

JAN TOPIŃSKI

SYSTEM PRAWNY ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ USPOŁECZNIONĄ *

I. UWAGI WSTĘPNE

Nie jesteśmy w stanie przedstawić ogólnie przyjętego pojęcia terminu „zarządzanie”. Problem jest sporny zarówno w literaturze krajów socjalistycznych¹ jak i kapitalistycznych². Dla dalszych rozważań możemy przyjąć, że zarządzać znaczy w przybliżeniu tyle, co kierować. Na przyjęcie takiego roboczego założenia pozwala nam brzmienie odpowiednich przepisów Konstytucji PRL³, nie zmienia jednak faktu, że pojęcia te są tylko zbliżone, lecz nie identyczne⁴.

Treść pojęcia „zarządzać” różnicuje się poza tym zależnie od tego, który ze szczebli aparatu kierującego gospodarką wykonuje funkcje zarządzania. Z toku dalszych wywodów wyniknie, że organami zarządzania są: Rada Ministrów, resorty gospodarcze, zjednoczenia i wreszcie przedsiębiorstwa. Zdaje się nie ulegać wątpliwości, że inna jest treść funkcji zarządzania, gdy wykonuje ją Rada Ministrów, a inna gdy wykonuje ją przedsiębiorstwo. Przyczyna różnicowania się treści funkcji zarządzania zdaje się mieć swoje źródło w różnym charakterze, a może nawet w różnej strukturze przedmiotu zarządzania.

Jeżeli spróbujemy określić, co jest przedmiotem zarządzania w stosunku: Rada Ministrów — resort, to na pewno nie wymienimy na pierw-

* Artykuł stanowi część nie dokończoną przez autora większej pracy pt. *Prawo gospodarki uspołecznionej w zarysie*.

¹ B. Gliński, *Teoria i praktyka zarządzania przedsiębiorstwami przemysłowymi*, wyd. 2, Warszawa 1966, s. 27 - 28 i 53 - 54; patrz także Z. Rybicki, *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, 1968, s. 77 - 79.

² B. Gliński, op. cit., s. 17 - 21.

³ Rada Ministrów jako naczelny wykonawczy organ władzy państwowej (art. 30 Konstytucji PRL) „koordynuje działalność ministerstw i innych podległych sobie organów oraz nadaje kierunek ich pracy” (art. 32 pkt 1 Konstytucji PRL; podobnie formuluje funkcje Rady Ministrów w tym zakresie art. 68 lit. a Konstytucji ZSRR).

⁴ Stwierdzenie, że pojęcia „kierowanie” i „zarządzanie” są zbliżone, lecz nie identyczne, można sprawdzić, porównując fragment III tomu *Kapitału* K. Marksa.

szym miejscu środków trwałych i obrotowych resortu, chociaż dysponuje on takimi środkami, a Rada Ministrów ma wpływ na metody dysponowania nimi. Jeśli stwierdzamy, że Rada Ministrów jest organem zarządzającym w stosunku do resortów, to mamy na myśli przede wszystkim zespoły ludzkie, którymi Rada ta kieruje, lub których pracy — jak mówi Konstytucja — nadaje kierunek. W tym stosunku treść terminu „zarządzać” pokrywa się z treścią terminu „kierować”.

Inaczej rozumiemy treść funkcji zarządzania, gdy jako o organie zarządzającym mówimy o przedsiębiorstwie; stosunek: dyrekcja — załoga nie wchodzi w naszym odczuciu do zakresu funkcji zarządzania; stosunek ten jest przedmiotem umów zbiorowych, taryfikatorów itp.; reguluje go prawo pracy. Gdy więc mówimy o przedsiębiorstwie jako o organie zarządzającym, to mamy na myśli raczej majątek przedsiębiorstwa, jego środki trwałe i obrotowe, które są własnością państwa, a którymi zarządza przedsiębiorstwo. Wynika to, jak sądzę, przede wszystkim stąd, że przez przedsiębiorstwo rozumiemy zespół wartości majątkowych, którymi zarządzają organy przedsiębiorstwa. W tym znaczeniu dekret o przedsiębiorstwach państwowych w art. 14 ust. 1 mówi, że dyrektor zarządza przedsiębiorstwem⁵, a ustawa o samorządzie robotniczym w art. 1 ust. 2 stwierdza, że organy samorządu realizują prawo współdziałania w zarządzaniu przedsiębiorstwem⁶.

Kontynuując przedstawiony tok rozumowania można by przyjąć, że także w stosunku: resort — zjednoczenie przeważają elementy kierowania zespołem ludzkim zjednoczenia nad oddziaływaniem na gospodarkę środkami majątkowymi, chociaż zagadnienie to zyskuje większy ciężar niż w stosunku: Rada Ministrów — resort. Natomiast w stosunku: zjednoczenie — przedsiębiorstwo problem oddziaływania na gospodarowanie środkami majątkowymi może dominować nad polityką oddziaływania na zespół ludzki przedsiębiorstwa.

II. CENTRALNE KIEROWANIE GOSPODARKĄ PRZEZ PAŃSTWO I SAMODZIELNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW

Skupienie w rękach państwa własności poważnej ilości narzędzi i środków produkcji musiało spowodować konieczność rozwiązania przez system prawny szeregu problemów związanych z organizacją administrowania posiadanym zasobem tych narzędzi i środków. Teoretycznie rzecz biorąc, rysowały się dwie alternatywy.

⁵ Dekret z dnia 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (jedn. tekst.: Dz. U. 1960, nr 18, poz. 111).

⁶ Ustawa z dnia 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym (Dz. U. nr 77, poz. 397).

Można było powołać organ centralnie ewidencjonujący mienie znajdujące się w zarządzie państwowym i administrujący tym mieniem. Możliwość ta wydaje się organizacyjnie niewykonalna, trudno bowiem wyobrazić sobie kierowanie aparatem tak olbrzymim, a jednocześnie tak zróżnicowanym w swym charakterze przez jeden scentralizowany ośrodek.

Istniała też druga możliwość organizacyjnego rozwiązania problemu zarządu własnością państwową: oddanie składników mienia państwowego w zarząd poszczególnych przedsiębiorstw i instytucji państwowych. Wybrano tę właśnie drogę. Nie powstał urząd centralnego administrowania i ewidencjonowania mienia, lecz każdy przedmiot mienia państwowego znalazł się w zarządzie i w ewidencji tej jednostki, której mienie to było potrzebne do wykonywania zadań. Wyznaczone zadania planowe stały się podstawą rozmieszczenia funduszu własności państwowej wśród przedsiębiorstw i instytucji państwowych. Innymi słowy: plan realizacji zadań stał się podstawą organizacji aparatu gospodarczego i wyposażenia go w środki niezbędne do realizacji planu. Narodowy plan gospodarczy decyduje więc nie tylko o ruchu mechanizmu gospodarki narodowej, ale także o jego strukturze. Fundusz własności państwowej, rozmieszczony wśród przedsiębiorstw państwowych, stał się gospodarczą podstawą ich działalności nastawionej na wykonanie tej części planu państwowego, która przypada do realizacji tym przedsiębiorstwom.

