

Gerard Kuźnik

REFORMA GOSPODARCZA
A WSPÓLDZIAŁANIE ORGANÓW ADMINISTRACJI
W ZARZĄDZANIU GOSPODARKĄ NARODOWĄ

1. Przedmiotem poniższych uwag będą zagadnienia współdziałania organów administracji różnych szczebli, a szczególnie centralnego¹ oraz terenowego, w procesie zarządzania gospodarką narodową. Takie spojrzenie wymaga uwzględnienia aktywności podmiotów gospodarczych, jako że zasada samodzielności jest nie tylko deklaracją prawną, ale szereg rozwiązań prawnych gwarantuje jej realizację. Na obecnym etapie wdrażania reformy gospodarczej zwrócenie uwagi na te zagadnienia jest rzeczą konieczną, zważywszy na szereg luk prawnych w regulacji tych zagadnień. W dalszej zatem kolejności chciałbym wskazać na konsekwencje tego stanu i na kilka założeń, które mogłyby być przydatne dla rozwiązania tego zagadnienia.

Na współdziałanie organów administracyjnych wpływa kilka zagadnień. Najpierw w grę wchodzi zagadnienia strukturalne samej administracji. Aktualny model administracji powszechnej można ująć jako relację w czterech podstawowych układach:

- układzie resortowym,
- układzie funkcjonalnym,
- układzie z terenowymi organami administracji państwowej,
- układzie z organami znajdującymi się poza systemem rad narodowych.

Wszystkie te układy mają prawnie zagwarantowany wpływ na podmioty gospodarcze. Dalej, w grę wchodzi różne sposoby przejawiania woli przez te organy adresowanej do podmiotów gospodarczych.

¹ Zagadnienie to coraz częściej pojawia się na łamach literatury prawniczej. Z ostatnich publikacji por. C. Kosikowski, *Regulacja prawna naczelných organów zarządzania gospodarką narodową. Koncepcja metodologiczna*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 9, s. 73 i n.

Współdziałanie to występuje w różnych płaszczyznach, z których najważniejszymi są: stanowienie prawa i stosowanie prawa.

W procesie stanowienia prawa oraz szeroko ujętym oddziaływaniu na podmioty gospodarcze za pomocą generalnych aktów prawnych wpływających na wolę adresatów niezbędne jest nawiązanie do rozróżnienia organów resortowych i funkcjonalnych oraz organów terenowych administracji i organów funkcjonujących poza systemem rad narodowych. To głównie organy resortowe oraz funkcjonalne czynne są w procesie stanowienia prawa.

W procesie stosowania prawa zaś — kluczową rolę zajmują terenowe organy administracji oraz organy administracji pozostające poza systemem rad narodowych.

Wreszcie trzeba mieć na uwadze funkcje administracji gospodarczej. Wspólnymi funkcjami w tych układach są zarówno funkcje planowania gospodarczego, nadzoru i kontroli jak koordynacji i reglamentacji. W ramach reformy gospodarczej funkcje planistyczne w znacznej mierze przejęły same podmioty gospodarcze. W układzie resortowym wyraźnie zarysowały się funkcje nadzorczo-kontrolne będące w gestii organu założycielskiego. W pozostałych układach rozdział funkcji nie rysuje się zbyt wyraźnie, jako że organy te posiadają zarówno kompetencje planistyczne, nadzorczo-kontrolne oraz reglamentacyjne. Układ z terenowymi organami administracji państwowej cechuje się silnym zaakcentowaniem funkcji koordynacyjnej.

2. W procesie stanowienia prawa o randze wykonawczej do ustaw oraz generalnych aktów prawnych pozostających poza systemem źródeł prawa czynne są naczelne i centralne organy administracji państwowej. One to poprzez wspomniany system aktów generalnych oddziałują na wolę adresatów, a w interesujących nas uwagach — na wolę podmiotów gospodarczych. Proces tworzenia tej grupy aktów generalnych jest dotąd oparty na dużej liczbie aktów ustrojowych, regulujących tworzenie urzędów naczelnych i centralnych, ich organizację oraz funkcjonowanie. Ze względu na brak ustawy o Radzie Ministrów i urzędach centralnych przepisy te nie są ze sobą spójne, czego przejawem są często omawiane w literaturze prawnej luki i powtórzenia występujące w tej materii. Na praktyczne konsekwencje tej sytuacji wskażę w dalszej części wywodu.

W tym miejscu chciałem wskazać na dwa podstawowe zagadnienia. Zasadniczym brakiem na etapie tworzenia aktów wykonawczych jest wpływ przyszłych adresatów na treść, ewentualnie także formę tych aktów. Chodzi tutaj najpierw o etap prac przed wydaniem aktów

generalnych, a następnie o etap ewentualnych poprawek i zmian, kiedy to akty te weszły już w życie.

Drugim zagadnieniem, jakie się tutaj wyłania, jest współdziałanie naczelných i centralnych organów administracji w procesie tworzenia aktów generalnych przez wzajemne uzgadnianie stanowisk. Oba te zagadnienia winny mieć swoje odzwierciedlenie w przyszłej ustawie o Radzie Ministrów,¹ a także w przyszłej ustawie o tworzeniu prawa.

