

ANDRZEJ B. MIRECKI

## PRAKSEOLOGICZNE I PRAWNE ASPEKTY KIEROWANIA W ZARZĄDZANIU GOSPODARKĄ PAŃSTWOWĄ

Genezę kierowania wiązać należy z momentem, w którym działalność ludzka nabrała cech działalności zorganizowanej. Kierowanie nabiera znaczenia tym większego im większe są zbiorowości, którym przypisać możemy cechę zorganizowania. Ciągły rozwój najpotężniejszej, uniwersalnej organizacji jaką jest Państwo powoduje, że i kierowanie nabiera szczególnego znaczenia. Szereg nowych problemów wyłania się wraz z powstaniem państwa socjalistycznego i przejściem przez nie aktywnej roli w sferze stosunków gospodarczych. Działalność ta nie mieści się w ramach tradycyjnie pojmowanej administracji państwowej. Oparcie działalności gospodarczej państwa na własności społecznej wymagało stworzenia nowego typu jednostek organizacyjnych, podejmujących działalność gospodarczą i określenia ich pozycji i związków z tradycyjnie pojmowanym aparatem administracji państwowej. W tych nowych warunkach, mających konkretny wyraz ustrojowy i prawny szczególnego znaczenia nabiera zagadnienie prawnego pojęcia kierowania.

W sposób wyraźny odczuwa się brak pogłębionej analizy prawnej powyższego zagadnienia, w szczególności dotyczy to kierowania w ramach gospodarki państwowej<sup>1</sup>. Akcentowanie przez prawodawstwo socjalistyczne ideałów demokratyzmu, samorządności i samodzielności spychało problem kierowania na plan dalszy. Słusznie stwierdza Z. Rybicki, że: „pojęcia „nadzór”, „koordynacja” itp. wyłączyły prawie zupełnie takie określenia jak „kierownictwo”, „nadrzędność funkcjonalna” czy organizacyjna” oraz tym podobne. Wyłączenie wskazanych tu określeń nie oznacza przecież wcale zniesienia kierownictwa czy nadrzędności, prowadzi natomiast do określeń wieloznacznych utrudniających

<sup>1</sup> W zakresie tzw. administracji ogólnej problematyka kierowania rozważana, była wielokrotnie, np. Z. Leoński, *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane*, Poznań 1963; J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972; zbiór artykułów nt. działań wewnętrznych w administracji Zeszyty Naukowe UJ, Prace Prawnicze, z. S3, Warszawa—Kraków 1979.

kontrolę praworządności działania oraz możliwości egzekwowania kompetencji"<sup>2</sup>.

W niewielkiej liczbie przypadków w doktrynie prawią podejmowane są próby zdefiniowania pojęcia kierowania na gruncie prawnym. Częściej spotykamy się chyba z sytuacją, gdy autor milcząco lub wprost odwołuje się do jego „powszechnie przyjętego znaczenia”. W tej sytuacji na gruncie prawnym dominuje intuicyjne posługiwanie się pojęciem kierowania. Niekiedy podejmowane są próby konstruowania definicji prawnych, częściej sprowadza się to do określonego kontekstu znaczeniowego, wyliczenia składających się nań elementów bądź eksponowania niektórych jego cech. Dlatego też w literaturze prawniczej spotyka się wszystkie w zasadzie możliwe formy i stylizacje językowe definicji terminu „kierować”<sup>3</sup>. Wyraźnie należy podkreślić, iż nie wszyscy z cytowanych niżej przedstawiciele doktryny deklarują czy też zmierzają do poszukiwania prawnej istoty pojęcia kierowania. Analizą objęto jedynie te poglądy doktryny prawa administracyjnego, które wskazują lub wskazywać by mogły na pewne związki z ustaleniami nauk prakseologicznych. Ich wpływ na prawników jest niewątpliwy, sprawą zaś zasadniczą, ale i dyskusyjną, jest określenie zakresu wykorzystywania konstrukcji, prakseologicznych na gruncie prawnym na przykładzie „kierowania”. Jest to z jednej strony jedno z kluczowych pojęć prakseologicznych, z drugiej zaś jeden z kluczowych terminów stosowanych przez prawodawcę w budowie prawnego systemu zarządzania gospodarką państwową<sup>4</sup>. Równocześnie podkreślić należy, że najintensywniejsze zmiany porządku prawnego w państwie socjalistycznym dokonywane są w tej sferze, w której kierownictwo się przejawia. Na obecnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego w PRL niezbędne jest określenie prawnego charakteru pojęcia kierowania w celu prawidłowego ustalenia podstaw prawnych funkcjonowania administracji państwowej.

Najbardziej ogólne, ale i zarazem najpowszechniej stosowane jego znaczenie zawarte jest w definicji słownikowej, według której „kierować” oznacza: „rządzić kim, czym; stać na czele czego”<sup>5</sup>. W szerszym znaczeniu jest to czynność polegająca na prowadzeniu kogoś lub czegoś do jakichś czynności<sup>6</sup>. Z przytoczonych definicji wynika, iż kierowanie jest terminem wieloznacznym. Wyróżnić jednak możemy szereg elementów

<sup>2</sup> Por. Z. Rybicki, *Nauka prawa administracyjnego a potrzeby aparatu państwowego*, PiP 1971, z. 6, s. 915.

<sup>3</sup> Na temat form i stylizacji językowych definicja zob. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1976.

<sup>4</sup> Analizy materiału prawnego z punktu widzenia treści kierowania dokonałem w: *Prawna koncepcja kierowania na tle rozwoju resortowego systemu zarządzania przemysłem państwowym w PRL*, *Studia Prawnicze* 1981.