Wydaje się, że zdecentralizowana administracja składników mienia, zbudowana pod kątem widzenia potrzeb realizacji centralnego planu, jest pierwszą, narzuconą przez planowość naszej gospodarki, przesłanką organizowania zarządu własnością państwową.

Nacjonalizacja nie stanowiła celu samego w sobie. Programowym założeniem, w imię którego przeprowadzono nacjonalizację i które miało wyznaczać kierunek pracy mechanizmu gospodarki narodowej, był rozwój gospodarczy.

Ten naczelny cel podporządkował sobie zadania działalności poszczególnych przedsiębiorstw, a zarazem je integrował. Powstała hierarchiczna struktura celów, łącząca gospodarczą działalność poszczególnych podmiotów gospodarki uspołecznionej pod kątem widzenia naczelnego celu wyznaczonego przez plan gospodarczy.

Zdecentralizowaną administrację narzędzi i środków produkcji zintegrowały więc naczelne cele społecznej gospodarki⁷. Tendencje do centralnego kierowania gospodarką, mające uzasadnienie w społecznych celach socjalistycznego gospodarowania, znajdują dodatkową podbudowę w szczególnych warunkach, w jakich w krajach socjalistycz-

⁷ Por. O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. I, wyd. 3, 1963, s. 200 - 203.

nych rozpoczynano budowę podstaw gospodarki planowej. Były to bowiem wówczas kraje gospodarczo zacofane⁸.

Tendencje do możliwie szybkiej likwidacji zacofania gospodarczego oddziałują w określony sposób na system prawny uspołecznionej gospodarki. Tendencje te bowiem realizuje się w warunkach wspomnianego wyżej zacofania gospodarczego, które wyraża się przede wszystkim w słabości pozostających do dyspozycji mocy produkcyjnych. Rozbudowa bazy produkcyjnej jako wstępny warunek rozpoczęcia procesu rozwoju zwiększa zapotrzebowanie na istniejące zasoby i rezerwy. Zwiększone zapotrzebowanie nie znajduje jednak pokrycia właśnie dlatego, że kraj jest gospodarczo nie rozwinięty⁹. Ujawniają się deficyty w zaopatrzeniu produkcyjnym i rynkowym. W obrocie rysuje się gospodarcza przewaga dostawcy towarów i usług nad ich odbiorcą; dostawca-producent rozstrzyga, co i kiedy znajdzie się na rynku; kształtuje się rynek dostawcy znacznie trudniejszy do kierowania niż rynek odbiorcy, na którym wymagania nabywcy decydują o rodzaju i jakości masy towarowej dostarczonej przez producentów.

Skutki braku równowagi muszą być łagodzone przez centralne zabiegi regulujące rozdział mocy produkcyjnych, surowców oraz gotowych produktów, a także poprzez intensywną politykę inwestowania, dążącą, między innymi, do usuwania ujawniających się tzw. wąskich przekrojów. Powstaje więc złożone ustawodawstwo reglamentujące produkcję i obrót.

Tym tendencjom centralistycznym przeciwstawiają się z drugiej strony tendencje decentralistyczne. Najbardziej bowiem scentralizowany plan nie jest w stanie przewidzieć wszystkich szczegółów wykonania planowych zadań. Plan ten musi pozostawić podmiotom gospodarującym jakiś zakres samodzielności, w obrębie której podmioty te będą rozstrzygać o kierunkach i sposobach swojego działania. Wyraża się to, między innymi, w tym, że plany gospodarcze muszą być, przed ich ostatecznym opracowaniem, uzgadniane między zainteresowanymi przedsiębiorstwami, zjednoczeniami i resortami, że z kolei, już po zatwierdzeniu planów, zainteresowany odbiorca produkcji czy inwestor musi uzgadniać z dostawcą

⁸ O. Lange, *Rozwój gospodarczy, planowanie i współpraca międzynarodowa*, w: *Teorie wzrostu ekonomicznego a współczesny kapitalizm*, 1962, s. 19 - 20.

⁹ O. Lange, wyjaśniając przyczyny umacniania się tendencji centralizujących w warunkach niedoboru środków, pisze: „istnieje poważna korzyść centralizacji ścisłej, tam gdzie decyzje dotyczą używania ograniczonych zasobów środków materialnych [...] Środki te przy decentralizacji nie są koniecznie w pełni wykorzystane. System ściśle scentralizowany może się obchodzić mniejszym zasobem środków. Właśnie potrzeba oszczędności środków prowadzi zwykle w życiu gospodarczym do centralizacji zarządzania [...] Szczupłość środków w porównaniu do potrzeb jest głównym czynnikiem powodującym centralizację organizacji" (podkreślenie autora). Patrz O. Lange, *Niektóre zagadnienia centralizacji i decentralizacji w zarządzaniu*, *Życie Gospodarcze* 1971, nr 13, s. 4.

artykułów lub wykonawcą inwestycji konkretyzujące szczegóły realizowanego procesu produkcyjnego czy inwestycyjnego. W każdym razie wchodzić tu mogą w grę takie elementy, jak sposób wykończenia przedmiotu produkcji, rodzaj opakowania, czas, miejsce i sposób dostawy. O tych wszystkich szczegółach nie może decydować plan państwowy. Przedmiot uzgodnień może się jednak poszerzać, w miarę ograniczania zakresu rozdzielnictwa w organizacji zbytu; czy określona produkcja ma być w ogólności podjęta, jaka ma być jej jakość i asortyment — może być ustalone w procesie negocjacji i wzajemnych uzgodnień.

Tendencje decentralistyczne zostają wzmocnione przez postulaty społeczno-polityczne dodatkowo oddziałujące na proces kształtowania się systemu zarządzania. Programowa dyrektywa rozszerzania zakresu uczestnictwa pracujących w procesie zarządzania wprowadza do aparatu administracji gospodarczej czynnik samorządu. Chodzi tu przede wszystkim o wpływ samorządu robotniczego na kształtowanie się planów przedsiębiorstwa.

