

Maria Królikowska-Olczak

PRAWNE FORMY ZARZĄDZANIA
PRZEDSIĘBIORSTWAMI PAŃSTWOWYMI

I

Podmioty administracji gospodarczej realizują przyznane im uprawnienia w określonych formach, których treść jest uzależniona od przyjętego systemu zarządzania. System zarządzania pośredniego przewidując ściśle współdziałania instrumentów prawnych i ekonomicznych, z uwzględnieniem kierunku polityki gospodarczej, wpływa na nowe kształtowanie się proporcji stosowania poszczególnych prawnych form zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi.

Przeobrażenia prawnych form zarządzania wynikają przede wszystkim z koncepcji ekonomicznych. Wprawdzie odnotowano tymczasowe zahamowanie we wdrażaniu nowego systemu ekonomiczno-finansowego¹, nie oznacza ono jednak podważenia jego podstawowych zasad. Kierunek rozwiązań ustalony przez VI i VII Zjazd PZPR jest nadal zachowany².

Wydaje się, że stwarza to korzystną sytuację dla przedsiębiorstwa, ponieważ w odróżnieniu od bezpośrednich nakazów i zakazów, dotyczących wyników działalności podmiotów administracji gospodarczej, parametry określają warunki podejmowania rozstrzygnięć przez te podmioty. Pozostawiają one jednocześnie przedsiębiorstwom pewną sferę wyboru, wskazując jedynie na ekonomiczne konsekwencje działań³. Nie można więc nie zauważyć rosnącego wpływu parametrów ekonomicz-

¹ Por. Z. Niedbała, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w warunkach koncentracji produkcji*, „Państwo i Prawo” 1977, z. 8/9, s. 142 i n.

² Uchwała Rady Ministrów nr 48 z dnia 18 marca 1977 r. w sprawie modyfikacji systemu funkcjonowania państwowych organizacji gospodarczych w dostosowaniu do celów i warunków realizacji Narodowego Planu Społeczno-Gospodarczego na lata 1976—1980 (nie publikowana). Omówienie tej uchwały z ekonomicznego punktu widzenia zawierają artykuły ogłoszone w „Dokształcaniu Kadr Kierowniczych” 1977, nr 7—8.

³ R. Małinowski, *Charakter prawny parametrów ekonomicznych a system WOG*, „Państwo i Prawo” 1978, z. 2, s. 20.

nych również i na prawne formy zarządzania przedsiębiorstwem państwowym.

Prawne formy działania są w pewnym stopniu zdeterminowane, jak się wydaje, poszczególnymi układami powiązań administracyjnoprawnych przedsiębiorstwa z jednostką nadrzędną. Z tych względów wynika konieczność poddania niektórych funkcji zarządzania regulacji administracyjnoprawnej i stosowania administracyjnoprawnych form działania. Wydaje się również, że inne formy mogą mieć zastosowanie w odniesieniu do działalności danej kierownictwu, nadzorowi, koordynacji organów nadrzędnych wobec przedsiębiorstwa, odmienne natomiast — w sferze jego samodzielnej działalności. Należy jednak zaznaczyć, że uzależnienie form prawnych od sfery działania nie może ograniczać swobodnego wyboru właściwej formy, a jedynie powinno stanowić zabezpieczenie przed użyciem aktów o charakterze władczym w tych dziedzinach działalności przedsiębiorstwa, w których brak jest wyraźnego upoważnienia organu do korzystania z tego rodzaju aktów⁴.

Uregulowania prawne wyznaczają zakres zadań podmiotów administracji gospodarczej, niezbyt precyzyjnie natomiast określają sposób ich realizacji. Powoduje to w konsekwencji liczne wątpliwości zarówno odnośnie do charakteru prawnego podejmowanych działań, jak i sposobu ich stosowania. Oznacza to, że nie wszystkie działania podejmowane w sferze zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi mają charakter prawny, znaczna ich część to działania faktyczne. Czynności faktyczne, za pomocą których podejmowane są konkretne działania, wyznaczone w swej treści i formie wynikami rachunku ekonomicznego oraz założeniami polityki państwa, nie wywołujące skutków prawnych, nie będą stanowiły przedmiotu naszych zainteresowań. Za punkt wyjścia dalszych rozważań przyjmiemy podane przez T. Rabską pojęcie administracyjnoprawnych form zarządzania gospodarką jako „[...] wszelkie działanie, pochodzące od któregośkolwiek z podmiotów administracji gospodarczej, regulowane przez prawo, a dotyczące konkretnych sytuacji gospodarczych — chodzi więc o te działania, dla których została ustalona jakaś forma ich podejmowania, które się uzewnętrzniają pod określoną postacią i z którymi prawo wiąże określone skutki. Formy prawne, a więc te zewnętrzne, formalne przejawy działań są powtarzalne i wielokrotne,