<sup>5</sup> *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1968, s. 272.

<sup>6</sup> *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, Warszawa 1961 t. III, s. 667; M. Arct, *Słownik ilustrowany języka polskiego*, Warszawa 1929, t. I, s. 246.

wspólnych dla wszystkich jego znaczeń, które bądź to wprost wynikają z definicji bądź też są milcząco przyjmowane.

Pojęcie kierowania określa sytuację co najmniej jednego podmiotu — kierującego. Następuje to wprost poprzez określenie jego miejsca w strukturze organizacyjnej — stać na czele, bądź też poprzez przypisanie mu szczególnego typu działań. Te specyficzne, kwalifikowane ze względu na swój charakter działania — „rządzić”, „prowadzać”, „regulować” wydają się zasadniczą cechą powszechnie rozumianego pojęcia kierowania. Działania podmiotu kierującego skierowane być mogą na: 1) inny podmiot lub grupę podmiotów, 2) rzecz lub pewien wycinek rzeczywistości w ujęciu rzeczowym<sup>7</sup>. Mamy więc do czynienia z dwoma odrębnymi znaczeniami kierowania ze względu na płaszczyznę odniesienia działań kierującego. Jednakże w obu przypadkach płaszczyzną odniesienia dla działań kierującego są określone jednostki organizacyjne wskazane wprost, bądź też podejmujące działalność w sferze objętej kierowaniem. Podmiot lub podmioty kierowane są integralnym elementem pojęcia „kierować”. Ich sytuacja determinować będzie charakter, treść i zakres kierowania. W semantycznym znaczeniu kierowania wyodrębnić więc możemy trzy zasadnicze elementy: podmiot kierujący, podmioty kierowane, działania podmiotu kierującego mające szczególny charakter i treść<sup>8</sup>.

Analiza semantyczna „kierowania” orientuje nas w jego powszechnym pojmowaniu, wskazuje równocześnie kierunki poszukiwania jego istoty prawnej. Stwierdzić bowiem możemy, że pojęcie kierowania zawiera w sobie elementy *ex definitione* prawne. Jednym z nich jest szczególnie pozycja podmiotu kierującego, wykazująca się cechą nadrzędności względem podmiotów kierowanych, bądź działających w sferze objętej kierowaniem. Źródła owej nadrzędności, formy i środki jej realizacji to niektóre tylko z zagadnień dających asumpt do prawnej analizy pojęcia kierowania.

Najbliższe słownikowej definicji kierowania są definicje formułowane na gruncie nauk o zarządzaniu. Najczęściej stosowaną jest definicja sformułowana przez J. Zieleniewskiego w brzmieniu: „Przez kierowanie ludźmi rozumiemy działanie zmierzające do spowodowania działania innych ludzi zgodnie z celem tego kto nimi kieruje”<sup>9</sup>. Podobnie kierowanie rozumie J. Kurnal, kiedy stwierdza, że oznacza ono „w ogó-

<sup>7</sup> W rozważaniach pominięto szerokie rozumienie kierowania określające działania zmierzające do powodowania funkcjonowania rzeczy zgodne z celem tego kto nimi kieruje, np. kierowanie samochodem, maszyną itp.

<sup>8</sup> Szerzej na temat elementów układu kierowania zob. W; Kieżun, *Elementy socjalistycznej nauki o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1978, zwłaszcza s. 147, 148 oraz 156 i nast.

<sup>9</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1976, wyd. V, s. 380.

le powodowanie, aby ktoś zachowywał się według woli tego kto nim kieruje"<sup>10</sup>. W granicach tych definicji wypowiadają się również inni przedstawiciele nauk o zarządzaniu. Niektórzy z nich akcentują jednak wyraźnie odmienność i szczególną genezę celu w pojęciu kierowania. Do tej grupy poglądów należy im. in, definicja sformułowana przez W. Kieżuna, który przez kierowanie rozumie „powodowanie aby ktoś lub coś zachowywało się zgodnie z celem organizacji”<sup>11</sup>. Odmienność podejścia do celu kierowania podkreśla również S. Kowalewski stwierdzając, że „przez kierowanie ludźmi rozumiemy działanie zmierzające do spowodowania działania innych ludzi zgodnie z zaakceptowanymi społecznie celami zatrudniającej ich instytucji”<sup>12</sup>.

Eksponowanie celu w definicjach kierowania budowanych na gruncie nauk o zarządzaniu wynika z fundamentalnych założeń tej gałęzi wiedzy. Ten sposób rozumienia kierowania pozwala określić jego znaczenie dla funkcjonowania układu czy organizacji<sup>13</sup>. Wszechstronnej analizie poddaje się więc sam proces kierowania, na który składają się określone czynności bądź działania, bądź to szczególnego rodzaju funkcje<sup>14</sup>, służące osiągnięciu zamierzonego celu. Wyodrębnienie ich ma przede wszystkim na celu porządkowanie działalności kierowniczej. Są one integralnymi elementami wszystkich celowych działań ludzkich, każdej pracy zespołowej niezależnie od rodzaju, zakresu i szczebla<sup>15</sup>. Słusznie jednak podniesiono, że w ujęciu tym „Kierownictwo w odniesieniu do zespołu ludzkiego jako działalność ma na celu to samo co organizacja rozumiana jako działalność organizacyjna skierowana na zespół — spowodowanie by członcy zespołu współgrały, współprzyczyniały się do powodzenia całości”<sup>16</sup>.

Doktryna prawna w przedmiocie kierowania nawiązuje do ustaleń wypracowanych na gruncie teorii organizacji zarządzania z kilku co najmniej zasadniczych względów:

<sup>10</sup> J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1973, s. 364.