Jeżeli chodzi o wpływ adresatów na treść przyszłych aktów prawnych względnie zmiany w już wydanych aktach prawnych, to częściowo lukę tę zapełnia zapowiedziana regulacja zagadnienia konsultacji społecznej w tworzeniu prawa. Ze względu na brak szczegółowszych informacji w tej dziedzinie, nie wiadomo, w jaki to sposób jednostki gospodarcze będą mogły zajmować stanowisko wobec przygotowywanych generalnych aktów prawnych względnie już wydanych. Dotychczas bowiem traktuje się głównie o konsultacji społecznej ze strony obywateli względnie takich podmiotów gospodarczych, do których są wyraźnie skierowane zaproszenia do udziału w konsultacjach dotyczących reformy gospodarczej.

Krótko rzecz ujmując, uważam za nieodzowne wydanie przepisów, które zobowiązywałyby naczelne (centralne) organy do przeprowadzania konsultacji przy wydawaniu aktów generalnych, a podmioty gospodarcze upoważniałaby do wypowiedzenia się w tym przedmiocie. Nadal pozostawałby do dyspozycji tych podmiotów gospodarczych wpływ na treść aktów generalnych poprzez instytucję wniosków, uregulowaną w art. 241 k.p.a. Nie sądzę jednak, by ta droga była obecnie wystarczająca. Odczuwam jako brak nieistnienie obowiązku ustosunkowania się adresatów tego rodzaju wniosków. Obowiązek ten nie może sprowadzać się do formalnego potwierdzenia otrzymania wniosku lub zapowiedzi jego przyszłego wykorzystania. Pilną zatem sprawą jest wypracowanie procedury wydawania aktów generalnych, w których podniesiono by sprawę ochrony praw przyszłych adresatów.

Praktyka konsultacji społecznej podmiotów gospodarczych, jaka wytworzyła się w ramach prac nad reformą gospodarczą, winna mieć swoje stabilne ramy poprzez uregulowanie prawne. Można w tym miejscu zaproponować dwa główne kierunki poszukiwań rozwiązań prawnych.

Pierwszy polegałby na zbliżeniu procedury wydania aktów generalnych do procedury wydawania aktów indywidualnych. Przyszli adresaci tych aktów mogliby przedstawić różne propozycje rozwiązań prawnych, powołać odpowiednie środki dowodowe przemawiające za lub przeciw określonym rozwiązaniom.

Drugi kierunek prowadziłby do wypracowania nowych środków

prowadzących do kształtowania organu wydającego akt generalny.

Można by tutaj skorzystać z tych rozwiązań prawnych, jakie prawo przewiduje dla obywatela wpływającego na organy władzy przy tworzeniu prawa. Istotnym są tutaj jednak dwa zagadnienia, i to obojętnie, jakim rozwiązaniom będzie się hołdować przy uregulowaniu tego zagadnienia. Najpierw chodzi o wyraźne wyeksponowanie obowiązku sięgnięcia po opinię podmiotu gospodarczego, a po drugie — rozstrzygnięcie, na ile oświadczenie woli takiego podmiotu wiąże organ wydający akt generalny. Trzeba w tym postępowaniu przewidzieć możliwość powstawania sporów. W kwestii wyboru rozjemcy można proponować różne rozwiązania. Uważam, że należałoby takie spory wiązać z organami władzy państwowej (na przykład z komisją Sejmu do spraw Samorządu Pracowniczego Przedsiębiorstwa)².

3. Obok organów resortowych znaczne miejsce w zarządzaniu gospodarką mają organy funkcjonalne. Chodzi tu głównie o takie organy, jak: Ministra Finansów, Ministra Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych, Ministra Gospodarki Materiałowej, Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki, a wśród organów centralnych: Polski Komitet Normalizacji Miar i Jakości, Urząd Patentowy, Wyższy Urząd Górniczy itp.

Stopień uporządkowania działalności tych organów na tle reformy gospodarczej jest różny. O ile w układzie resortowym uporządkowano i rozdzielono funkcje organów administracyjnych i podmiotów gospodarczych, metody i środki działania, a także tryb postępowania w indywidualnych sprawach, to w układzie funkcjonalnym — stopień uporządkowania działalności tych organów jest różny. Tymczasem ten układ zaczyna odgrywać dominującą rolę w administracyjnym sterowaniu gospodarką narodową, w miarę jak operatywny zarząd przesunął się na podmioty gospodarcze. Uporządkowanie tego układu jest sprawą ważną i pilną.

Układ ten ma wpływ na cały szereg wycinków życia gospodarczego, takich jak: ekonomia i finanse, technikę, a w tym i powstanie postępu technicznego, sprawy regulujące stosunki pracy i wynagrodzeń, sprawy zaopatrzenia materiałowo-technicznego.