Z biegiem czasu zjawia się dodatkowy czynnik, który osłabia tendencje centralistyczne, a wzmacnia tendencje decentralistyczne. Czynnikiem tym jest zmniejszenie się niedoboru czy deficytu w niektórych dziedzinach życia gospodarczego. Zmniejszenie się deficytowości nie jest procesem przebiegającym równomiernie na wszystkich odcinkach życia gospodarczego. Toteż prawne środki reglamentacji, wyrosłe w okresie opanowywania ujemnych skutków niedoboru i deficytu, utrzymują się nadal w systemie prawnym naszej gospodarki.

Mimo dochodzenia do głosu różnych przeciwstawnych tendencji gospodarką naszą kieruje się i zarządza centralnie. Rozstrzygnęły o tym obiektywne potrzeby kraju, który przystąpił do realizacji planu rozwoju w warunkach gospodarczego zacofania. W polskich warunkach nie bez znaczenia dla procesu kształtowania się systemu zarządzania był także stopień zniszczeń wojennych. Centralne kierowanie musi być z konieczności uzupełniane inicjatywą podmiotów gospodarujących. Zarządzanie gospodarką zostaje oparte na dwóch jakby przeciwstawnych zasadach: centralnym kierowaniu i samodzielności jednostek gospodarki uspołecznionej.

W konsekwencji oparcia zarządzania gospodarką na dwóch omawianych zasadach zarysowują się jakby dwa zakresy uprawnień gospodarujących przedsiębiorstw. Pierwszy zakres obejmuje ten rodzaj działalności gospodarczej, którego z konieczności ze względu na charakter i znaczenie tej działalności dla procesu rozwoju, przedsiębiorstwo nie może wyznaczać autonomicznie. Decyzje w tym przedmiocie, w mniejszym czy większym zakresie, muszą zapadać poza przedsiębiorstwem. Zapadają one w ogniwach administracji gospodarczej, mających uprawnienia kierownicze; ten właśnie zakres nazywamy zakresem kierowanym centralnie. Nie jest to określenie

ściśle; obejmuje ono bowiem także decyzje, które choć zapadają poza przedsiębiorstwem, nie są podejmowane centralnie (np. decyzje zjednoczeń i rad narodowych).

O charakterze i kierunkach drugiego zakresu swej działalności gospodarczej przedsiębiorstwo może decydować samodzielnie.

III. HIERARCHICZNY UKŁAD ORGANÓW KIERUJĄCYCH GOSPODARKĄ

Podstawowe przepisy systemu prawnego PRL o zarządzaniu sformułowane zostały w rozdziale 4 konstytucji. Jeden z pierwszych przepisów tego rozdziału¹⁰ stanowi, że „Rada Ministrów jest naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej”. Określając kompetencje Rady Ministrów, Konstytucja stwierdza¹¹, że Rada Ministrów:

- a) koordynuje działalność ministerstw i innych podległych sobie organów oraz nadaje kierunek ich pracy,
- b) uchwała corocznie i przedstawia Sejmowi projekt budżetu państwa, uchwała i przedstawia Sejmowi projekt narodowego planu gospodarczego na okres kilkuletni,
- c) uchwała roczne narodowe plany gospodarcze,
- d) czuwa nad wykonaniem narodowego planu gospodarczego i budżetu państwa,
- e) na podstawie ustaw i w celu ich wykonania wydaje rozporządzenia, podejmuje uchwały oraz czuwa nad ich wykonaniem.

Kierowanie poszczególnymi dziedzinami gospodarki narodowej należy do kompetencji poszczególnych ministrów¹². Konstytucja PRL, konkretyzując uprawnienia koordynacyjne i kierownicze Rady Ministrów, stanowi¹³, że Rada Ministrów może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie wydane przez ministra.

Dyspozycje omówionych wyżej przepisów Konstytucji skonkretyzowane zostały bliżej w odrębnych uchwałach Rady Ministrów, określających kompetencje prezydium rządu i poszczególnych resortów.

Należy w tym zakresie zwrócić uwagę na uchwałę nr 113 Rady Ministrów z czerwca 1969 r.¹⁴ Uchwała ta wskazuje, że Rada Ministrów jako naczelnym wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej:

¹⁰ Art. 30 ust. 1 Konstytucji PRL.

¹¹ Art. 32 pkt. 1, 2, 3, 5 i 8 Konstytucji PRL.

¹² Art. 33 ust. 1 i 2 Konstytucji PRL.

¹³ Art. 33 ust. 3 Konstytucji PRL.

¹⁴ Uchwała nr 113 RM z dnia 30 VI 1969 w sprawie trybu działania Rady Ministrów i prezydium rządu (M. P. nr 30 poz. 223, zm. M. P. z 1971 r. nr 38, poz. 247).

1) nadaje kierunek, nadzoruje i koordynuje działalność ministerstw, urzędów centralnych i prezydiów wojewódzkich rad narodowych,

2) ustala kierunki polityki gospodarczej, nadzoruje i zapewnia wykonanie zadań narodowych planów gospodarczych, budżetu i innych zadań resortów i prezydiów rad narodowych,

3) zapewnia wykonanie ustaw i uchwał Sejmu PRL przez wszystkie organy i instytucje administracji i gospodarki.

Uchwała wskazuje ponadto¹⁵, że Rada Ministrów wydaje wiążące wytyczne, koryguje ujawnione braki i niedociągnięcia w działalności organów i instytucji administracji i gospodarki oraz podejmuje wszelkie inne środki niezbędne do zapewnienia prawidłowego działania, w szczególności do wykonania zadań ustalonych w Narodowym Planie Gospodarczym.

Poza tym w myśl omawianej uchwały¹⁶ Rada Ministrów:

1) uchwała i przedkłada Sejmowi projekty ustaw oraz projekty narodowych planów gospodarczych (rocznych i wieloletnich) i budżetu państwa,

2) uchwała i przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania NPG i budżetu państwa,

3) uchwała akty wymagające formy rozporządzenia Rady Ministrów lub uchwały Rady Ministrów,

4) wydaje akty normujące stosunki między jednostkami gospodarki uspołecznionej albo między tymi jednostkami a sektorem nie uspołecznionym, o ile sprawy te nie zostały przekazane do właściwości poszczególnych ministrów z tytułu sprawowania funkcji koordynacyjnych,

5) zatwierdza międzynarodowe umowy gospodarcze, co do których przewidziano konieczność zatwierdzenia ich przez Radę Ministrów,

6) rozpatruje inne sprawy, które prezes Rady Ministrów ze względu na ich znaczenie gospodarcze lub społeczne uzna za wymagające rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Omawiana uchwała określa¹⁷ następnie kompetencje Rady Ministrów w zakresie kierowania gospodarką narodową.