<sup>11</sup> W. Kieżun, *Elementy socjalistycznej ...* s. 147.

<sup>12</sup> S. Kowalewski, *Kierowanie (przyczynek do socjalistycznej teorii organizacji)* QMT 1975, nr 5, s. 2; w tym aspekcie cel kierowania analizuje również J. Zieleniewski, *Organizacja i działanie na tle niektórych innych pojęć*, w: *Wybrane zagadnienia z problematyki prakseologicznej*, Warszawa 1962, s. 38.

<sup>13</sup> Zob. J. Zieleniewski, O „przekładnię” między makrozarządzaniem a mikrozarządzaniem, *Prakseologia* 1973, nr 3-4, s. 23 oraz T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1973, s. 100.

<sup>14</sup> Na temat różnic w pojęciu „czynności” i „funkcji” w płaszczyźnie nauk o organizacji zob. S. Lachiewicz, J. Nowakowski, *Struktura i kształtowanie działalności kierowniczej*, *Problemy Organizacji* 1976, nr 3, s. 56.

<sup>15</sup> W. Kieżun, *Elementy socjalistycznej ...* s. 153, ten aspekt kierowania rozważa również T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, wyd. III, Warszawa 1977, s. 155 i nast.

<sup>16</sup> E. Iserzon, *Aspekt prawny organizacji i kierownictwa*, *Przegląd Organizacji* 1971, nr 8, przypis na s. 337.

1) Definicja kierowania formułowana przez teorię organizacji jest bardzo bliska semantycznemu znaczeniu tego terminu, jest więc na tyle ogólna, że daje niejako podstawę do dalszej, szczegółowej analizy pojęcia na gruncie nauk prawnych.

2) Teoria organizacji za przedmiot swoich badań obiera działalność rozmaitych grup społecznych, wśród których znajdują się między innymi różnego rodzaju państwowe jednostki organizacyjne, jak również organizacja szeroko rozumianej administracji państwowej. Organizację aparatu państwowego i poszczególnych jednostek regulują normy prawne, prawo pozytywne reguluje również funkcjonowanie tych podmiotów. Szeroki zakres działania państwa socjalistycznego i skomplikowana budowa aparatu administracji państwowej szczególną rangę nadaje problematyce nowoczesności i efektywności metod działania i zasadom wypracowywanym przez teorię organizacji<sup>17</sup>. Prawo nadaje im niekiedy charakter obowiązujący, zabezpieczając ich stosowanie i przestrzeganie sankcjami prawnymi<sup>18</sup>.

S) Również sprawność działania nie jest tylko jedną z fundamentalnych zasad teorii organizacji, lecz również jednym z zasadniczych kryteriów oceny administracji<sup>19</sup>.

W rozważaniach nad pojęciem kierowania ustosunkować należy się do relacji między pojęciami kierowania i zarządzania. Teoria organizacji problem ten sprowadza do źródeł władzy leżącej u podstaw kierowania. „Ody władza nad ludźmi wynika z własności rzeczy stanowiących dla nich niezbędne przedmioty i/lub narzędzia pracy [...] proponuję kierowanie nazwać zarządzaniem”<sup>20</sup>. Odmienne przesłanki przy określaniu relacji między powyższymi pojęciami przyjmuje nauka prawa administracyjnego. Przesłanką niejako formalną jest posługiwanie się nimi przez prawodawcę dla określenia różnych stanów prawnych. Stąd też np. L. Bar stwierdza, że między kierowaniem i zarządzaniem istnieje różnica zasadnicza, nie określa on jednak na czym ona polega<sup>21</sup>. Natomiast T. Rabska stwierdza, że „samo użycie tych pojęć nie pociąga za sobą zasadniczych zmian w treści (np. nie ma zasadniczych różnic między określeniami: kierowanie gospodarką a zarządzanie gospodarką)”<sup>22</sup>. Z. Rybicki ujmuje zarządzanie jako bezpośrednio prowadzoną działalność organizatorską polegającą na kierowaniu przedsiębiorstwami

<sup>17</sup> Z. Leoński, *Kierownicza rola ...*, s. 107.

<sup>18</sup> E. Iserzon, *Aspekt prawny ...*, s. 336 i nast.

<sup>19</sup> J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, *Związki między nauką o organizacji i zarządzaniu a prawem administracyjnym — próba sformułowania problemu*. OMT 1975. nr 12, s. 5.

<sup>20</sup> Z. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ...*, s. 39, tak również W. Kieżun, *Elementy socjalistycznej ...* s. 148 i nast.

<sup>21</sup> L. Bar, L. Stępnik, *Kompetencja i odpowiedzialność w państwowych organizacjach gospodarczych*, PiP 1978, nr 5, s. 251.

<sup>22</sup> T. Rabska, *Prawo administracyjne ...*, s. 16 i s. 18.

państwowymi<sup>23</sup>. Wydaje się, iż nie ma i nie może być zasadniczych różnic w treści pojęć kierowania i zarządzania jeśli rozważać je będziemy w kategoriach procesu, dokonującego się w ramach działania zorganizowanego. Dlatego też, wychodząc z metodologicznych założeń teorii organizacji, przyjąć można możliwość ich przemiennej stosowania w rozważaniach o charakterze ogólnym. W naukach prakseologicznych analizy ich treści dokonuje się poprzez opis faz czy też stadiów działalności służących osiągnięciu zamierzonego celu, zaś odpowiadające im działania bądź zespoły działań określa się mianem funkcji.