Za podstawowy brak w prawnej regulacji tego układu należy uznać niewystarczające uporządkowanie i rozdzielenie funkcji administracyjnych. Brak także ścisłego określenia, w jaki sposób centralne ustalenia tych organów wiążą podstawowe podmioty gospodarcze. Uporządkowania wymaga zasięg regulacji, do której uprawnione są organy tego

² Z organem tym wiąże się ostatnio szerokie nadzieje przy wdrażaniu reformy gospodarczej. Por. L. Bar, *Trudny pierwszy rok ustaw. (O przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi przedsiębiorstwa, „Państwo i Prawo” 1982, nr 11.*

układu. Sprawą pilną jest ujęcie zasad bilansowania środków pracy i przedmiotów pracy w ramach funkcji planistycznej. Niedostateczny jest w tym układzie przedmiotowy podział szeregu zagadnień. Zasięg przedmiotowy tego układu niejednokrotnie pokrywa się z zakresem przedmiotowym organów założycielskich w układzie resortowym. Jako przykład można tu wskazać kompetencje dotyczące powstania nowej techniki, mieszczące się po części w układzie resortowym, a także w kompetencji Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki, Polskiej Akademii Nauk, Urzędu Patentowego. Wymagającą udoskonalenia jest też regulacja spraw normalizacyjnych mieszczących się po części w układzie resortowym, a po części w układzie funkcjonalnym bez wskazania na różne konsekwencje prawne dla adresatów aktu pochodzącego od organu resortowego i funkcjonalnego. Już z tego wyliczenia wynika, że rzeczą nieodzowną jest koncentracja kompetencji w odpowiednich układach i uwolnienie naczelnych i centralnych organów od obowiązku załatwiania spraw indywidualnych z ukierunkowaniem ich na rozwiązywanie zagadnień koncepcyjnych.

Układ organów funkcjonalnych — obok wydawania aktów generalnych — jest kompetentnym do wydawania aktów indywidualnych. Powstaje w tym miejscu dalsze zagadnienie, którym jest tryb wydawania tych aktów. Akty indywidualne z tego zakresu poddane są bądź to ogólnej procedurze administracyjnej uregulowanej w kodeksie postępowania administracyjnego, bądź też w ramach procedur szczególnych. Niektóre decyzje administracyjne można zaskarżyć drogą sądową, bądź do Naczelnego Sądu Administracyjnego, bądź do sądów powszechnych.

Celowym jest w tym miejscu podnieść postulat rozszerzenia zakresu kontroli sądowej decyzji administracyjnych w stosunku do obecnego stanu prawnego. Szersza kontrola sądowa decyzji administracyjnych zapadających w tym układzie prowadziłaby do zbliżenia tego układu do układu resortowego, w którym tryb ten jest wyraźnie uregulowany. Stopień samodzielności podstawowych podmiotów gospodarczych jest także w dużej mierze zależny od stopnia kontroli sądowej nad decyzjami regulującymi działalność tych podmiotów.

4. Wpływ terenowych organów administracji państwowej na podmioty gospodarcze jest uzależniony od tego, czy chodzi o przedsiębiorstwa państwowe, dla których organem założycielskim jest terenowy organ administracji, czy też o przedsiębiorstwo niezależne od tego układu. W pierwszym przypadku sytuacja prawna jest przejrzysta, skoro wpływ organów administracyjnych na tego rodzaju przedsiębiorstwa jest podobny jak w układzie resortowym. Organ założycielski ma

wpływ na tego rodzaju przedsiębiorstwa poprzez akty o utworzeniu przedsiębiorstwa, o podziale, łączeniu, likwidacji, akty kontroli, oceny, a także akty nadzoru.

W obecnym stanie prawnym terenowe organy administracji państwowej mają szeroko, a zarazem niejasno zarysowany zakres oddziaływania na przedsiębiorstwa państwowe poza sferą gospodarki „terenowej”.

Obowiązujące dotychczas przepisy o radach narodowych³ oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy⁴, a także inne akty prawne⁵, obejmowały cały wachlarz uprawnień koordynacyjnych w stosunku do przedsiębiorstw im niepodporządkowanych⁶. W praktyce jednak wpływ ten jest nikły. Powodem tego najpierw jest system finansowy, który w zasadzie nie wyposaża przedmiotów gospodarczych tego układu w środki niezależne od wpływu terenowych organów administracji państwowej. Dalej powodem tym jest niezbyt wyraźnie zarysowany system egzekucji aktów pochodzących od terenowych organów administracji państwowej, tak że akty władcze przybierają postać działań prawie niewładczych. W skrajnych przypadkach dochodzi do popularnej tzw. „zebrany” terenowych organów administracji państwowej u dyrektorów nie podporządkowanych im przedsiębiorstw, by zechcieli przeznaczyć pewne środki finansowe czy rzeczowe na określony cel społeczny służący niejednokrotnie w pierwszym rzędzie załodze tych przedsiębiorstw i ich rodzinom.

W publicznej dyskusji nad projektem nowej ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym podnoszono często słowa krytyki przeciwko brakowi integracji interesów przedsiębiorstw i innych podmiotów gospodarczych z interesami gospodarczymi terenu. W każdym razie jedno wydaje się pewne, że dotychczasowy stan nie mógł być dalej utrzymany. Nie mogą powtarzać się takie sytuacje, jakie niejednokrotnie występowały. Niech zilustrują to chociażby dwa następujące przykłady. Pewne miasto dynamicznie rozwijającego się przemysłu ogranicza swe możliwości w zakresie budownictwa mieszkaniowego z powo-

³ Ustawa z 25 I 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. z 1975, nr 26, poz. 139).

