak wynikają z nich jakiegokolwiek konsekwencje natury praktycznej. Z tego, że nazwiemy wytyczne, instrukcje itp. aktami generalnymi, nic jeszcze nie wynika. Natomiast postulaty, by włączyć je do grupy aktów normatywnych za pomocą wyraźnego zaznaczenia ich pozycji w obowiązującej regulacji prawnej, zmierzają do ilościowego i jakościowego przekształcenia tych form zarządzania, do poddania ich wymogom kontroli i reglamentacji prawnej. Odwołać się tutaj trzeba do uwagi A. Chełmońskiego, który pisząc o układzie pojęć stosowanych w badaniach poświęconych sytuacji prawnej przedsiębiorstw stwierdził: „[...] im bardziej wynik jest poprawny pod względem teoretycznym, a stworzone konstrukcje bardziej precyzyjne, tym bardziej oddala się on od potrzeb praktyki; i na odwrót, im bardziej wyniki mogą zaspokoić pewne doraźne potrzeby praktyki, tym mniej są one zadowalające pod względem teoretycznym”⁵¹. Przykładem instytucji, których charakter prawny nie został określony w sposób jednoznaczny, mogą być prognozy⁵² czy też stosowane w ramach zarządzania badaniami naukowymi — zlecenia jednostek nadrzędnych wykonania określonej pracy badawczej przez jednostki podporządkowane⁵³. Szczególny charakter stosunków gospodarczych i funkcji za-

⁵¹ Chełmoński, *Przedsiębiorstwo...*, s. 6—7.

⁵² Por. rozważania na ten temat zawarte w pracach: J. Gosiewskiego, *Prognozy w systemie prawnym planowania gospodarczego*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 3, s. 29 i n.; Z. Rybickiego, *Ewolucja prawnych form zarządzania gospodarką*, „Rada Narodowa—Gospodarka—Administracja” 1974, nr 14—15, s. 50; S. Sobczaka, *Z problematyki administracyjnoprawnej planowania postępu nauki i techniki*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II, s. 151.

⁵³ Rozważania na temat prawnego charakteru tej instytucji, unormowanej zarządzeniem ministra nauki, szkolnictwa wyższego i techniki z 9 V 1974 r. w sprawie ogólnych warunków zawierania umów o prace badawcze i umów związanych z wdra-

rzządzania wpływa więc na tworzenie nowych i przekształcanie tradycyjnych środków działania administracji państwowej. Ze względu na postępujący charakter tego zjawiska nieodzowne staje się przeprowadzenie naukowego opisu kształtowanych przez przepisy instytucji prawnych, a w dalszej perspektywie — także reklasyfikacji prawnych form działania administracji gospodarczej.

Zastanawiając się nad wartością instrumentalną przedstawionych wcześniej prawnych form działania administracji dochodzi się do wniosku, że dotychczas nie są one właściwie wykorzystywanym narzędziem organizowania działalności gospodarczej. Dotyczy to przede wszystkim niewłaściwych proporcji stosowania tych instrumentów — nadmierne przywiązania do wymykających się niekiedy spod regulacji prawnej aktów w rodzaju wytycznych, instrukcji, pism okólnych kosztem innych środków działania. Praktyka nadmiernie rozwinęła też formy samostnej działalności normotwórczej naczelnich organów administracji oraz podejmowanie przez organy aparatu gospodarczego jednostronnych, indywidualnych aktów prawnych. Zbyt często środki te są jeszcze formą wprowadzania w życie nakazów i zakazów. A przecież administracyjnoprawne formy działania mogą również służyć jako środek kształtowania bodźców ekonomicznych. Stanowczo za mało rozwinięte są niewładcze formy działania aparatu gospodarczego, instytucje: porozumienia gospodarczego, umowy, uzgodnień i konsultacji itp. W konfrontacji z aktami jednostronnymi znacznie maleje ich faktyczna rola i możliwości oddziaływania na stosunki gospodarcze.

Z uwagi na ten stan rzeczy konieczne wydaje się uporządkowanie stosowanego w zarządzaniu zestawu prawnych instrumentów, przywrócenie właściwego miejsca i ram prawnych niektórym instytucjom. Rozpoczęty niedawno proces reformy zarządzania gospodarką sprzyja takim posunięciom, a co więcej — nie jest możliwy do przeprowadzenia bez udoskonalenia podstawowych narzędzi zarządzania, jakimi są prawne formy działania administracji gospodarczej.

Katedra Postępowania
Administracyjnego UE

żaniem wyników tych prac oraz zasad wydawania zleceń przez jednostki nadrzędne (MP nr 18, poz. 109), zawiera praca E. Knosali, *Zarządzanie badaniami naukowymi*, Warszawa 1977, s. 97—99.

Zbigniew Kmiecik

LEGAL FORMS OF ACTIVITY OF ADMINISTRATION AS INSTRUMENTS
OF MANAGEMENT OF NATIONAL ECONOMY

The paper consists of three parts. Part one includes considerations on the concept, classification and essence of certain forms of legal administrative activity. Part two is devoted to definition of the concept of „instrument of national economy control”, and fixing the characteristics of such an instrument. Part three, the essential in the paper, includes the description and critical analysis of legal forms of administrative activity, applied as instruments of economy control. In the last part of the paper, the inadequate efficiency of legal instruments applied by the administration in economy control is addressed. Therefore, it is postulated to increase that efficiency by devising some more suitable instruments of control, ensuring the right position and importance of existing legal institutions, and a general change of proportion in their application. It has been pointed out that the peculiar character of economic relations and control functions affects formation of new and transformation of traditional ways of national administration. It should encourage scholars to reclassify the legal forms of administrative activities applied in economy control, enabling a fuller theoretical analysis of phenomena in the field.