Wśród podstawowych funkcji kierowania (zarządzania) w naukach prakseologicznych wymienia się: przewidywanie (planowanie), organizowanie, rozkazywanie (motywowanie), koordynowanie, kontrolowanie<sup>24</sup>. Powstające różnice w klasyfikacjach sprowadzić można do liczby wyodrębnionych funkcji i ich zakresu, zmiany nazw poszczególnych funkcji nie znajdują odzwierciedlenia w odmienności ich treści, wynikają z ewolucyjnego przekształcenia ich znaczenia pod wpływem nowych technik zarządzania<sup>25</sup>. Tak rozumiane kierowanie (zarządzanie) określone zostało początkowo dla potrzeb zjawisk dokonujących się w ramach pojedynczych podmiotów. Wskazuje to na ścisły związek kierowania (zarządzania) z realizowaniem funkcji merytorycznych (podstawowych). Rzecz by można, że to właśnie przedmiotowo wyodrębnione funkcje merytoryczne stanowią materię, na której dokonuje się realizacja poszczególnych funkcji składających się na proces kierowania (zarządzania). Działania podejmowane w tym zakresie harmonizują kolejność i zakres działań podejmowanych w celu wykonania zadań składających się na funkcje merytoryczne, wpływają więc tym samym na sprawność działania danego podmiotu. Wyodrębnienie poszczególnych funkcji kierowania (zarządzania) tworzy pewien schemat postępowania, którego przestrzeganie gwarantować ma podejmowanie działań racjonalnych, pozwalających na efektywne osiągnięcie zamierzonego celu. W tym znaczeniu kierowanie (zarządzanie) jest atrybutem każdego celowego, zorganizowanego działania. Nie ma więc przeszkód metodologicznych by pojęciem tym — w znaczeniu nauk prakseologicznych — posługiwać się w odniesieniu do szeroko rozumianej administracji państwowej, stanowiącej system organizacyjny powołany do realizacji określonych celów<sup>26</sup>. Ponieważ jego sfera organizacji i funkcjonowania podlega szczegółowej regulacji

<sup>23</sup> Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza* s. 16 i s. 18.

<sup>24</sup> Klasyfikacja dokonana na podstawie pierwotnego podziału funkcji kierowania dokonanej przez H. Fayol'a, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Warszawa 1926, s. 37.

<sup>25</sup> Zob. T. Rabska, *Prawo administracyjne ...*, s. 157.

<sup>26</sup> W tym właśnie względzie nietrafna i niesłuszna jest krytyczna analiza poglądów T. Rabskiej dokonana przez J. Grabskiego w pracy: *Ochrona interesów przedsiębiorstwa państwowego wobec decyzji administracji gospodarczej*, US Katowice 1980, s. 18 i 19.

prawnej, zagadnienie kierowania (zarządzania) staje się przedmiotem analiz prawnych. W sferze gospodarki narodowej analizę funkcjonowania państwowego aparatu gospodarczego z punktu widzenia prakseologicznie rozumianego kierowania (zarządzania) w szerokim zakresie przeprowadziła T. Rabska<sup>27</sup>, zaś w ramach administracji terenowej Z. Leoński<sup>28</sup>. Cytowani autorzy, przyjmując metodologiczne założenia teorii organizacji, w klasyfikacji i charakterystyce działań administracji państwowej konsekwentnie posługują się kryterium przedmiotowo wyodrębnionych funkcji kierowania (zarządzania). Celem ich rozważań nie jest poszukiwanie prawnej istoty pojęcia kierowania. Przez opis i klasyfikację działań prawnych zmierzają do określenia prawnych odpowiedników wyodrębnionych funkcji składających się na pojęcie prakseologicznie rozumianego kierowania.

Wykształcone w teorii organizacji pojęcie funkcji staje się szeroko stosowanym instrumentem analizy prawniczej. W literaturze prawa administracyjnego podejmowane są próby klasyfikacji funkcji sprawowanych w ramach państwowego aparatu administracyjnego opartych na kryteriach prawnych. Tytułem przykładu przytoczyć można klasyfikację proponowaną przez R. Malinowskiego, który wyodrębnia w działalności aparatu administracji gospodarczej następujące funkcje podstawowe: kształtowanie struktury organizacyjnej gospodarki, planowanie gospodarcze, reglamentację oraz nadzór<sup>29</sup>. W klasyfikacji tej autor pominął funkcje koordynacji i kontroli, ponieważ „nastawione są na korygowanie funkcji podstawowych”<sup>30</sup>. Wprowadza natomiast funkcje reglamentacji i nadzoru, które w ujęciu prawniczym nie mają w zasadzie odpowiednika w teorii organizacji. Ponadto w ramach nadzoru dokonuje rozwarstwienia na nadzór kształtujący i nadzór weryfikacyjny. Zastrzega równocześnie, iż proponowana klasyfikacja nie ma charakteru wyczerpującego. Nie wszystkie bowiem funkcje można wyodrębnić w jednakowym stopniu, w niektórych przypadkach następuje ich zazębianie się. Treści poszczególnych funkcji odpowiadają swoiste elementy ich prawnego ukształtowania, wśród których R. Malinowski wymienia między innymi środki oddziaływania.

Odminną koncepcję klasyfikacji działań administracji gospodarczej proponuje J. Grabowski, wzorując się na klasyfikacji dokonanej przez A. Jaroszyńskiego wyróżnia funkcje: planowania gospodarczego, nadzoru, koordynacji gospodarczej i reglamentacji<sup>31</sup>. Z wywodów tego auto-

<sup>27</sup> T. Rabska, *Prawo administracyjne ...*, zwłaszcza od s. 155 do s. 166.