⁴ Istotną przesłanką prawną wyboru formy działania jest istnienie właściwej podstawy prawnej. Przyjmujemy pogląd Z. Rybickiego, że do stosowania aktów o charakterze władczym niezbędne jest wyraźne upoważnienie organu do działania w tego rodzaju formach. Do podjęcia natomiast działań w formie niewładczej wystarczającą podstawą są przepisy ustalające kompetencje danego organu; por. Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1975, s. 376.

zmienna natomiast, dostosowana do konkretnej sytuacji, jest ich treść”⁵. W opracowaniu niniejszym rozważania zawężone są do dwóch rodzajów formy zarządzania: aktu administracyjnego i porozumienia gospodarczego. Zagadnieniem odrębnym, które nie zostało podjęte w artykule, ponieważ wymaga osobnego opracowania, jest klasyfikacja form działania podmiotów administracji gospodarczej.

II

Zacniemy od analizy tych prawnych form działania podmiotów administracji gospodarczej, które zmierzają do jednostronnego określenia sytuacji przedsiębiorstwa, lub które wskazują na jego sposób zachowania się. Przyjmijmy, naszym zdaniem słuszną, propozycję A. Chełmońskiego, aby zrezygnować z podziału na akty generalne i indywidualne (tak istotnego w powszechnym prawie administracyjnym) z uwagi na możliwość identyfikacji adresatów w obrębie resortu⁶. W każdym przypadku będzie więc chodzić o zindywidualizowane działanie zindywidualizowanego podmiotu gospodarczego.

W układzie minister—zjednoczenie—przedsiębiorstwo znaczną rolę przypisuje się nadal aktom administracyjnym, które tworzą obowiązujące normy prawa dla przedsiębiorstwa, są narzędziem organizowania działalności gospodarczej i kierowania pracą jednostek podporządkowanych. Istniejąca struktura zarządzania daje podstawę do rozszerzenia pojęcia aktu administracyjnego na dziedzinę zarządzania gospodarką narodową. Organy przedsiębiorstwa, organy zjednoczenia są bowiem „prawnie umocowane do podejmowania części swej działalności w formach administracyjnoprawnych i na mocy norm prawa administracyjnego w tym zakresie, o ile jest to niezbędne do wykonywania w gospodarce państwowej tych zadań i funkcji, które są im powierzone przez centralne organy administracji”⁷. Wydawane przez podmioty administracji gospodarczej decyzje są — jako akty administracyjne — aktami jednostronnymi, są oświadczeniami woli, które niezależnie od ustosunkowania się adresata zyskują moc prawną.

W nauce prawa administracyjnego akty administracyjne zewnętrzne

⁵ T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa—Poznań 1977, s. 161.

⁶ A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966, s. 81.

⁷ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna w sprawach gospodarczych*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 2, s. 34.

(decyzje)⁸ muszą spełniać szereg wymogów formalnych, które decydują o ich prawidłowości, a niekiedy nawet i o ważności. Każdy taki akt musi mieć konkretną podstawę prawną zawartą w przepisie prawa materialnego, musi być wydany w określonej formie. Ponadto prawo przyznaje stronom środki procesowe, których zastosowanie może spowodować uchylenie lub zmianę wydanego już aktu administracyjnego. Nasuwa się pytanie, czy te cechy aktów administracyjnych zewnętrznych można przypisać aktom administracyjnym w gospodarce narodowej?

Wśród wymogów, jakie powinny być stawiane aktom administracyjnym w sferze zarządzania gospodarką narodową, na pierwszym miejscu trzeba wymienić podstawę prawną aktu. Ustalenie, jakie normy prawne mogą stanowić podstawę prawną aktów kierowanych przez jednostki nadrzędne do podległych przedsiębiorstw państwowych, następcza znaczne trudności. Przyczyny należy upatrywać w złożonej strukturze systemu źródeł prawa gospodarczego oraz w sytuacji prawnej przedsiębiorstwa państwowego⁹.