Omawiana uchwała Rady Ministrów ustaliła skład i kompetencje prezydium rządu¹⁸.

W skład tego prezydium wchodzi prezes Rady Ministrów jako przewodniczący, wiceprezesi Rady Ministrów oraz przewodniczący Komisji Planowania przy Radzie Ministrów.

W myśl tej uchwały¹⁹ prezydium rządu:

¹⁵ § 2 ust. 2, uchwały RM, powołanej w przypisie 14.

¹⁶ § 4 uchwały RM, powołanej w przypisie 14.

¹⁷ § 3 uchwały RM powołanej w przypisie 14.

¹⁸ § 7 uchwały RM, powołanej w przypisie 14.

¹⁹ § 8 uchwały RM, powołanej w przypisie 14.

1) rozpatruje bieżące zagadnienia związane z kształtowaniem się sytuacji gospodarczej, a w szczególności w dziedzinie zaopatrzenia rynku, handlu zagranicznego, zaopatrzenia materiałowego gospodarki narodowej, kooperacji i koordynacji,

2) rozpatruje doraźne informacje i wyjaśnienia ministrów, kierowników urzędów i instytucji centralnych oraz prezydium wojewódzkich rad narodowych o wykonaniu węzłowych zadań na poszczególnych odcinkach administracji, nauki i postępu technicznego oraz gospodarki,

3) wydaje operatywne decyzje niezbędne do zapewnienia wykonania zadań administracji i gospodarki,

4) dysponuje centralnymi rezerwami NPG: inwestycyjną, materiałową oraz maszyn i urządzeń, zatrudnienia, funduszu płac, jak również nadwyżką i rezerwą budżetu państwa oraz rezerwowym funduszem dewizowym; dyspozycja ta może być w przypadkach określonych odrębnymi przepisami przekazana prezesowi Rady Ministrów, przewodniczącemu Komisji Planowania przy Radzie Ministrów lub odpowiednim ministrom,

5) podejmuje decyzje w sprawie udzielania długoterminowych kredytów państwowych dla zagranicy,

6) czuwa bieżąco nad prawidłowym, pełnym i terminowym wykonaniem uchwał Rady Ministrów i decyzji prezydium rządu,

7) czuwa nad działalnością kierowników resortów,

8) ustala na wniosek prezesa Rady Ministrów półroczne lub roczne plany pracy Rady Ministrów i prezydium rządu,

9) rozpatruje inne sprawy przekazane przez Radę Ministrów lub przedłożone przez prezesa Rady Ministrów.

Zakres kompetencji ministrów, którzy kierują działami administracji, określają ustawy; na podstawie przepisów tych ustaw Rada Ministrów wydaje rozporządzenia ustalające zakres działania danych ministrów.

IV. TERENOWE ORGANY ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ

Przepisy Konstytucji PRL powierzają radom narodowym szczególne zadania w zakresie zarządzania gospodarką. Jeden z przepisów Konstytucji²⁰ stanowi, że „Rady narodowe kierują w swoim zakresie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną, wiążąc potrzeby terenu z zadaniami ogólnopaństwowymi”. Jakby rozbudowując tę myśl, jeden z następnych przepisów Konstytucji²¹ wskazuje, że „Rady narodowe wykorzystują wszelkie zasoby i możliwości terenu dla jego wszechstronnego rozwoju gospodarczego i kulturalnego ...” Konstytucja²² powierzyła pre-

²⁰ Art. 37.

²¹ Art. 40.

²² Art. 42 ust. 2.

zydiom rad narodowych funkcje wykonawcze i zarządzające, stanowiąc: „Organami wykonawczymi i zarządzającymi rad narodowych są wybierane przez nie prezydium”.

W tym swoim wykonawczym i zarządzającym charakterze prezydium rad narodowych usytuowane są we własnej, odrębnej strukturze hierarchicznych zależności; każde prezydium bowiem podlega radzie narodowej, która je wybrała, oraz prezydium rady narodowej wyższego stopnia²³. Pracy prezydiów rad narodowych nadaje kierunek Rada Ministrów i ona również koordynuje ich działalność²⁴; wśród szczególnych środków oddziaływania Rady Ministrów na pracę prezydiów znajduje się także udzielanie wytycznych dla ich działalności²⁵.

Również kierujący określonymi działami administracji ministrowie udzielają resortowo właściwym wydziałom prezydiów rad narodowych wytycznych dla ich działalności, fachowej pomocy i instruktażu oraz sprawują kontrolę działalności odpowiednich wydziałów. Ministrowie ci mogą również, na podstawie przepisów ustawowych, uchylać lub zmieniać decyzje wydziałów²⁶.

Ustawa o radach narodowych²⁷ określa bliżej zakres udziału rad w planowaniu i w zarządzaniu gospodarką państwową. Na podstawie jej przepisów rady narodowe uchwalają roczne i wieloletnie plany gospodarcze oraz budżety. Treść planów i budżetów powinna być zgodna z kierunkami i zadaniami ustalonymi dla rad narodowych w narodowych planach gospodarczych; zaplanowane w budżetach wydatki powinny mieć pokrycie we własnych wpływach. Udzielanie dotacji z budżetu centralnego regulują przepisy prawa budżetowego²⁸.

Rady Narodowe uzyskały wpływ na przedsiębiorstwa zarządzane centralnie. Wyraża się to przede wszystkim w tym, że wojewódzkie rady narodowe mogą występować z wnioskami o wykonanie zadań gospodarczych przez znajdujące się na ich terenie przedsiębiorstwa zarządzane centralnie, opiniują i ustalają lokalizację inwestycji oraz oceniają ważniejsze zadania gospodarcze, przewidziane w projektach planów gospodarczych przedsiębiorstw nie podporządkowanych radom narodowym itp. Także utworzenie i likwidacja zarówno przedsiębiorstwa, jak zakładu zarządzanego centralnie, wymagają zgody prezydium terytorialnie właściwej wojewódzkiej rady narodowej. Również zmiana profilu produkcji

²³ Art. 42 ust. 3 Konstytucji PRL.

²⁴ Art. 70 ustawy z dnia 25 I 1958 o radach narodowych (jedn. tekst. Dz. U. z 1963 r. nr 29, poz. 172).

²⁵ Art. 70 pkt 2 ustawy powołanej w przypisie 24.

²⁶ Art. 72 ustawy powołanej w przypisie 24.

²⁷ Art. 10 i 11.