<sup>28</sup> Z. Leoński, *Kierownicza rola ...*

<sup>29</sup> R. Malinowski, *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1974, s. 227 i nast.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 247.

<sup>31</sup> J. Grabowski, *Ochrona interesów ...*, od s. 22 do s. 33 oraz przytoczona tam literatura.

ra wynika, że poszczególne funkcje podlegają wielostronnej relatywizacji. Z jednej strony określone funkcje wynikają z zakresu kompetencji przyznanych danej jednostce organizacyjnej, z drugiej zaś strony „Treściom poszczególnych funkcji odpowiadają swoiste środki i formy prawne ich realizacji, choć równocześnie nie zawsze możliwe będzie ich ściśle wyodrębnienie, gdyż zakresy poszczególnych funkcji mogą się niekiedy krzyżować”<sup>32</sup>. J. Grabowski stawia praktycznie znak równości między tak rozumianą „funkcją zarządzania” a „metodą zarządzania” określoną przez A. Jaroszyńskiego jako „sposób postępowania za pomocą zespołu konkretnych środków prawnych zmierzających do osiągnięcia określonego celu”<sup>33</sup>, kiedy stwierdza że „pewna różnica terminologiczna [„metody” i „funkcje” zarządzania gospodarką — przyp. A.B.M.] nie ma w tym przypadku większego znaczenia, gdyż przyjęte przez A. Jaroszyńskiego znaczenie terminu „metoda zarządzania” odpowiada niemal dokładnie ustalonemu wcześniej pojęciu funkcji administracji gospodarczej”<sup>34</sup>.

Przykładowo przytoczone klasyfikacje funkcja administracji gospodarczej, wskazują na trudności w konstruowaniu jednolitego i jednoznacznego kryterium klasyfikacji wyodrębnionych funkcji państwowej administracji gospodarczej. Przeprowadzana w ramach teorii organizacji klasyfikacja funkcji kierowania (zarządzania) na podstawie kryteriów prakseologicznych nie jest w pełni adekwatna do przedmiotu analizy prawniczej określającej formy i środki realizowanych działań czy funkcji. Dlatego też w cytowanych poglądach zauważyć możemy próby „modyfikacji” prakseologicznych klasyfikacji funkcji kierowania (zarządzania) przez wprowadzanie dodatkowych kryteriów — prawnych form działania. Ilustracją tego stanu rzeczy jest stosunek przedstawicieli nauki prawa administracyjnego do wyodrębnianej w sferze teorii organizacji funkcji kierowania, którą H. Fayol nazwał „rozkazywaniem”, a której treścią jest „spowodowanie funkcjonowania personelu”<sup>35</sup>. W zależności od przypisywanych jej środków oddziaływania niektórzy z autorów określają ją mianem „motywacji”, „pobudzania”<sup>36</sup>. Tak rozumiana funkcja kierowania, zwana niekiedy „kierowaniem w ścisłym znaczeniu”<sup>37</sup>, z prawnego punktu widzenia obejmowałaby podejmowanie decyzji, poleceń, inicjowanie i pobudzanie do działania. Ogarniałaby ona różne rodzaje decyzji

<sup>32</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>33</sup> A. Jaroszyński, *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, Warszawa 1972 s. 48 oraz tegoż, *Reglamentacja i zarządzanie gospodarką narodową*, PiP 1988, z. 10.

<sup>34</sup> J. Grabowski, *Ochrona interesów ...*, s. 22.

<sup>35</sup> H. Fayol, *Administracja ...*, s. 37.

<sup>36</sup> Na przykład W. Kieżun *Elementy socjalistycznej ...* s. 153, a w szczególności rozważania B. Glińskiego, *Motywowanie — niedoceniania funkcja zarządzania*, Gosp. Planowa 1980, nr 4, s. 193.

<sup>37</sup> T. Rabska, *Prawo administracyjne ...*, s. 164.

gospodarczych, a ponadto również środki pośredniego oddziaływania, takie jak: polityka płacowa, stwarzanie warunków socjalno-bytowych, oddziaływanie wychowawczo-polityczne itp. Słusznie stwierdza T. Rabska, iż tak rozumianej funkcji kierowania nie sposób wyodrębnić na gruncie prawnym, „a to z tego powodu, że wyodrębnienie jej musiałoby nastąpić w zasadzie w oparciu o kryteria formy, bo treść ich jest niejednolita”<sup>38</sup>.

Reasumując poglądy literatury prawniczej w części dotyczącej możliwości budowania prawnego pojęcia kierowania na podstawie założeń teorii organizacji stwierdzić należy, że ich użyteczność na gruncie prawnym jest ograniczona<sup>39</sup>. Z istoty prakseologicznie rozumianego kierownictwa nie wynika bowiem nic więcej jak tylko określenie struktury działań podejmowanych dla określonego celu. Właściwą dla nich płaszczyzną analizy będzie przedmiotowy aspekt działań podejmowanych w ramach systemu organizacyjnego gospodarki państwowej. Nie sposób na podstawie treści funkcji kierowania dokonywać w płaszczyźnie prawnej oceny charakteru uprawnień przysługujących podmiotom kierującym. Mimo że w ramach niektórych funkcji wykształcają się dla nich charakterystyczne środki prawne, na przykład w planowaniu — „wskaźniki planowe”, w ramach funkcji koordynacji — „uzgodnienia”, „porozumienia”, to w dalszym ciągu ściśle wyodrębnienie form i środków prawnych właściwych tylko jednej funkcji jest niemożliwe. Wskazać należy, iż ta sama funkcja realizowana w różnych układach organizacyjnych, wykazuje daleko idące różnice zarówno co do zakresu przedmiotowego, jak i charakteru stosowanych środków prawnych. Nie sposób w związku z tym za prawdziwą uznać tezę, iż prakseologiczne funkcje kierowania determinują zakres i charakter stosowanych środków prawnych. W ramach funkcji kierowania zasadnicze kryterium kwalifikacji prawnej — „władztwo”, spełnia rolę drugorzędą, na przykład funkcja planowania realizowana być może w drodze środków imperatywnych — „wskaźniki dyrektywne”, jak i za pomocą środków niewładczych — „wskaźniki orientacyjne”. W literaturze prawniczej niejednokrotnie podkreślano fakt, iż pojęcia określające prakseologiczne funkcje kierowania nie mają jednoznacznej treści prawnej.