Omawiając podstawę prawną aktów administracyjnych sięgniemy do poglądów A. Chełmońskiego, który dla pogłębienia analizy norm prawa administracyjnego gospodarczego wprowadza podział norm prawnych na dwie grupy: normy sytuujące i wskazujące. Punktem wyjściowym do ich określenia jest przyjęcie w hierarchii źródeł prawa systemu pionowego, w którym występujące normy wynikają z aktów prawnych zawierających kolejne delegacje. Normy sytuujące wynikają z aktów biorących swój początek w ustawie, stanowiąc podstawę stosunków prawnych pomiędzy organami państwowymi a jednostkami gospodarczymi. Określają one kompetencje podmiotów. Normy wskazujące nie przyznają swym adresatom żadnych nowych kompetencji, lecz jedynie określają sposób i kierunek wykonania kompetencji wynikających z norm sytuujących¹⁰. Oceniając rolę normy sytuującej i wskazującej w kształ-

⁸ W nauce prawa administracyjnego za akt administracyjny przyjęło się uważać jednostronną czynność organu administracji państwowej podjętą w granicach kompetencji określonej normami prawa administracyjnego materialnego i ustalającą w sposób konkretny prawa lub obowiązki indywidualnie oznaczonego adresata. Powyższa definicja zawiera określenie aktów administracyjnych *sensu largo*, gdyż obejmuje zarówno akty kierowane przez organ administracji do podmiotów stojących poza pionem organizacyjnym, do którego należy organ wydający akt (tzw. akty zewnętrzne), jak też akty kierowane do organów hierarchicznie podporządkowanych (tzw. akty wewnętrzne); por. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 232—235.

⁹ Stanowisko takie reprezentuje również J. Grabowski, *Decyzja jednostki nadrzędnej jako źródło zobowiązań w obrocie społecznym*, Warszawa 1975, s. 104—105.

¹⁰ Chełmoński, *op. cit.*, s. 38 i n.

towaniu podstawy prawnej aktu administracyjnego należy stwierdzić, zgodnie ze zdaniem wspomnianego autora, że tylko treść normy sytuującej może stanowić tę podstawę.

Administracyjne przepisy materialne i procesowe normujące problemy związane z działalnością przedsiębiorstw zawarte są w aktach prawnych różnej rangi: dekretach, rozporządzeniach, uchwałach, okólnikach czy instrukcjach. Wydawane są one w sposób dorywczy, podlegają częstym zmianom. Cechą charakterystyczną norm należących do prawa gospodarki narodowej jest również to, że znaczna liczba norm określających stosunki między jednostką nadrzędną a przedsiębiorstwem państwowym ustalana jest na podstawie ogólnych norm kompetencyjnych przez jednostkę nadrzędną, mającą być uczestnikiem tych stosunków. Zaznaczyć trzeba, że kompetencje do wydawania takich norm określone są zazwyczaj szeroko, co daje możliwość swobodnego ich kształtowania wobec przedsiębiorstw. Stwarza to niebezpieczeństwo kierowania do przedsiębiorstw państwowych aktów wydanych na podstawie norm kompetencyjnych, które z kolei upoważniają do tworzenia norm wskazujących, oraz norm, z których wynika uznanie upoważnienia do działania ze skutkiem prawnym. Słuszny wydaje się kierunek rozważań J. Borkowskiego, który twierdzi, że „[...] rodzi się domniemanie, że sama funkcja zarządzania i kierownictwa w państwowym aparacie gospodarczym legitymuje do podejmowania decyzji, które zawsze tworzą skutki prawne i które rodzą odpowiedzialność ściśle prawną za ich wprowadzenie w życie. A to już wprost zagraża samodzielności przedsiębiorstwa i stawia pod znakiem zapytania skuteczność bodźców ekonomicznych w gospodarce”¹¹. Należy także zgodzić się z poglądem reprezentowanym przez J. Borkowskiego, że norma kompetencyjna może stanowić podstawę prawną aktu administracyjnego, jeżeli reguluje rodzaj prawnych form działania oraz zakres korzystania z nich. Tym samym, jeżeli uprawnienie do działania nie jest przyznane wyraźnym przepisem kompetencyjnym, to wyznaczone zadania należy realizować przez podejmowanie czynności faktycznych.

Wylania się kwestia wpływu parametrów ekonomicznych na podstawę prawną aktu. Parametry ekonomiczno-finansowe, w odróżnieniu od bezpośrednich nakazów i zakazów, określają dla podmiotów administracji gospodarczej jedynie warunki podejmowania rozstrzygnięć przez podanie ich ekonomicznych konsekwencji. Pozostawiają autorom decyzji pewną sferę wyboru. Prawnie uchwytnym „wspólnym jądrem wszystkich rodzajów parametrów jest zawsze obowiązująca współzależność pomiędzy określonymi elementami ekonomicznymi, znajdująca wyraz

¹¹ Borkowski, *op. cit.*, s. 36.

finansowy, ujęta w liczbowej formie, niekiedy w postaci wzoru matematycznego”¹². Z określenia tego wynika, że są one bliższe normom wskazującym, w pewnym zakresie uzupełniając ich treść. Norma wskazująca nie stanowi wprawdzie podstawy prawnej aktu administracyjnego, parametry wpływają jednak na kształtowanie tej podstawy przez dokonanie wyboru norm, eliminując te z nich, które są niezgodne z obowiązującymi zasadami ekonomiczno-finansowymi. Tym samym wywierają wpływ na sytuację adresata aktu.