⁴ Chodzi szczególnie o rozporz. RM z 30 XI 1972r. w sprawie zadań i uprawnień koordynacyjnych gminnych rad narodowych i naczelników gmin (Dz.U. nr 49, poz. 316) oraz rozporz. RM z 23 XI 1973 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania koordynacji przez terenowe organy administracji państwowej (Dz.U. nr 47, poz. 278).

⁵ Por. np. uchwałę RP i RM z 28 XI 1980 r. w sprawie ramowych kierunków rozszerzenia uprawnień terenowych organów władzy i administracji państwowej [nie opublikowana].

⁶ Por. W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1978, s. 81 i n.

du braku m. in. urządzeń ciepłowniczych, a sąsiednia elektrownia, należąca do układu Ministra Górnictwa i Energetyki, „ogrzewa” miejscowy zbiornik wodny, gdyż musi wytracić z powodów technicznych swoją energię ciepłą. Innym przykładem są zakłady koksochemiczne będące w gestii Ministra Hutnictwa i Przemysłu Maszynowego wypuszczające w powietrze gaz w postaci tzw. „pochodni”, a z drugiej strony nie zezwala się miejscowej ludności na ogrzewanie gazem mieszkań.

Nowa ustawa o radach narodowych i samorządzie terytorialnym musiała wprowadzić takie mechanizmy oddziaływania na przedsiębiorstwa państwowe będące poza sferą gospodarki terenowej, iż jednostki te są zobowiązane do respektowania wpływu terenowych organów administracji państwowej na ich działalność. Z drugiej strony wpływ ten musi uwzględniać zasady samodzielności gospodarczej tych przedsiębiorstw.

Istotą jest tutaj uchwycenie związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy działalnością przedsiębiorstw, a ich wpływem na miejscowe zasoby surowcowe, źródła energii, a także zasoby ludzkie danego terenu. Prawidłowe ujęcie tych zagadnień wpłynie nie tylko na sytuację gospodarczą terenu, ale także samego przedsiębiorstwa korzystającego z tych zasobów. W tym miejscu posłużono się rozwiązaniami prawnymi stosowanymi już w sąsiednich państwach socjalistycznych. Jako przykład mogą tu służyć kompetencje władcze terenowych organów administracji państwowej w stosunku do niepodporządkowanych zakładów i kombinatów przewidzianych w prawie NRD⁷.

Wspomniana regulacja prawna upoważnia terenowe organy do działań władczych, a także niewładczych w stosunku do niepodporządkowanych jednostek w każdej sprawie, która dotyczy wykorzystania miejscowych zasobów ludzkich, rzeczowych i energetycznych⁸.

Wychodząc z punktu widzenia interesów przedsiębiorstwa państwowego, można by zaproponować takie rozwiązanie, ażeby podmioty te w ramach systemu finansowego wydzielały określony fundusz, tworzony według kryteriów podmiotowych czy przedmiotowych, w ramach którego finansowano by działania na rzecz terenu. Można przemyśleć, czy funduszu tego n'e można by przetworzyć w środki rzeczowe w postaci towarów i usług sprzętu dla prac wykonywanych w terenie.

Innym rozwiązaniem byłoby zbliżenie funkcji władczych terenowego organu, podejmowanych w stosunku do niepodporządkowanych przedsiębiorstw do funkcji nadzorczych uregulowanych w układzie resorto-

⁷ Por. ustawę z 12 VII 1973 r. o terenowych przedsiębiorstwach ludowych i ich organach w NRD (GBL I 1973 r. nr 32, s. 313).

⁸ Por. *Verwaltungsrecht. Lehrbuch*, Berlin 1979, s. 382 i n.

wym. Obowiązek określonych świadczeń przedsiębiorstwa na rzecz terenu byłby możliwy za zwrotem odszkodowania poniesionego przez terenowe organy administracji państwowej na rzecz przedsiębiorstwa. Dalej, przyjmując określony model przedmiotu władczego oddziaływania, zakresu i prawnych środków wiążących adresatów, niezbędną rzeczą jest wprowadzenie ochrony praw przedsiębiorstwa. Obecne szcątkowe uregulowania są niewystarczające. Uważam tu za przydatny model procedury określonej w stosunkach pomiędzy przedsiębiorstwem państwowym a organem założycielskim z sądową kontrolą tych aktów włącznie.

5. Ostatnim układem działającym w systemie stosowania prawa jest grupa organów działających poza systemem rad narodowych. Organy te ograniczają się w zasadzie do funkcji kontrolno-nadzorczych. W tym przedmiocie zarówno zakres działania tych organów, jak i tryb ich postępowania są dość wyraźnie uregulowane w przepisach prawnych. Trudności sprawia jednak prawidłowe ukształtowanie kompetencji tych organów w przedmiocie władczego oddziaływania na adresatów w wyniku działań kontrolno-nadzorczych. Większość tzw. zaleceń pokontrolnych obwarowana jest sankcjami w przypadku ich niewykonania.