Dlatego też przedstawiciele nauki prawa administracyjnego odwołują się przede wszystkim do ogólnej definicji pojęcia „kierowania”. Jednakże nawet te ogólne definicje, ze względu na specyficzny przedmiot badań prawnych podlegają niekiedy daleko idącym przekształceniom językowym. Przykładowo J. Łętowski stwierdza, że kierowanie to „powodowanie działania organu kierowanego zgodnie z zamiarem organu kie-

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Znamienny jest pogląd W. Kieżuna uznający rozważania prowadzone przez prawników w tej płaszczyźnie za jeden z kierunków teorii organizacji i zarządzania, *Typologia współczesnych kierunków teorii organizacji zarządzania*, OMT 1930, nr 2, s. 2.

rującego"<sup>40</sup>. Pomijając językowy aspekt definicji, stwierdzić możemy daleko idące podobieństwa „konstrukcyjne” przytoczonej definicji, definicji słownikowych, jak i tych formułowanych na płaszczyźnie teorii organizacji. Jednakże z dalszych wywodów tego autora wynika, że treść kierowania rozważa w płaszczyźnie charakteru stosunków powstających między podmiotami ze względu na działania kierownicze. Stwierdza bowiem: „Jeśli sprawuję kierownictwo, to znaczy, że mam możliwość ingerowania [w działalność] i mojego zdania należy wysłuchać”, i dalej mówi, że „Kierowanie w administracji państwa socjalistycznego oznaczałoby władczą możliwość wywierania wpływu”<sup>41</sup>. Nie chodzi więc w tym przypadku o analizę struktury działań podmiotu kierującego, lecz o określenie ich charakteru. Ten punkt widzenia znajduje również odzwierciedlenie w definicji W. Dawidowicza, według którego kierowanie to „oddziaływanie jednych części instytucji na zachowanie się innych w sposób wiążący”<sup>42</sup>. Podobnie M. Jaroszyński stwierdza, że „Treścią kierowania jest wydawanie obowiązujących poleceń, a więc związane jest z realizowaniem prawnej działalności. Posiada więc charakter działalności władczej”<sup>43</sup>. W odmienny sposób do pojęcia kierowania element władztwa wprowadza J. Homplewicz: „Określenie typu „kieruje” — w kontekście przepisów, które wyznaczają przedmiotowe i podmiotowe płaszczyzny oddziaływania ministrów — wyrażają kompetencje tych organów. Nie wskazują one jednak na konkretną czy konkretne kompetencje, lecz na funkcje władczego działania”<sup>44</sup>. W tej części poglądów literatury prawniczej, „władztwo” wydaje się podstawowym elementem w budowie prawnego pojęcia kierowania, silnie eksponowanym przez doktrynę prawa<sup>45</sup>. J. Muszalski podkreśla, że kierowanie oparte jest nie na nierówności podmiotów, a na nadrzędności kierującego i podporządkowaniu kierowanego<sup>46</sup>.

Zagadnieniem dyskusyjnym jest w literaturze natomiast zakres „Władztwa” przysługującego podmiotowi kierującemu. Wyróżnić można w zasadzie dwa odmiennie sposoby jego określania: bądź to przez analizę zakresu imperatywnych uprawnień podmiotu kierującego, bądź też

<sup>40</sup> J. Łętowski, *Prawne stosunki kierownictwa w administracji państwowej* Studia Prawnicze 1975, nr 2, s. 7.

<sup>41</sup> J. Łętowski, *Polecenie służbowe ...*, s. 84.

<sup>42</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji*, s. 16.

<sup>43</sup> Cytowane za Z. Leońskim, *Kierownicza rola ...* s. 98.

<sup>44</sup> J. Homplewicz, *Zarządzenie administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1970, s. 102/103.

<sup>45</sup> Element „władztwa” choć w innym nieco ujęciu przewija się również w niektórych definicjach ekonomicznych, np. „kierowaniem w szerszym sensie, nazywa się takie działania, które zmierzają do wymuszania funkcjonowania organizacji”, J. Gościński, *Mała encyklopedia ekonomiczna*, s. 354.

<sup>46</sup> J. Muszalski, *Charakter prawny indywidualnych aktów prawnych w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym*, Studia Prawnicze 1966, nr 13, s. 166.

przez analizę organizacyjnej nadrzędności podmiotu kierującego i podporządkowania podmiotu kierowanego. Niektórzy z autorów reprezentują pogląd, iż kierownictwo jest w całości władcze, co przejawia się w możliwości zastosowania imperatywnych form działania w przypadku nieskuteczności tak zwanych form niewładczych<sup>47</sup>.