Krąg podmiotów upoważnionych do wydawania aktów administracyjnych jest szeroki, obejmuje bowiem naczelne organy administracji gospodarczej, organy zjednoczenia, organy przedsiębiorstwa. Podmioty te, wyposażone w osobowość prawną i własny zakres kompetencji, mogą być jednocześnie adresatami tych aktów. Trzeba też zwrócić uwagę, że przedmiotem regulacji w dominującym zakresie jest zarząd majątkiem państwowym. Podkreślić należy, że akty administracyjne są wydawane w celu organizowania państwowej działalności gospodarczej, z uwzględnieniem powiązań planu gospodarczego przez wskaźniki planowe; są to akty, które opierają się na elementach prawnych i pozaprawnych, a z tych ostatnich kalkulacja ekonomiczna ma znaczenie priorytetowe¹³. Akt administracyjny występujący w stosunkach gospodarczych charakteryzuje również jednostronność rozstrzygnięcia (ustalająca indywidualność sytuacji i konkretność adresata) oraz władczość.

Pojęcie władztwa administracyjnego odgrywa istotną rolę w kształtowaniu obrazu teoretycznego prawnych form zarządzania. Z władztwem administracyjnym ściśle związana jest wzajemna współpraca poszczególnych podmiotów gospodarczych. Podkreślenia wymaga splatanie się elementów władztwa administracyjnego i elementów współdziałania, zarówno w obrębie jednostek gospodarczych różnych szczebli, jak i między podmiotami tego samego stopnia. Ta pozorna sprzeczność, na którą słusznie zwrócił uwagę R. Malinowski, polega na konieczności połączenia realizacji obu wymienionych elementów¹⁴. Z jednej strony mamy bowiem do czynienia ze stosunkami w ramach układu pionowego (występują tu bowiem związki i ciągłość przepisów gospodarczych), z drugiej natomiast spotykamy się z działalnością gospodarczą, opierającą się na działaniu praw ekonomicznych, co wymaga pewnego stopnia operatywnej samodzielności podmiotów gospodarczych. Nasuwa się pytanie: czy istnieje możliwość uciekania się do przymusu administracyjnego, gdy mamy

¹² Malinowski, *op. cit.*, s. 20.

¹³ M. Wostal, *Charakter prawny form oddziaływania zjednoczenia na przedsiębiorstwa państwowe*, Warszawa—Poznań 1975, s. 87.

¹⁴ R. Malinowski, *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1975, s. 207.

do czynienia z brakiem realizacji aktu wydanego przez jednostkę nadrzędną wobec przedsiębiorstwa? „Klasyczne” środki przymusu w zakresie postępowania egzekucyjnego, którymi dysponuje administracja wobec osób fizycznych, w zasadzie nie mogą być stosowane. Należy zgodzić się z R. Malinowskim, że gwarancję realizacji aktu administracyjnego stanowią powiązania organizacyjne i personalne autora aktu z jego adresatem, pełniące w sposób pośredni rolę środków przymusu¹⁵.

Pojawia się kolejne pytanie: jaki zakres władztwa zawierają akty jednostronne adresowane do przedsiębiorstwa?

Pojęcie władztwa administracyjnego rozważył J. Borkowski, wyodrębniając postać władztwa pełnego, występującego przy podejmowaniu przez administrację niektórych aktów zewnętrznych, jak również postacie władztwa ograniczonego, ujawniającego się przy podejmowaniu działań w innych formach prawnych. Władztwo administracyjne zdaniem J. Borkowskiego będzie stopniowaną cechą działań administracji państwowej¹⁶. Na możliwość stopniowania władztwa wskazują rozważania A. Chelmońskiego, który zauważa, iż „[...] działania administracji uszeregować można w pewien swoisty ciąg działań jednostronnych, władczych, opatrzonych wyraźnymi sankcjami, poprzez działania jednostronne, ale już nie poparte przymusem, aż do działań dwustronnych, których skuteczność zależy w dużym stopniu od rzeczywistego dążenia do współdziałania zainteresowanych podmiotów”¹⁷. Stwierdzenie o możliwości stopniowania władztwa w działaniach administracyjnych jest aktualne także w odniesieniu do układu przedsiębiorstwo państwowe — jednostka nadrzędna. Przedsiębiorstwo w sferze podległej kierownictwu, nadzorowi jednostki nadrzędnej może, jak się wydaje, być adresatem aktów administracyjnych w pełni władczych¹⁸. Z kolei w sferze obejmującej działalność koordynacyjną przedsiębiorstwa spotykamy akty o ograniczonym elemencie władczości¹⁹. Trzeba jednak zaznaczyć, że licz-

¹⁵ Malinowski, *Węzłowe problemy...*, s. 208.