²⁸ Art. 22 - 24 ustawy z dnia 25 XI 1970 r. Prawo budżetowe (Dz. U. nr 29, poz. 244).

tych przedsiębiorstw i zakładów wymaga zgody wspomianego prezydium, jeśli zmiana taka w istotny sposób wpływa na wykorzystanie miejscowych źródeł energii i surowców oraz może mieć wpływ na stan zatrudnienia i warunki zdrowotne ludności.

Poza tym prezydium wojewódzkich rad narodowych mogą sprawdzać stopień wykorzystania zdolności produkcyjnej przedsiębiorstw zarządzanych centralnie, a także występować o przekazanie zbędnych surowców, materiałów, maszyn i obiektów oraz o wspólne użytkowanie lub przekazanie innemu użytkownikowi nieracjonalnie wykorzystywanej powierzchni produkcyjnej lub składowej.

Liczba i potencjał gospodarczy przedsiębiorstw państwowych, kierowanych przez wojewódzkie rady narodowe, mają jeszcze to dodatkowe znaczenie dla działalności rad wojewódzkich, że wpłaty podległych radom przedsiębiorstw są dochodami własnymi tych rad²⁹.

V. KOORDYNACJA MIĘDZYRESORTOWA

W uchwałach IV Zjazdu PZPR i IV Plenum KC PZPR zalecono ograniczenie operatywnych funkcji ministerstw i postulowano, by ich działalność przesuwała się ku pracom koordynacyjno-analitycznym oraz ku doskonaleniu instrumentów ekonomicznego oddziaływania na zjednoczenia i przedsiębiorstwa³⁰. Zalecono także, aby w miarę wzmocnienia zjednoczeń, ministerstwa ograniczały własne funkcje operatywnego zarządzania i przekazywały je zjednoczeniom³¹. Nowo opracowane statuty resortów miały ująć w formę prawną określenie nowego zakresu ich kompetencji i zadań. Zamierzenia te nie zostały zrealizowane; zarysowały się tendencje przeciwstawne³².

W tym okresie przystąpiono również do opracowywania projektów statutów zjednoczeń. W statutach tych miał nastąpić, w sposób zróżnicowany, podział funkcji między centralą zjednoczenia a przedsiębiorstwami. W związku z tym w resortowych dziennikach urzędowych ogłoszono statuty niektórych zjednoczeń³³.

Wydaje się, że jeśli w statutach poszczególnych zjednoczeń znajdują się dyspozycje określające ich strukturę w sposób odpowiadający potrzebom danej branży, to tym samym stworzone zostaną normy ustalające

²⁹ Art. 18 pkt 1 ustawy powołanej w przypisie 28.

³⁰ Uchwała IV Zjazdu PZPR, Nowe Drogi 1964, nr 7 s. 184.

³¹ Uchwała IV Plenum KC PZPR o kierunkach zmian w systemie planowania i zarządzania gospodarką narodową w latach 1966 - 1970, Nowe Drogi 1965, nr 8 s. 102 - 103.

³² B. Gliński, op. cit., s. 214.

³³ Np. statut Zjednoczenia Przemysłu Spirytusowego (Dz. Urz. MPSiS z 1968 r. nr IA, poz. 1; zm. Dz. Urz. MPSiS z 1969 r. nr 5, poz. 13).

zarówno zakres kompetencji macierzystego resortu w stosunku do każdego ze zjednoczeń, jak i granice samodzielności podporządkowanych im przedsiębiorstw. Są więc podstawy do przewidywania, że ujęcie statutów zjednoczeń, odpowiadające społeczno-politycznym założeniom, w znacznym stopniu rozstrzygnie o budowie prawnych podstaw systemu zarządzania.

Jednocześnie uregulowano i uporządkowano problemy koordynacji międzyresortowej. Zagadnienie polega na tym, że ruchu pracy mechanizmu gospodarki narodowej nie można rozwiązać, posługując się jedynie instrumentem decyzji spływających z góry w dół; powstają problemy współdziałania i współpracy, zarówno między naczelnymi organami zarządu, jak i między organami różnych szczebli. Technicznymi sposobami rozwiązania tych problemów stały się instytucje koordynacji międzyresortowej i koordynacji gospodarczej.

Należy tu przypomnieć nasze rozważania o zakresie kompetencji poszczególnych ministrów resortowych³⁴. Zakres ten wynika z odnośnych ustaw i rozporządzeń wykonawczych. Technicznym sposobem takiego poszerzenia kompetencji ministra resortowego, by mógł on objąć swoim kierowniczym oddziaływaniem nie tylko sprawy rozwiązywane przez podległy mu aparat, jest właśnie koordynacja międzyresortowa.

Źródłem poszerzenia kompetencji resortowego ministra jest zarządzenie o koordynacji, wydane przez prezesa Rady Ministrów oparte na przepisach uchwały Rady Ministrów o koordynacji międzyresortowej³⁵.

Zarządzenie koordynacyjne określa obowiązki i uprawnienia ministra z tytułu poruczonej mu koordynacji międzyresortowej. Zadania i uprawnienia ministra koordynującego odnoszą się do całej gałęzi (dziedziny) objętej tą koordynacją, niezależnie od podległości resortowej. Koordynujący minister swą funkcję koordynacyjną obowiązany jest wykonywać w porozumieniu z właściwymi ministrami. Jeśli porozumienie nie zostało osiągnięte, minister koordynujący może zwrócić się o rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy do prezesa Rady Ministrów lub wiceprezesa Rady Ministrów. Na podstawie omawianej uchwały prezes Rady Ministrów wydał szereg zarządzeń ustalających zakres działania poszczególnych ministrów z tytułu koordynacji międzyresortowej³⁶.

³⁴ Ust. 3 niniejszej pracy, zatytułowany: Hierarchiczny układ organów kierujących gospodarką.

³⁵ Uchwała nr 114 RM z dnia 30 VI 1969 w sprawie koordynacji międzyresortowej (M. P. nr 30, poz. 224).

³⁶ Do dnia 30 XI 1971 wydanych zostało szereg zarządzeń prezesa RM o zakresie działania z tytułu koordynacji międzyresortowej ministrów resortów gospodarczych ogłoszonych w Monitorze Polskim.

VI. KOOPERACJA PRZEMYSŁOWA

Formą organizacyjną bardzo bliską koordynacji gospodarczej jest kooperacja przemysłowa³⁷. Stwarza ona organizacyjno-prawne formy wieloletniego współdziałania przedsiębiorstw w zakresie dostaw i usług mających na celu uzyskanie przez jedno z tych przedsiębiorstw w procesie własnej produkcji określonego wyrobu finalnego. Przedmiotem kooperacji jest więc dostawa zespołów, podzespołów, półfabrykatów i części wytwarzanych przez dostawców na specjalne zamówienie odbiorcy, potrzebnych mu do produkcji wyrobu finalnego.