Sankcje takie dotyczą zarówno osób prawnych (całe przedsiębiorstwo, spółdzielnia), jak też osób fizycznych, głównie pełniących funkcje kierownicze w podmiotach gospodarczych. Wykonanie tych zaleceń napotyka na trudności szczególnie w sytuacjach, gdy zależą one od działania innych organów, a na adresatach nie sposób wymusić działania zgodne z treścią zaleceń pokontrolnych. Znaczna bowiem część tych zaleceń ma charakter wskazań technicznych. Rodzi to z kolei problemy związane z działalnością reglamentacyjną innych organów państwowych. Jako przykład może posłużyć nakazanie w drodze zalecenia pokontrolnego, polegającego na przeprowadzeniu inwestycji, remontu wymagającego zabudowania maszyn i urządzeń objętych systemem rozdzielnictwa państwowego. Jeśli takie zalecenie pokontrolne jest obwarowane takim terminem, który koliduje z terminami dostaw maszyn i urządzeń w ramach rozdzielnictwa państwowego, to adresat takiego zalecenia bez swej winy nie może wykonać udzielonego zalecenia. Terminy realizacji zaleceń pokontrolnych wyznaczają usunięcie usterek do miesiąca, dwóch czy pół roku, natomiast terminy dostaw określonych materiałów wynoszą czasami okresy kilkuletnie.

Przy tego rodzaju działaniach władczych nieodzownym jest współdziałanie organów państwowych, które chroniłoby adresata przed nie możliwością wykonania ich woli. W praktyce niejednokrotnie kłopoty rodzą się w tego rodzaju sytuacjach, w których przy rozwiązaniu ja-

kiegoś zagadnienia można posłużyć się różnymi sposobami działań. Często organ państwowy, wbrew zasadzie alternatywności rozwiązań, wskazuje jako wyłączone rozwiązanie jedno z tych zachowań, i to w praktyce trudniejsze do przeprowadzenia. Tym razem mamy do czynienia z brakami współdziałania organu państwowego z adresatem tego aktu.

Należałoby w tym miejscu podnieść, że decyzje mogłyby zostać wydawane z uwzględnieniem szerszych zastrzeżeń i warunków podnoszonych przez inne organy biorące udział we współdziałaniu, a także strony. Ustalenia te mogłyby być traktowane jako warunek, i nie miałyby one samodzielnego bytu prawnego, to znaczy, że nie byłoby od nich odwołań względnie skargi jako środków niezależnych od końcowych decyzji. Można by się od nich odwołać, względnie zaskarżyć, tylko w środkach odwoławczych skierowanych przeciwko decyzji.

Sprawa teoretycznego opracowania warunku czynności prawnej w polskiej nauce prawa administracyjnego nie jest dotąd dostatecznie posunięta. Pewne światło rzucają na nie opracowania dotyczące prawa budowlanego i warunków urbanistycznych, prac projektowych przy lokalizacji inwestycji o charakterze budowlanym. Jest to jednak zagadnienie o szerszym znaczeniu, które w ramach niniejszego opracowania może być jedynie wyselekcjonowane dla dalszych badań. Będą tu musiały być wykorzystane teoretyczne ustalenia nauki prawa administracyjnego innych państw, a szczególnie dorobek NRD-owskiej teorii prawa o warunkach jako samodzielnych formach działań administracyjnych obok decyzji i postanowień⁹.

6. Podział kompetencji w przedmiocie współdziałania jest zagadnieniem istotnym nie tylko z punktu widzenia trybu wydawania tych aktów i prawnych wymogów przy poszukiwaniu optymalnych rozstrzygnięć w działalności władczej. Mogą tu zachodzić różne możliwości dojścia do konkretnego zachowania się adresata. W trakcie omawianego współdziałania organów różnych układów powstają różnego rodzaju stosunki prawne. W dalszej zatem części zamierzam dokonać teoretycznego usystematyzowania tych stosunków i podjąć próbę ustalenia ich praktycznych konsekwencji, jakie występują po stronie adresatów tych aktów. Chciałbym tu wskazać na spójność w formułowaniu działań władczych w stosunku do adresatów tych działań. Brak bowiem takiego podejścia prowadzi często do nieskuteczności systemu prawnego, który jest jednym z podstawowych mankamentów porządku prawnego.

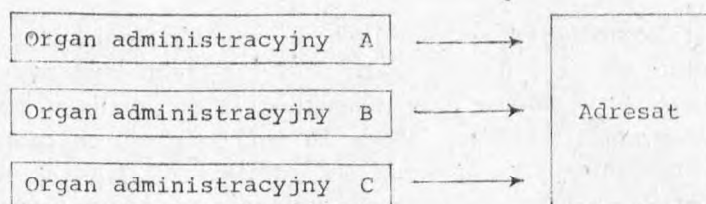
⁹ Por. *ibidem*, s. 385 i n.

Nauka teorii prawa wypracowała przejrzysty podział norm prawnych na generalno-abstrakcyjne i generalno-konkretne oraz na indywidualno-abstrakcyjne i indywidualno-konkretne. Chociaż nazewnictwo jest tutaj niejednolite, to jednak sam podział jest przez większość autorów akceptowany¹⁰. Podział norm prawnych na abstrakcyjne i konkretne może być dopełniony dalszymi podziałami, opartymi na bardziej szczegółowych kryteriach, na normy jednorodne i kompleksowe oraz na jednokrotne i wielokrotne¹¹. Ten dorobek teorii prawa można wzbogacić podziałem według innych kryteriów.