¹⁶ J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Akta Universitatis Wratislaviensis” 1972, „Przegląd Prawa i Administracji” II, nr 167, s. 49.

¹⁷ A. Chelmoński, *Prawne formy działań koordynacyjnych rad narodowych*, „Studia Prawnicze” 1966, z. 13, s. 108.

¹⁸ Odrębny pogląd reprezentuje W. Muszański, którego zdaniem, akt administracyjny nie powinien mieć zastosowania w odniesieniu do zdecentralizowanych jednostek aparatu państwowego, a w szczególności w celu regulowania stosunków między zjednoczeniem a przedsiębiorstwem; por. W. Muszański, *Charakter prawny indywidualnych aktów zarządzania przedsiębiorstwem*, „Studia Prawnicze” 1966, z. 3.

¹⁹ Z aktami administracyjnymi w pełni władczymi w koordynacji gospodarczej mamy do czynienia w znikomym stopniu, np. w zakresie koordynacji terenowej w sprawach z dziedziny zagospodarowania przestrzennego — ustawa z dnia 31 sty-

ba aktów w pełni władczych, wydanych w systemie parametrycznego zarządzania, który wpływa na ograniczenie liczby decyzji, jest nadal znaczna. Przyczyny tego należałoby upatrywać w nie uporządkowanym stanie prawnym, zarówno w kwestiach kompetencji, jak i procedury działania. Dekret o przedsiębiorstwach państwowych i uchwały Rady Ministrów dotyczące organizacji i funkcjonowania zjednoczeń nie zawierają określenia sposobu realizacji tych kompetencji. Przyjęcie kompetencji ogólnej do sprawowania nadzoru organu nadrzędnego ułatwiłoby, jak się wydaje, nieograniczoną ingerencję w sferę działania przedsiębiorstwa. Tym samym wymagałyby ściślejszego określenia w przepisach prawnych zakres i forma, jaką może posługiwać się jednostka nadrzędna realizując uprawnienia nadzorcze. Z przepisów tych wynikałoby: kto, kiedy, w jakich przypadkach i w jakiej formie ma prawo wkroczyć w sferę działania przedsiębiorstwa w trybie nadzoru ²⁰.

III

Porozumienie gospodarcze należy odróżnić od pojęcia porozumienia jako formy działania administracji.

Zgodnie z poglądem reprezentowanym przez J. Starościała porozumienie jest aktem prawnym, nie tylko działalnością faktyczną organu administracyjnego ²¹. Akt porozumienia powstaje wskutek wyrażenia woli związania się tym aktem przez jego uczestników, którzy w nowy sposób układają swoje stosunki w sferze rozwiązań administracyjnoprawnych.

Porozumienia gospodarcze mogą być zawierane przez przedsiębiorstwa i inne jednostki organizacyjne jednej branży, jak również przez jednostki różnych branż i pionów organizacyjnych.

Na potrzeby niniejszego opracowania określać będziemy mianem porozumienia gospodarczego mniej lub bardziej trwale funkcjonalne powiązania podmiotów gospodarczych ²².

cznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. 1975, nr 11, poz. 67).

²⁰ Wostal, *op. cit.*, s. 70.

²¹ J. Starościał, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1967, s. 72.

²² Zdaniem E. Kornberger-Sokołowskiej, pojęcie porozumienia gospodarczego „służy na oznaczenie dwóch różnych instytucji prawnych. Z jednej strony określa ono szczególnie środek prawny działania administracji używany w specjalnym trybie, bądź też pewną strukturę organizacyjną, która działa przez swoje organy w rozmaitych formach prawnych”; por. *Prawne formy koordynacji gospo-*

Porozumienie gospodarcze służy przede wszystkim prawidłowemu przygotowaniu projektów planów oraz ma na celu możliwie najbardziej ekonomiczne uzasadnienie wykonania planów, tym samym musi być ono zgodne z planem społeczno-gospodarczym rozwoju kraju. Plan stanowi jednocześnie element podstawy prawnej porozumień²³.

Należy zastanowić się, jak kształtuje się stosunek porozumień gospodarczych do planu społeczno-gospodarczego? Porozumienia gospodarcze spełniają w stosunku do planu funkcje służebne, polegające na konkretyzacji zadania planowego. Porozumienie jest w tym przypadku najbardziej szczegółowym ogniwem w procesie planowania działalności gospodarczej, a jego treść konkretyzująca zadania planowe niejednokrotnie jest ustalana przez komisję arbitrażową w trybie tzw. sporu przedumownego. Porozumienie może również korygować błędy planowania przez skonkretyzowanie praw i obowiązków jego uczestników. Stwarza to możliwość ujawnienia nieprawidłowości w ustalonych zadaniach planowych. Należy wskazać także na kształtującą funkcję porozumienia w stosunku do planu, ponieważ porozumienia gospodarcze oddziałują na treść zadań planowych przed ich ustaleniem²⁴.