Obowiązek zorganizowania dostaw kooperacyjnych ciąży na wytwórcy wyrobów. Jeżeli w danej branży zawarto koordynacyjne porozumienie branżowe, jednostką koordynującą współdziałanie kooperacyjne jest właściwe zjednoczenie wiodące. Podstawą powiązań kooperacyjnych są bezpośrednie umowy między zainteresowanymi przedsiębiorstwami.

Stworzone zostały podstawy prawne odrębnego trybu kreowania obowiązku zawierania umowy kooperacyjnej. Punktem wyjścia dla zastosowania tego trybu jest ustalenie, że obowiązek zawarcia kooperacyjnej umowy wieloletniej ciąży na:

1) przedsiębiorstwach wytwarzających elementy (usługi) kooperacyjne niezbędne dla produkcji eksportowej, a objęte obowiązkiem zawierania umów wieloletnich³⁸;

2) dostawcy, który jest przedsiębiorstwem wyspecjalizowanym w produkcji określonego rodzaju elementów (usług) kooperacyjnych, lub przedsiębiorstwem wyznaczonym w danej branży jako wyłączny producent określonego rodzaju elementów (usług).

Jeżeli wytwórca, który w myśl szczególnych, omówionych wyżej przepisów uchwały obowiązany jest do zawarcia umowy kooperacyjnej, odmawia wykonania tego obowiązku — druga strona może zwrócić się do jednostki nadrzędnej odmawiającego o nałożenie na niego takiego obowiązku. Ewentualny spór o nałożenie obowiązku zawarcia umowy przebiega po szczeblach hierarchicznej struktury aparatu zarządzającego; ostatecznie spór rozstrzyga minister nadzorujący producenta w porozumieniu z ministrem nadzorującym odbiorcę.

O obowiązku zawierania umów kooperacyjnych mogą rozstrzygać również komisje arbitrażowe, ale tylko wówczas gdy obowiązek zawarcia umowy wynika z art. 397 kodeksu cywilnego albo gdy nie jest kwestio-

³⁷ Uchwała nr 314 RM z dnia 8 VIII 1961 w sprawie usprawnienia kooperacji przemysłowej (jedn. tekst: M. P. z 1969 nr 13, poz. 106 zm. M. P. z 1969 nr 36 poz. 270; z 1971 nr 42 poz. 270).

³⁸ Uchwała nr 124 RM z dnia 26 IV 1968 w sprawie zasad zawierania umów wieloletnich na dostawy eksportowe pomiędzy przedsiębiorstwami i zjednoczeniami przemysłowymi a przedsiębiorstwami handlu zagranicznego (nie opublikowana).

nowany obowiązek zawarcia umowy lub istotne jej postanowienia (przedmiot, ilość, terminy), a spór dotyczy innych postanowień umowy kooperacyjnej. W umowach kooperacyjnych strony powinny określić tryb, w jakim mogą być wprowadzane zmiany lub uzupełnienia do zawieranej umowy.

Odbiorca powinien do dnia 30 IV każdego roku zawiadomić dostawcę, w jakich ilościach i terminach poszczególne partie elementów kooperacyjnych powinny być dostarczone w następnym roku kalendarzowym i ewentualnie wysunąć propozycje co do zmian lub uzupełnień umowy, potrzebnych w związku z postępowaniem technicznym lub z innych powodów.

W umowach kooperacyjnych ogólnie obowiązujący reżim sztywnych cen ulega pewnej liberalizacji³⁹. Kontrahenci związani są stawkami cen, ustalonymi w obowiązujących cennikach; jeśli jednak nie ma tak ustalonych stawek, ceny artykułów kooperacyjnych uzgadniają dostawcy z odbiorcami, opierając się na kalkulacji wstępnej (kalkulacji planowej) kosztu produkcji tych artykułów z uwzględnieniem ustalonych stawek zysku. Jeżeli co do ceny artykułu kooperacyjnego wyniknie spór w procesie arbitrażowym, cenę ustala komisja arbitrażowa.

Pozostający w umownym powiązaniu kooperacyjnym dostawca elementów kooperacyjnych nie może swych obowiązków przekazać do realizacji innemu przedsiębiorstwu bez zgody odbiorcy. Uchwała o kooperacji, inaczej zatem niż art. 356 § 1 kodeksu cywilnego, ukonstytuowała osobisty obowiązek świadczenia dostawcy elementów kooperacyjnych.

VII. WYRÓWNYWANIE PRZEDSIĘBIORSTWU SZKÓD SPOWODOWANYCH DECYZJAMI ORGANU NADRZĘDNEGO

Gdy w połowie lat pięćdziesiątych w krajach socjalistycznych rozpoczął się proces przechodzenia z etapu gospodarowania, nastawionego na uzyskanie efektów wyłącznie ilościowych do etapu osiągnięcia również efektów jakościowych, powstał problem efektywności i rentowności gospodarowania.

Rentowność przedsiębiorstwa może pełnić różnorodne funkcje w stosunkach między resortem, zjednoczeniem i przedsiębiorstwem; jego funkcja w stosunku do załogi przedsiębiorstwa jest wyraźna w swej jednolitości. Ma to być bodziec mobilizujący załogę do dobrego gospodarowania w przedsiębiorstwie, zarówno w okresie opracowywania planu przedsiębiorstwa, jak i w okresie wykonania tego planu; mechanizm działania tego bodźca oparty został na elementach materialnego zainteresowania za-

³⁹ § 3 - 13 uchwały nr 37 RM z dnia 12 II 1971 r. w sprawie cen zbytu artykułów wykonywanych przez jednostki gospodarki społecznej w ramach kooperacji przemysłowej (M. P. nr 17, poz. 121).

łogi; im lepszy wynik, im wyższa rentowność, tym większy udział załogi w zysku.

Jest zrozumiałe, że kryterium wskaźnika rentowności działa o tyle skuteczniej i tym wyraźniej, im konsekwentniej zostaje zabezpieczona możliwość realizacji przez przedsiębiorstwo zamierzonych przez nie wyników gospodarowania. Natomiast każde zdarzenie przez załogę nie zawinione, lecz ograniczające możliwość uzyskania zaplanowanego poziomu rentowności, a tym samym zmniejszające udział załogi w zysku, mogłoby podcinać jej pomysliwość, aktywność i inicjatywę.