Mam na myśli cztery modele stosunków prawnych opartych na kryteriach podmiotowych organów wydających akty prawne i adresatów tych aktów. Chodzi tutaj o modele oznaczone umownie jako:

- a) wielokrotnie tożsame,
- b) wielokrotnie sprzeczny,
- c) nadrzędności i podrzędności,
- d) krzyżujący się.

Ad a) Model stosunków prawnych wielokrotnie tożsame pojawia się wtedy, gdy szereg organów administracyjnych może tworzyć stosunki prawne z jednym podmiotem i wyznaczać mu każdorazowo to samo zachowanie się. Każdy z tych organów działa na podstawie odrębnej normy kompetencyjnej, wynikającej z innego aktu prawnego. Zazwyczaj działanie określają odrębne przepisy prawne, przewidujące procedurę właściwą dla danego rodzaju działalności. Model ten można ująć w sposób przedstawiony na schemacie 1.



Schemat 1

W prezentowanym modelu stosunków prawnych występują wielokrotnie tożsame działania organów państwowych, najczęściej różnych układów. Sytuację prawną adresata określa pierwszy stosunek prawny ujęty w kategorii czasu, to znaczy ten, który został najpierw nawiązany.

¹⁰ Por. K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 284; Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa—Poznań 1977, s. 23.

¹¹ Por. J. Wróblewski, *Sposoby wyznaczania zachowań się przez przepisy prawne*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1965, s. I, z. 38.

Dalsze stosunki prawne nie tworzą już dla adresata nowych sytuacji prawnych, a sprowadzają się do powtórzenia już nieistniejących praw i obowiązków. Jako przykład może posłużyć decyzja dotycząca zastosowania określonego rozwiązania technicznego, adresowana do przedsiębiorstwa budowlanego działającego w ramach resortu górnictwa i energetyki.

Pierwszym organem nakazującym określone działanie jest Minister Górnictwa i Energetyki działający na podstawie art. 54 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych w związku z zaistniałą klęską żywiołową¹². Drugim organem może być Minister Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych działający na podstawie przepisów prawa budowlanego¹³, a trzecim organem — terenowy organ administracji państwowej działający w ramach nadzoru architektoniczno-budowlanego, przy czym podstawą tych działań są przepisy prawa budowlanego i przepisy wykonawcze do niego.

Treścią tych aktów może być stosowanie nowego materiału budowlanego, nowej konstrukcji lub technologii robót budowlanych, a także użytkowanie gotowych już obiektów. Wspomniane decyzje (poza pierwszą) są w zasadzie zbędnym oświadczeniem woli pozostałych organów. W konsekwencji prowadzą z jednej strony do działalności pozornej organów administracji państwowej, a z drugiej strony przyzwyczajają adresatów do reagowania na odpowiednie działania prawne dopiero wówczas, gdy wskazań tych jest więcej. Poza pierwszym stosunkiem prawnym wszystkie dalsze stosunki należy uznać za społecznie zbyteczne i nieskuteczne.

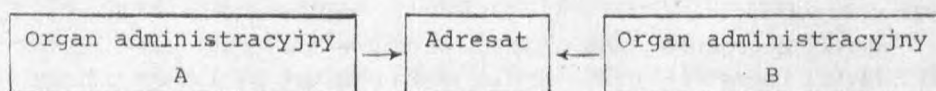
Odpowiednie wcześniejsze współdziałanie wszystkich tych organów, które wydały akty prawne w stosunku do tego samego adresata o identycznej treści, doprowadziłyby do eliminowania tych wielokrotnionych tożsamyh działań. Oczywiście mogą tu wystąpić przypadki, kiedy ocena ta może wydawać się zbyt surową. Na przykład: jakieś zachowanie się adresata może być tak doniosłe dla gospodarki, że Pałski Komitet Normalizacji, Miar i Jakości (nasz układ funkcjonalny), a jednocześnie minister resortowy zobowiązuje zastosować określone rozwiązanie w praktycznej działalności określonego przedsiębiorstwa i takie samo polecenie wydaje identycznemu adresatowi organ kontrolno-nadzorczy (Urząd Dozoru Technicznego) z naszego układu znajdującego się poza systemem rad narodowych. Wówczas adresat może wysunąć jeden podstawowy wniosek, że wprowadzie dalsze działania, poza pierw-

¹² Chodzi o ustawę z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. nr 24, poz. 122), z późn. zm.

¹³ Por. art. 9 ust. 2 ustawy z 24 X 1974 r. *Prawo budowlane*, (Dz.U. nr 38, poz. 229).

szym w czasie, są zbędne, ale wielokrotność działań jest wskazówką wysokiej społecznej doniosłości tego rozwiązania.

Ad b) Drugi model, przeciwny do pierwszego — nazwany umownie wielokrotnie sprzecznym — można przedstawić w postaci schematu 2.