Powstaje kolejne pytanie, w jakim zakresie porozumienie gospodarcze gwarantuje samodzielność decyzji przedsiębiorstw państwowych zawierających porozumienie? Przedsiębiorstwa państwowe, wyposażone z mocy prawa w pewien stopień samodzielności, zawierając porozumienie gospodarcze realizują własne zamierzenia ekonomiczne, bieżącą działalność w zakresie inwestycji, produkcji i usług. Preferują więc one przede wszystkim interes danej gałęzi gospodarki. Jednostki nadrzędne z jednej strony grupują przedsiębiorstwa, reprezentując ich interesy, z drugiej

darczej w zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi przemysłu kluczowego, Warszawa 1976, s. 79.

²³ K. Sobczak wyodrębnia trzy rodzaje podstaw prawnych porozumień: ogólną, szczególną oraz złożoną. Pierwsza zawarta jest w jednym akcie prawnym, który dotyczy w całości tej formy działania, tj. w uchwale Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 1976 r. w sprawie koordynacji międzyresortowej i branżowej działalności gospodarczej (Mon. Pol. nr 28, poz. 124). Druga kategoria porozumień jest zawierana na podstawie rozmaitych szczególnych przepisów prawnych. Autor zaznacza, że ta kategoria przepisów szczególnych jest bardzo rozwarstwiona, niespójna wewnątrz. Każdy akt działa w odniesieniu do „swoich” porozumień. Trzecia kategoria porozumień administracyjnych dotyczy działań nie znajdujących wyraźnego oparcia w *expressis verbis* sformułowanym przepisie prawnym. Działanie jest oparte na normach kompetencyjnych, planach gospodarczych oraz innych normach ustalających ogólne kierunki działania; por. *Koordinacja gospodarcza, studium administracyjnoprawne*, Warszawa 1971, s. 230 i n.

²⁴ S. Buczkowski, Z. K. Nowakowski, *Prawo obrotu uspołecznionego*, Warszawa 1979, s. 139.

strony natomiast w zakresie zarządzania reprezentują kierownictwo resortu jako jednostkę nadrzędną.

Jeżeli podstawę zawarcia porozumienia przez przedsiębiorstwo stanowią przepisy uchwały Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 1976 r. w sprawie koordynacji międzyresortowej i branżowej działalności gospodarczej²⁵, przystąpienie przez przedsiębiorstwo do porozumienia ma charakter obligatoryjny jedynie w tej sytuacji, gdy jest ono jednostką gospodarczą danej branży. Jednostki organizacyjne nie należące do danej branży, stale współpracujące z jednostkami gospodarczymi branży, mogą uczestniczyć w porozumieniach branżowych, jeżeli ich udział w porozumieniu jest celowy. Nasuwa się wniosek, że aktualne przepisy pozostawiają pewien zakres swobody jednostkom gospodarczym różnych branż w podjęciu decyzji o ewentualnym przystąpieniu do porozumienia. Jest to *novum* w porównaniu z postanowieniami uchwały Rady Ministrów z dnia 14 maja 1965 r. o współpracy i koordynacji gospodarczej²⁶. Wydaje się, że należałoby zaakcentować te postanowienia uchwały, które wskazują na optymalne wykorzystanie środków całych branż oraz stwarzają warunki do najkorzystniejszej realizacji zadań wynikających z narodowych planów społeczno-gospodarczych będące zasadniczą przesłanką zawarcia porozumienia gospodarczego przez zainteresowane tą współpracą jednostki gospodarcze.

W myśl postanowienia § 10 ust. 1 uchwały o koordynacji międzyresortowej i branżowej działalności gospodarczej podmioty gospodarcze opracowują projekt porozumienia w uzgodnieniu z jednostkami nadrzędnymi przyszłych uczestników. Wspomniany przepis o tyle nie spełnia swojego zadania, że nie zapobiega sporom między uczestnikami. Wydaje się, że przyczyny tych sporów należy upatrywać w wątpliwościach, jakie powstają w praktyce przy wykładni terminu: „w uzgodnieniu”. Ta forma współdziałania podmiotów niejednokrotnie jest pomijana, a treść „w uzgodnieniu” utożsamiana jest również z terminami: „w porozumieniu”, „po porozumieniu”, „po uzgodnieniu”, „za zgodą”.