Odiemniennie zakres władczości kierowania jawi się w przypadkach rozważania go w aspekcie „nadrzędności” lub „podporządkowania”. Zamiennie pojęciem kierowania i podporządkowania posługuje się na przykład J. Łętowski<sup>48</sup>, choć w jednej z późniejszych prac uwzględnia możliwość stosowania w ramach kierowania środków władczych ograniczonych do prawnie określonych sytuacji<sup>49</sup>. Autor ów podkreśla, iż stosunek kierownictwa nie powstaje dopiero wtedy gdy jednostka nadrzędna już działa w formie władczej. Powstaje od razu, gdy prawo daje tej jednostce możliwość takiego działania<sup>50</sup>. Zdaniem W. Dawidowicza „Pojęcie kierowania odniesione do administracji państwowej obejmuje, [...] całość konsekwencji wynikających z organizacyjnej nadrzędności jednego podmiotu administracji państwowej nad drugim w ramach danego systemu”<sup>51</sup>. Nadrzędność i podporządkowanie między jednostkami aparatu administracyjnego rozumiana jest przez W. Dawidowicza jako stosunek organizacyjny stworzony przez przepisy organizacyjno-kompetencyjne<sup>52</sup>. Ten układ nadrzędności — podporządkowania, określany mianem układu ustrojowego<sup>53</sup>, oznacza „stan potencjalnej współzależności” określonych podmiotów w ramach administracji i stanowi zasadniczą podstawę dla możliwości kierowania w tej dziedzinie. Zasadniczo odmiennie według W. Dawidowicza, kształtuje się problematyka kierowania w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych. Stwierdza on, że „nie ma żadnej więzi ustrojowej, która uzasadniałaby nadrzędność organu administracji państwowej nad tym podmiotem, jedyną podstawą działania stanowić mogą tylko przepisy prawa materialnego”<sup>54</sup>. Tak więc kierowanie przedsiębiorstwami państwowymi przez organy administracji państwowej należy rozumieć jako kierowanie samodzielnymi insty-

<sup>47</sup> A. Jaroszyński, *Reglamentacja i zarządzanie ...* s. 586, K. Sobczak, *Branżowa i terenowa koordynacja pracy przedsiębiorstw kluczowych. Problemy administracyjno-prawne*, Warszawa 1965, s. 127.

<sup>48</sup> J. Łętowski, *Polecenie służbowe ...*, s. 83.

<sup>49</sup> J. Łętowski, *Prawne stosunki ...*, s. 10.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Por. W. Dawidowicz, *Kierowanie przedsiębiorstwami państwowymi a k.p.a* Studia Prawnicze 1965, nr 3.

<sup>52</sup> W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1974, s. 104.

<sup>53</sup> Określenia „stosunek organizacyjny” — „układ ustrojowy” zdaje się Autor stosować zamiennie, zob. ibidem, s. 80 i np. s. 82.

<sup>54</sup> Ibidem, s. 85.

tucjami państwowymi znajdującymi się poza systemem ustrojowym tych organów; nie ma tu zatem miejsca na interpretowanie tego zagadnienia jako stosunku między organami administracji państwowej wyższego i niższego szczebla<sup>55</sup>.

-Nasuwa się wniosek, iż w literaturze zakres „władztwa” w ramach kierowania określa się na podstawie dwóch odrębnych przesłanek bądź to na podstawie organizacyjnej (ustrojowej) nadrzędności podmiotu kierującego względem podmiotu kierowanego, bądź też opierając się na zakresie wynikających z prawa materialnego kompetencji „władczych” podmiotu kierującego w stosunku do podmiotu kierowanego.

Ograniczenie zakresu kierowania wynikać może *ex definitione*, jeśli będziemy je rozważać w płaszczyźnie nadrzędności funkcjonalnej, stanowiącej fragment organizacyjnego (ustrojowego) stosunku nadrzędności i podporządkowania między podmiotami w ramach administracji państwowej<sup>56</sup>. Element „funkcjonalnej nadrzędności” do definicji kierowania wprowadza J. Filipek, który stwierdza, że stosując termin kieruje „ustawodawca daje zewnętrzny wyraz przełamaniu ograniczenia zależności organu funkcjonalnie podporządkowanego do ściśle wyliczonych form nadzoru i ustanawia po stronie organu funkcjonalnie podporządkowanego pewien generalny status zależności”<sup>57</sup>.

W świetle powyższych poglądów sądzić można, że nadrzędność i podporządkowanie przejawia się w różnych płaszczyznach związków organizacyjnych (ustrojowych). Wprowadzenie w sferę stosunków organizacyjnych pojęcia zależności funkcjonalnej, jako pojęcia węższego od pojęcia zależności organizacyjnej, implikuje stwierdzenie, iż nie wszystkim uprawnieniom przyznanych podmiotowi organizacyjnie nadrzędnemu przypisać można charakter uprawnień kierowniczych. Powinny się one mieścić w płaszczyźnie zależności funkcjonalnych. Powstaje w związku z tym pytanie czy zakres zależności funkcjonalnej jest tożsamy z zakresem kierowania? Uznając „władczość” za podstawową cechę działania kierowniczego stwierdzić należy, że tylko w przypadku braku prawnie określonej samodzielności podmiotu organizacyjnie (ustrojowo) podporządkowanego zakres kierowania i nadrzędności funkcjonalnej będzie się pokrywał. W sytuacji gdy podmiot podległy posiada pewien zakres samodzielności prawnej — kierowanie ulega ograniczeniu. Obok środków kierowania występować będą również środki typowe dla nadzoru i różnych form współdziałania<sup>58</sup>. Wszystkie one realizowane będą w płaszczyźnie zależności funkcjonalnej między organizacyjnie powiązаныmi

<sup>55</sup> Ibidem, s. 81.

<sup>56</sup> M. Kasiński, *O pojmowaniu nadzoru ...*, s. 6.