Schemat 2

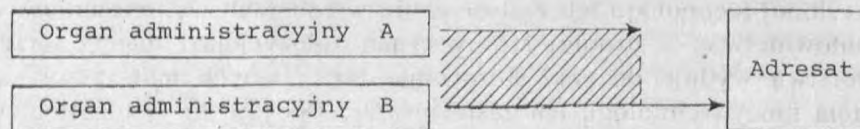
Model ten pojawia się w sytuacji, w której przynajmniej dwa organy administracyjne nawiązują stosunki prawne z tym samym podmiotem, wyznaczając mu przeciwstawne w treści zachowania się w danej sprawie. Zazwyczaj organy te działają na podstawie odrębnej podstawy materialno-prawnej i odrębnej procedury. Jako przykład może tu posłużyć decyzja Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych, dotycząca zastosowania określonego rozwiązania materialowego czy konstrukcyjnego w budownictwie, oraz decyzja Ministra Gospodarki Materialowej, zakazująca stosowania powyższych materiałów i nakazująca stosowania innych, jego zdaniem nowszych, dostępniejszych, antyimportowych materiałów¹⁴.

Adresat stoi tu przed wyborem, do którego z nakazanych lub zakazanych zachowań musi się zastosować, z konieczności naruszając przy tym co najmniej jedno z nakazanych zachowań. Wyboru tego może dokonać samodzielnie albo przy odwołaniu się do gwarancji procesowych, które pozwolą ustalić przedmiot wyboru jego zachowania się. Taki model, mogący prowadzić do kolizji zachowań, jest społecznie niepożądany, a przy napotkaniu go w systemie prawnym wymaga eliminacji.

Ad c) Trzeci model wielokrotnego stosunku prawnego występującego przy nadrzędności i podrzędności przedmiotu zachowania się w stosunku do tego samego adresata można przedstawić jak w schemacie 3.

W modelu tym jeden z organów wyznacza adresatowi przedmiot zachowania się wężej lub szerzej w stosunku do przedmiotu wyznaczonego przez inny organ. Za przykład może posłużyć decyzja Ministra Górnictwa i Energetyki adresowana do przedsiębiorstwa budownictwa górniczego co do zastosowania określonego materiału przy usu-

¹⁴ Podstawą takich działań może być § 2 ust. 2, pkt. 2 rozporz. RM z 31 III 1976 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Materialowej (Dz.U. nr 14, poz. 88).



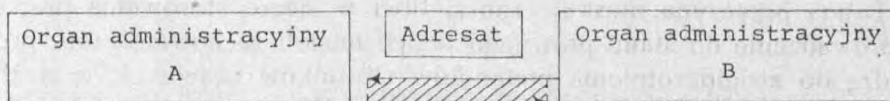
Schemat 3

waniu klęski żywiołowej oraz druga decyzja Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych, oparta na przepisach prawa budowlanego, polecająca zastosowanie tych materiałów, o których mowa w decyzji organu założycielskiego, a ponadto w określonych technologiach wykonawstwa robót budowlano-montażowych.

Działania organu wyznaczającego zachowanie się zawężone (tylko w stosunku do materiałów) jest prawnie zbędne, skoro mieści się w działaniu szerszym drugiego organu (materiały i technologie wykonawstwa robót). W tej sytuacji po stronie adresata powstaje pytanie: do którego z tych zachowań powinien się zastosować. Jedno zachowanie się jest podwójnie wyznaczone, a drugie tylko pojedynczo. Adresat wybiera zazwyczaj zachowanie najwygodniejsze dla siebie. Wybór niejednokrotnie podyktowany jest innymi motywami, takimi jak: zależnością organizacyjną, personalną, ekonomiczno-finansową itp.

Konsekwencją tego układu może być i przeświadczenie adresata, że zachowanie jego jest o tyle trafne, o ile mieści się w tożsamej treści zachowań różnych organów. Konsekwencją tego stanu jest obniżenie prestiżu jednej czy też obu decyzji i zobojętnienie adresata na różne działania organów administracji państwowej.

Ad 4) Czwarty model, określony poprzednio umownie jako model wielokrotnych stosunków prawnych krzyżujących się, można przedstawić jak w schemacie 4.



Schemat 4

W tym modelu dyspozycje reguł prawnego zachowania się są częściowo tożsame, a częściowo pozostają ze sobą w sprzeczności. Za przykład może tu posłużyć decyzja Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych, powstała na podstawie prawa budowlanego, dotycząca obowiązku zastosowania przez określonego adresata (którym jest przedsiębiorstwo budowlane) określonych materiałów

i określonej technologii ich zastosowania w robotach wykończeniowych w budownictwie. Z drugiej strony organ założycielski danego przedsiębiorstwa wydaje decyzję stosowania tych samych materiałów, ale w zgoła innej technologii ich zastosowania. Decyzje te są tożsame tylko pod względem określonych materiałów budowlanych, lecz sprzeczne ze sobą co do technologii ich zastosowania w robotach budowlanych. Jest w tej sytuacji znowu rzeczą adresata, w drodze wyboru lub przy wykorzystaniu gwarancji procesowych, zastosować się do określonej możliwości zachowania się. Konsekwencją takiego stanu jest przynajmniej częściowe naruszenie dyrektywy prawnej jednego z tych organów.

Powyższe modele stosunków prawnych są zbudowane w jeszcze stosunkowo prosty i przejrzysty sposób. Jest też możliwe w obecnej sytuacji prawnej dalsze skomplikowanie sytuacji w drodze powstania modeli mieszanych. Jest możliwe jednocześnie wydanie decyzji przez większą liczbę organów adresowanych do tego samego adresata, wydanych przy stosowaniu modelu wielokrotnie sprzecznego, w połączeniu z decyzją innych organów wydanych w modelu wielokrotnie krzyżującym się. Wymieszanie to może wystąpić w stosunku do wszystkich wyżej przedstawionych modeli.