Szczegółową analizę tych terminów w odniesieniu do decyzji administracyjnych podjął J. Borkowski. Pod pojęcie uzgodnienia decyzji organów administracji państwowej podciąga on wypadki wydania decyzji „w porozumieniu”, „po uzgodnieniu”, „w uzgodnieniu” oraz „za zgodą” innych organów²⁷. Uzgodnienie, zdaniem J. Borkowskiego, „[...] jest

²⁵ Mon. Pol. nr 28, poz. 124.

²⁶ Mon. Pol. nr 33, poz. 178.

²⁷ J. Borkowski, *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1963, S. I, z. 31, s. 78.

obowiązkowym stadium postępowania wyjaśniającego, w którym poza organem wydającym decyzję biorą udział inne organy administracji państwowej, nie pozostające ze stronami w procesowym stosunku administracyjnoprawnym, a którego celem jest takie ukształtowanie treści decyzji, żeby stanowiła ona zgodny wyraz woli wszystkich tych organów”²⁸.

Działanie w uzgodnieniu umożliwia wszystkim jednostkom organizacyjnym przedstawienie własnego punktu widzenia, a powstałe ustalenia są rezultatem zajęcia wspólnego stanowiska. Wola uczestników porozumienia, które są przecież organami fachowymi, posiadającymi określony zakres samodzielności, musi być brana pod uwagę, ponieważ do ich sfery działania będzie należało wykonanie ustaleń zawartych w porozumieniu.

Przyznając jednostkom gospodarczym określony zakres kompetencji do samodzielnej realizacji zadań, należy zwrócić szczególną uwagę na gwarancje prawne tak pojmowanej samodzielności przedsiębiorstw. W obecnych uregulowaniach prawnych nie zostało w sposób dostateczny prawnie zabezpieczone takie funkcjonowanie instytucji porozumień gospodarczych, które uwzględniałoby działanie zgodne z interesami zgrupowanych przedsiębiorstw. Podkreślić należy, że gwarancje zapewniające moc obowiązującą porozumień oraz skuteczność działań podejmowanych w wyniku zawarcia porozumienia gospodarczego wynikają przede wszystkim z powiązań resortowych. Z reguły bowiem tylko w ramach tych powiązań organy nadrzędne dysponują środkami pozwalającymi na egzekwowanie rozstrzygnięć skierowanych do podległych im jednostek gospodarczych. Jeżeli przyjmiemy, że celem tych działań jest osiągnięcie korzyści gospodarczych, to podmiot uprawniony może wykluczyć podmiot zobowiązany, który swego obowiązku nie wykonał, z udziału w tych korzyściach. Jest to oddziaływanie w drodze powstrzymywania się od świadczenia wzajemnego. Jednostka nadrzędna może na wniosek podmiotu zobowiązanego użyć w stosunku do niego środków nadzoru.

IV

Działania podejmowane przez podmioty administracji gospodarczej w formie aktów administracyjnych czy w formie porozumień gospodarczych są w coraz większym stopniu uwarunkowane i przestają odgrywać rolę jako poszczególna forma działania. Składają się na proces działań

²⁸ Borkowski, *Współdziałanie organów...*, s. 97; por. też. J. Świątkiewicz, *Z problematyki współdecyzji organów w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 5/6, s. 772.

zmierzających do ściśle określonego celu, którym jest wykonanie określonych zadań. Tworzą one pewne ciągi działań-i, jak podkreśla T. Kuta, „[...] owe poszczególne, tak czy inaczej wyróżnione, postaci działań mogą być badane i interpretowane tylko w obrębie pewnych całości”²⁹. Zdaniem A. Chełmońskiego „[...] analiza stanu prawnego i praktyki prawnej w gospodarce państwowej pozwala nawet wysunąć hipotezę, że system prawa gospodarki państwowej jest nastawiony w znacznym stopniu na uregulowanie nie tyle pewnych działań jednostkowych administracji, ile właśnie całych zespołów takich działań”³⁰. A. Błaś podkreśla, że działania te stanowią nie tylko prosty ciąg działań administracyjnych, ale także są swoistym układem, zapewniającym prawidłowy przebieg i optymalny wynik realizacji zadań według zasad naukowej organizacji i naukowego zarządzania, przy czym proces ten przebiega jako ukierunkowany przez normy prawne³¹. W układzie tych działań wyodrębnić można działania stanowiące kolejne etapy konkretyzacji stosunków prawnych. Układ tych działań może być zróżnicowany. Typowym przykładem jest ciąg działań polegający na wydaniu aktów normatywnych stanowiących podstawę prawną dla stosunków prawnych koordynacji gospodarczej, zawarciu porozumienia gospodarczego oraz wydaniu aktów administracyjnych — będących źródłem konkretnych stosunków administracyjnoprawnych. W pewnych, określonych przypadkach tego rodzaju ciąg działań może zostać wydłużony o działania cywilnoprawne, np. zawarcie umowy, których źródłem może być akt administracyjnoprawny.