Aby możliwość takiego oddziaływania zdarzeń zewnętrznych na postawę załogi jeśli nie eliminować, to przynajmniej zmniejszać przedsiębiorstwo dysponuje kilkoma środkami. Przed siłą wyższą lub przypadkiem przedsiębiorstwo może chronić się w drodze odpowiedniego ubezpieczenia się od grożącego mu ryzyka; przed zawinionym działaniem osób trzecich — przez dochodzenie należnych odszkodowań i kar umownych; przed skutkami zarządzeń planowych może chronić przedsiębiorstwo należycie podbudowana i realizowana instytucja nazywana w skrócie kompensatą.

Polska była pierwszym krajem obozu socjalistycznego, który podjął próbę legislacyjnego ujęcia koncepcji kompensaty; wydana w 1957 r. szczególnie uchwała Rady Ministrów⁴⁰ ustaliła tryb i formy rozstrzygnięcia tego rodzaju spraw. W 1960 r. wydany został w tym przedmiocie nowy, obowiązujący do chwili obecnej akt prawny⁴¹. W myśl tego aktu konferencja samorządu robotniczego może zgłosić wniosek o rozpatrzenie sprawy przez komisję rozjemczą, jeżeli uważa, że decyzja jednostki nadrzędnej narusza uprawnienia samorządu robotniczego lub nie zapewnia wyrównania ujemnych skutków ekonomicznych, spowodowanych zleceniem przedsiębiorstwu, po zatwierdzeniu planu na dany okres, dodatkowych zadań produkcyjnych. W razie stwierdzenia tego rodzaju uchybień komisja rozjemcza uchyla decyzję jednostki nadrzędnej nad przedsiębiorstwem i ustala wytyczne wydania nowej decyzji przez jednostkę nadrzędną. Jeśli orzeczeniem naruszono prawo lub interes gospodarki narodowej, właściwy minister (prezydium wojewódzkiej rady narodowej) może uchylić orzeczenie wydane przez komisję rozjemczą.

Komisje rozjemcze działają przy właściwych ministrach. Członków komisji powołuje minister w porozumieniu z zarządem głównym właściwego związku zawodowego. Komisje rozstrzygają spory w czteroosobo-

⁴⁰ Uchwała nr 279 RM z dnia 29 VII 1957 r. w sprawie rozstrzygnięcia przez komisje rozjemcze sporów pomiędzy radami robotniczymi a jednostkami nadrzędnymi przedsiębiorstw państwowych (M.P. nr 65, poz. 398) uchylona rozporządzeniem RM, powołanym w przepisie 41.

⁴¹ Rozporządzenie RM z dnia 25 II 1960 r. w sprawie komisji rozjemczych do rozpatrywania sporów między konferencjami samorządu robotniczego a jednostkami nadrzędnymi przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. nr 12 poz. 73).

wych kompletach złożonych w równej liczbie z przedstawicieli administracji gospodarczej i związku zawodowego. W razie braku jednomyślności spór rozstrzyga minister w porozumieniu z zarządem głównym związku zawodowego.

Rozwiązania organizacyjnoprawne w omawianym temacie nie zdały egzaminu. Sporów o kompensatę w zasadzie nie było. Te, które wynikały, nie tyczyły istoty sprawy. Nieporozumienie tkwiło, jak się wydaje, nie w konstrukcjach jurydycznych, lecz w związanym z dotychczasowym systemem zarządzania braku zainteresowania ze strony przedsiębiorstwa wysokością wypracowanego zysku.

Tendencja do rekompensowania przedsiębiorstwu ujemnych skutków decyzji organów nadrzędnych doszła z kolei do głosu przy określaniu zasad ustalania wysokości funduszu zakładowego. Ustalono, że przedsiębiorstwu może być przyznany fundusz zakładowy lub odpisy na ten fundusz mogą ulec zwiększeniu w przypadku, gdy zajdzie konieczność zneutralizowania skutków pogorszenia rentowności, wywołanego przyczynami niezależnymi od przedsiębiorstwa⁴².

Instytucja kompensaty ma swoje źródło w doświadczeniach kapitalistycznych organizacji monopolistycznych (koncernów, karteli itp). Instytucja ta stała się próbą rozwiązania kilku trudności, które w działalności kapitalistycznego przedsiębiorstwa wywoływały zewnętrzne interwencje organów kontroli. U podstaw instytucji kompensaty znajduje się jakby rodzaj gwarancji udzielanej przedsiębiorstwu przez organy korporacji; jej treścią jest danie przedsiębiorstwu zapewnienia, że gdyby poniosło ono efektywną szkodę na skutek niemożliwości realizacji własnych planów działania, spowodowanej przez decyzję organu korporacji, to szkoda ta zostanie przedsiębiorstwu pokryta przez organizację monopolistyczną.

Spory o wysokość kompensaty rostrzygał często wewnątrzkorporacyjny arbitraż, przy czym kompensata mogła być przyznana również w formie przekazania przedsiębiorstwu do realizacji bardziej opłacalnych dostaw eksportowych, udzielenia kredytów itp. Ekwiwalent pieniężny nie był zasadą.

W swej funkcji kompensata jest rodzajem hamulca powstrzymującego organy organizacji monopolistycznej przed pochopnymi, nieopłacalnymi interwencjami w działalności przedsiębiorstwa; interwencja musi pokryć co najmniej spowodowane nią straty; jeśli się nie opłaca, nie powinna być podejmowana.

Dzięki instytucji kompensaty opłacalność określonego przedsięwzię-

⁴² § 7 ust. 1 rozp. Rady Min. z dnia 28 X 1965 r. w sprawie funduszu zakładowego w państwowych przedsiębiorstwach przemysłowych (Dz. U. nr 45 poz. 279; zm. Dz. U. z 1967 nr 26 poz. 120; z 1968 nr 29 poz. 190, z 1969 nr 7 poz. 58, nr 14 poz. 101 i nr 35 poz. 299; z 1970 nr 2 poz. 9; z 1971 r. nr 3 poz. 34 i nr 13 poz. 129; z 1972 nr 7 poz. 39 i nr 8 poz. 46).

cia staje się realnym kryterium tego, czy i w jakim zakresie organ monopolu może interweniować w działalność swojego przedsiębiorstwa; tym samym znikają kryteria formalnego określenia zakresu kompetencji kierownictwa monopolu w stosunku do podporządkowanych przedsiębiorstw.

Znacznie precyzyjniejsze przepisy w omawianym zakresie wydane zostały w Czechosłowacji i Niemieckiej Republice Demokratycznej. W Czechosłowacji spory o kompensatę rozpoznaje arbitraż w szczególnym trybie; do ich rozstrzygnięcia Główny Arbitr CSRS w porozumieniu z resortowym ministrem powołuje odrębną komisję, w której skład wchodzi „kierowniczy pracownicy fachowi centralnych organów rządu”; komisji przewodniczy wyznaczony przez Głównego Arbitra CSRS członek kierownictwa państwowego arbitrażu. Wydana w tym przedmiocie ustawa przewiduje możliwość rozstrzygnięcia tego typu sporów w arbitrażach resortowych. W odrębnym trybie rozstrzygane są spory między radami narodowymi a podporządkowanymi im przedsiębiorstwami.