W każdym razie przykłady i modele służą do uzasadnienia generalnego wniosku, że wprowadzenie do stanu prawnego wielości norm prawnych i organów uprawnionych do tożsamych działań jest niekorzystne i prowadzi do nieskuteczności całej regulacji prawnej. Oto najważniejsze jej przyczyny.

Pierwszą przyczyną jest niejasna sytuacja w sferze stanowienia prawa. Wbrew pozorom wielość norm prawnych nie służy sprawnemu uregulowaniu danego wycinka życia społecznego. Wręcz przeciwnie, stwarza kolizje zachowań, pozorność działań oraz konflikty.

Druga przyczyna nieskuteczności tkwi w sferze stosowania prawa. Wprowadzenie do stanu prawnego takich modeli zachowań, które prowadzą do zwielokrotnienia podmiotów stosunków prawnych, z możliwością wyznaczania różnych zachowań wielokrotnie tożsamych, albo sprzecznych albo krzyżujących się, prowadzi do braku skuteczności. Przy takim stosowaniu prawa można zaryzykować twierdzenie, że lepiej jeśli taki system nie działa, niż gdyby wszystkie organy miały spełniać swoje kompetencje prawem przewidziane. Rozwiązanie pozytywne polegałoby najpierw na ograniczeniu liczby praw i organów kompetentnych do załatwiania indywidualnych spraw.

Poprawa jakości prawa leży w poszukiwaniu modeli prostych, jednokrotnych stosunków prawnych. Pożądaną prostotę można osiągnąć

łatwiej wtedy, gdy jednorodne zadania będą powierzone jednemu organowi administracji. Jeżeli już zachodzi konieczność powierzenia zadań większej liczbie organów, to koniecznym jest określenie obowiązku współdziałania tych organów, uprawnień koordynacyjnych i ściśle określenie, kto ostatecznie rozstrzyga sytuacje kolizyjne między organami. Do jednego adresata winna docierać tylko jednorodna decyzja, przez co wykluczona jest możliwość i konieczność dokonywania wyboru, któremu oświadczeniu woli dać posłuch. Wyjątkiem mogą być jedynie działania niewładcze, które nie stwarzają tego rodzaju kolizji, a umożliwiają wybór własnego działania.

Na zakończenie trzeba podnieść jeszcze jedną sprawę. W podjętym temacie nastąpiła koncentracja myśli wokół zagadnień ustrojowych. Pominęto zagadnienia form działania, problematykę proceduralną, a co szczególnie ważne — sprawę egzekucji decyzji pochodzących od organów administracyjnych, a adresowanych do podmiotów gospodarczych. Zagadnienia proceduralne, a co jeszcze ważniejsze — wsparcie stosowania prawa w gospodarce narodowej na sankcji i jej egzekucji są słabo ukształtowane w stanie prawnym. Pilną zatem potrzebą będzie podjęcie tych tematów w literaturze prawniczej i wypracowanie dla nich teoretycznych modeli, a następnie przeniesienie ich do stanu prawnego.

Katedra Prawa Finansowego
i Prawa Zarządzania Gospodarką Narodową
Zakład Prawa Zarządzania
Gospodarką Narodową
Uniwersytet Śląski

Gerard Kuźnik

LA RÉFORME ÉCONOMIQUE ET LA COOPÉRATION
DES ORGANES ADMINISTRATIFS
DANS LA GESTION DE L'ÉCONOMIE NATIONALE

Le problème de la coopération des organes administratifs de divers échelons dans le processus de la gestion de l'économie nationale est l'objet de cet article. Le modèle actuel de l'administration universelle et économique a quatre systèmes de base: ceux ministériel et fonctionnel, le système des organes territoriaux de l'administration d'état et celui en dehors du système des conseils nationaux. Ces orga-

nes coopèrent aussi bien dans le domaine d'établissement du droit que celui de son application. Jusqu'à présent la réforme économique n'a rajusté que le système ministériel. Cela s'est produit à la suite d'une sélection des fonctions, d'une définition précise des formes d'action et d'une large utilisation du contrôle judiciaire sur les décisions administratives.

Le système fonctionnel, lui aussi, a été soumis, bien que d'une façon partielle, à ces procédures d'arrangement; le système des organes de l'administration d'état, et celui des organes agissant en dehors du système des conseils nationaux, n'ont subi aucun changement. Les sujets économiques n'exercent qu'une influence minime sur l'établissement du droit aussi bien par les organes du pouvoir que par ceux de l'administration.

La pratique de ce qu'on appelle consultation sociale des entreprises doit être élargie et mise dans les cadres juridiques. L'arrangement de tous les systèmes doit prendre cette direction vers laquelle s'est orienté le système ministériel. En raccourci: il consiste en commission de la fonction de planification à l'entreprise et des fonctions de surveillance et de contrôle aux organes administratifs.

Il faut aussi continuer une large introduction judiciaire sur les décisions administratives. Sans être arrangé, cet état mène à l'inefficacité du droit, car l'actuel état juridique permet de distinguer les relations juridiques fâcheuses, comme souvent identiques, souvent contradictoires, comme celles qui se croisent et ne sont pas égales.