Działania te kolejno kształtują sytuację prawną zainteresowanych podmiotów aż do uzyskania założonego celu. Zgodzić się należy z A. Chełmońskim, który stwierdza, że stopień samodzielności poszczególnych działań jest zróżnicowany i wobec tego „niektóre z nich są wyraźnie samodzielne, a więc nie wywołują wyraźnych skutków prawnych, inne zaś wywołują ograniczony skutek prawny, lecz nie osiąga on jeszcze założonego celu, bądź też skutek ten jest uzależniony od podjęcia innych działań w przewidywanym ciągu”³².

²⁹ T. Kuta, *Aspekty działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław, 1969, s. 99.

³⁰ A. Chełmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce narodowej, jako przedmiot badań — propozycja metodologiczna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, Prawo XXXVIII, nr 171, s. 18.

³¹ A. Błaś, *Proces administrowania jako zorganizowany układ działań administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, Prawo XXXVI, nr 169, s. 13.

³² Chełmoński, *Ciąg działań prawnych...*, s. 21.

V

Zdeterminowanie prawnych form działania układami powiązań administracyjnoprawnych przedsiębiorstwa państwowego z jednostką nadrzędną daje podstawę do rozszerzenia pojęcia aktu administracyjnego na dziedzinę zarządzania gospodarką narodową. Pojęcie aktu administracyjnego podejmowanego w sferze gospodarczej powinno, jak się wydaje, być używane w tym znaczeniu, jakie nadaje się mu w teorii prawa administracyjnego. Podstawę prawną aktu administracyjnego wydanego w sferze gospodarczej powinna stanowić norma, zawierająca upoważnienie do działania w tej właśnie prawnej formie zarządzania przedsiębiorstwem. Zabezpieczyłoby to przedsiębiorstwo przed nadmierną liczbą aktów administracyjnych w pełni władczych, które stwarzają stan stałej presji na ten podmiot gospodarczy.

System prawny przewiduje wyłącznie formy administracyjnoprawne zawierania porozumień gospodarczych. Przystąpienie przez przedsiębiorstwo do porozumienia³³ ma charakter obligatoryjny jedynie w tej sytuacji, gdy jest ono jednostką gospodarczą danej branży. Jednostki organizacyjne nie należące do danej branży fakultatywnie uczestniczą w porozumieniach gospodarczych, jeżeli ich udział jest celowy z punktu widzenia realizacji zadań wynikających z narodowych planów społeczno-gospodarczych. Stwarza to, naszym zdaniem, znaczne możliwości przejawiania inicjatywy ze strony przedsiębiorstw do zawarcia porozumienia gospodarczego.

Nowe kształtowanie się proporcji stosowania poszczególnych prawnych form zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi wynika przede wszystkim z rozwiązań ekonomicznych. Pozostawiają one bowiem przedsiębiorstwu pewną sferę wyboru, wskazując jedynie na ekonomiczne konsekwencje działań.

Instytut Administracji UŁ
Zakład Prawa Administracyjnego Gospodarczego

³³ Por. cyt. uchwałę Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 1976 r. w sprawie koordynacji międzyresortowej i branżowej działalności gospodarczej.

Maria Królikowska-Olczak

LEGAL FORMS OF MANAGEMENT OF STATE-OWNED ENTERPRISES

The paper refers to two forms of management of state-owned enterprises: administrative act and economic agreement. Another problem, which has not been considered as it needs a separate study, is the classification of forms of activity of objects of economic administration.

According to the writer's opinion the determination of legal forms of activity by means of systems of administrative-legal relation between the enterprise and its superior unit creates a basis to extend the notion of administrative act to the field of management of national economy.

The notion of administrative act in the field of economy should, as it seems, be used in the meaning it has in the theory of administrative law. The legal basis of an administrative act issued in the field of economy should be a norm authorizing in this legal form the management of enterprise. The writer thinks it would secure the enterprise from an excessive amount of authoritative administrative acts which create a state of permanent pressure on this economic object.

The legal system admits only administrative-legal forms of contracting economic agreements. Accession of an enterprise to an agreement has an obligatory character only when the enterprise is an economic unit of the given branch. Bodies not belonging to the branch participate in economic agreements facultatively if their access is useful from the point of view of realisation of tasks of the social-economic plans. In the writer's opinion, it creates considerable possibilities for initiatives of enterprises towards contracting economic agreements.

The new proportions in applying of separate legal forms of management of state-owned enterprises result first of all from economic solutions. They leave to the enterprises a certain sphere of choice, pointing only to the economic consequences of activity.