<sup>57</sup> J. Filipek, *Prawna regulacja wewnętrznej sfery działania administracji państwowej*, Zasyty Naukowe UJ, Prace Prawnicze nr 83, 1979, s. 12.

<sup>58</sup> Zob. A. B. Mirecki, *Stosunki kierownictwa, koordynacji i nadzoru w zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi*, RPSEiS 1977, nr 4.

podmiotami. Tak więc kierowanie mieści się w ramach zależności funkcjonalnej, lecz jej zakres nie zawsze wyczerpuje.

Kierowanie należy do tej grupy pojęć, którymi w szerokim zakresie posługuje się doktryna prawa administracyjnego oraz nauki prakseologiczne. Z tego też Względu w rozważaniach prawnych nad problematyką kierowania uwzględnia się ustalenia nauk prakseologicznych w tej dziedzinie. Następuje to przez:

1) poszukiwanie wspólnych przesłanek metodologicznych w konstruowanych definicjach kierowania<sup>59</sup>,

2) wprowadzanie do definicji kierowania formułowanej na gruncie nauk prakseologicznych terminów i pojęć prawnych<sup>60</sup>,

3) odwoływanie się do ustaleń nauk prakseologicznych w celu przeprowadzenia dalszej szczegółowej analizy prawnej pojęcia kierowania<sup>61</sup>.

W literaturze prawniczej te trzy płaszczyzny styczności przeplatają się i nie są wyraźnie rozdzielane, mimo że każda z nich w konsekwencji doprowadza do określonego, odmiennego stopnia porównywalności wyników badań. Stosowane na gruncie prawnym prakseologiczne pojęcie kierowania stosowane jest dla potrzeb klasyfikacji działań prawnych podejmowanych w ramach szeroko rozumianej administracji państwowej.

W literaturze prawniczej w coraz szerszym zakresie podejmowane są działania mające na celu zdefiniowanie pojęcia kierowania za pomocą elementów prawnych. Choć jak na razie brak w tym względzie zgodności poglądów, to jednak wydaje się, iż element władztwa zyskuje powszechną aprobatę. Przyjęcie go pozwala określić charakter działań podejmowanych w ramach kierowania, a tym samym pozwoli dokonać prawnej kwalifikacji stosunków powstających między podmiotem kierującym i kierowanym.

## ASPECTS JURIDIQUES ET PRAXEOLOGIQUES DE LA GESTION DE L'ECONOMIE NATIONALISEE

### Résumé

Le domaine de la vie économique est étudié surtout par les sciences économiques, pourtant les sciences juridiques et praxéologiques s'en occupent aussi. Son influence sur le droit ne fait pas question, elle est remarquable. Une autre question,

<sup>59</sup> Problem ten w szerszym ujęciu porusza Z. Leoński, *Kierownicza ...* s. 107 i nast., J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, *Związki między ...*, s. 5 i nast.

<sup>60</sup> Zagadnienie to analizują Z. Rudnicki, T. Skoczny, *Istota prawna koordynacji*, PiP 1971, nr 11, s. 796 i nast.

<sup>61</sup> Na konieczność krytycznego podejścia do ustaleń teorii organizacji i zarządzania wskazywali m.in. L. Żukowski, *Teoria organizacji i zarządzania a prawo administracyjne*, OMT 1975, nr 4, s. 4; M. Kasiński, *O pojmowaniu nadzoru nad terenowym organem administracji państwowej* OMT 1975, nr 4, s. 6 i nast.

très importante et ambiguë se pose: est-il possible de transmettre les catégories et les constructions théoriques établies par l'économie et par la praxéologie dans le domaine du droit? Ce problème, très important pour la qualité des prescriptions juridiques, est rarement traité dans les considerations juridiques.

Cet article a pour but d'analyser la question présentée ci-dessus. La notion de gestion de l'économie nationalisée y sert d'exemple. Les réflexions se limitent au domaine des rapports réciproques entre la signification juridique et praxéologique de ce terme. Les définitions concernant la gestion formulées à la base de ces sciences se ressemblent par leur construction et par leur forme. Ce phénomène est dû à la signification sémantique de ce terme, sa généralité permet de le définir sur des niveaux ontologiques différents.

La praxéologie comprend la gestion en tant que procédé qui s'accomplit en résultat de l'activité organisée. L'analyse a donc pour but de définir sa structure, plus précisément, la structure des actions entreprises. Les éléments principaux de la notion de gestion étudiée de ce point de vue sont les suivants: prévoyance (plani-fication) organisation, commandement (motivation) coordination, contrôle.

La doctrine juridique profite de la pratique praxéologique dans le domaine de la gestion:

- 1) recherche des prémisses méthodologiques communes pour construire la définition de gestion,
- 2) introduction des termes et des notions juridiques dans les définitions praxéologiques,
- 3) appel à la praxéologie afin de poursuivre l'analyse juridique détaillée de la notion de gestion.

Il n'est pas possible de transmettre immédiatement la notion praxéologique de gestion au niveau juridique. L'analyse des actions (fonctions) séparées de gestion ne permet point de juger le caractère des droits dont disposent les sujets au niveau juridique.

Le troisième type de l'analyse juridique de la gestion devient de plus en plus important, il améliore la normalisation juridique du domaine des rapports économiques. Parmi les éléments de base de la définition juridique est nommée „la domination" — le droit du sujet dirigeant à l'exclusivité de définir le sens de l'activité du sujet dirigé et de l'obliger à le réaliser. Il restant à analyser les sources de la domination, son étendue, le caractère des activités entreprises par le sujet dirigeant.