W Niemieckiej Republice Demokratycznej 3 IV 1968 r. ukazała się specjalna uchwała Rady Ministrów o tymczasowym uregulowaniu szkód uspołecznionego przedsiębiorstwa przez organ nadrzędny⁴³.

Uchwała wylicza wyczerpująco zdarzenia, które mogą uzasadniać żądanie pokrycia przez zjednoczenie straty w zysku przedsiębiorstwa. Zdarzeniami tymi są następujące decyzje:

- a) zmiana planów państwowych,
- b) operatywne wkroczenie przez zjednoczenie w gospodarczą działalność przedsiębiorstwa,
- c) operatywne wkroczenie przez zjednoczenie w zawarte umowy gospodarcze.

Uchwała wskazuje, że podstawowym sposobem pokrycia szkód w zysku przedsiębiorstwa jest wzajemne porozumienie zjednoczenia i przedsiębiorstwa, zawarte z zamiarem uniknięcia strat lub sprowadzenia ich do minimum.

Przepisy uchwały określają finansowe źródło pokrycia przez zjednoczenie strat w zysku przedsiębiorstwa. Źródłem tym są fundusze rezerwowe zjednoczenia. Jeśliby na tej drodze i to jest interesujące, nie dało się uzyskać pokrycia ubytku w funduszu premiovym przedsiębiorstwa, dyrektor zjednoczenia ma upoważnienie do takiej zmiany zasad kształtowania funduszu premiovego danego przedsiębiorstwa, aby powstały w tym funduszu ubytek został jednak pokryty. W tym ujęciu okazuje się, że w całym problemie kompensaty szczególne znaczenie ma ta część zysku, która wpływa na wysokość funduszu premiovego. Ponadto uchwała otwiera drogę sporu arbitrażowego dla ustalenia wysokości odszkodowania i określa tryb ustalenia wysokości strat w zysku.

⁴⁸ Gesetzblatt der DDR, Teil II, Nr 33.

W uchwale zostało wyraźnie określone, że pokrzywdzonemu przedsiębiorstwu przysługuje roszczenie o pokrycie straty. Właściwy do orzekania w sprawie jest Państwowy Sąd do Spraw Umów przy Radzie Ministrów NRD (odpowiednik naszej Głównej Komisji Arbitrażowej), który orzeka zarówno co do zasady prawnej, jak i wysokości roszczenia. Wytoczenie sporu jest dopuszczalne, jeżeli zjednoczenie nie uwzględniło żądania wyrównania szkody lub nie załatwiło sprawy w ciągu miesiąca od zgłoszenia mu jej przez przedsiębiorstwo; żądanie takie powinno być zgłoszone w formie pisemnej niezwłocznie po powstaniu szkody. Wytoczenie sporu nie może nastąpić po dniu 31 III roku następnego po dacie powstania zdarzeń, które uzasadniają roszczenie.

VIII. SCHEMAT PRAWNEGO SYSTEMU ZARZĄDZANIA

Skuteczność i efektywność przepisów prawnych, organizujących działalność ludzi w określonej dziedzinie społecznej i gospodarczej, uzależniona jest nie tylko od jasnego sformułowania norm prawnych, ale także od adekwatnego ujęcia konstrukcji prawnych, które niejako podsumowują założenia, cele i charakter określonych zespołów przepisów.

Ponad dwadzieścia lat temu w prawie gospodarki uspołecznionej powstała konstrukcja, którą nazwijmy konstrukcją dwóch przecinających się prostych; można ją zapewne uważać za dziecko okresu centralistycznego zarządzania, w którym negocjacje, porozumienia i umowy stron widziane były wyłącznie jako czynności wykonawcze w stosunku do dyrektywnych treści. Nie dostrzegano natomiast, że te negocjacyjno-umowne powiązania stanowią źródło i podstawę dyrektywnych dyspozycji. Ponieważ niekiedy nadal uważa się, że konstrukcja dwóch przecinających się prostych trafnie odzwierciedla istniejący system zarządzania, należy poświęcić nieco uwagi jej charakterystyce. Konstrukcja ta w celu zobrazowania ruchu mechanizmu gospodarki uspołecznionej posługuje się dwiema prostymi przecinającymi się pod kątem 90 stopni. Prosta pionowa ma wyobrażać system hierarchicznych podporządkowań, które istnieją między gospodarującymi jednostkami różnych szczebli. Prosta pozioma obrazuje natomiast system powiązań między jednostkami równorzędnymi, z których żadna nie ma uprawnień zwierzchnich w stosunku do pozostałych.

Tak ujęty schemat ma scharakteryzować mechanizm centralnego kierowania gospodarką. Pionem spływają dyspozycje z ośrodka centralnego planowania i kierowania życiem gospodarczym; w poziomie nawiązują się stosunki prawne między równymi sobie wobec prawa partnerami obrotu. Schemat ten ma poza tym wyrażać istniejący stosunek między zastosowanymi w systemie zarządzania normami prawa administracyjne-

go i cywilnego. Układ pionowy organizowany jest przez prawo administracyjne, układ poziomy przez prawo cywilne. Schemat zakreśla więc wyraźną granicę między stosowaniem przepisów dwóch różnych działów prawa i pozwala (twierdzić, że to, co jest cywilnoprawne, nie jest administracyjnoprawne i odwrotnie.

W schemacie tym zawarte są co najmniej trzy błędy. Po pierwsze w systemie zarządzania istnieje nie jeden, lecz co najmniej trzy poziomy. Obok stosunków prawnych między równorzędnymi przedsiębiorstwami istnieją stosunki między równorzędnymi ministerstwami i między równorzędnymi zjednoczeniami. Niedostrzeżenie przez teorię faktu istnienia kilku poziomów powoduje, że w praktyce legislacyjnej nie zauważa się elementów negocjacyjnych we wzajemnych stosunkach zjednoczeń i ministerstw; stosunki te nawiązują się, jak wiemy, zarówno na etapie sporządzania planów, jak i na etapie koordynowania bieżącej działalności gospodarczej i w procesie zmian już realizowanych planów. Przeoczenie to nie jest obojętne dla procesu decentralizacji i odbiurokratyzowania systemu zarządzania.

Drugi błąd tego schematu polega na nietrafnym wyrażeniu wpływu pionu na treść stosunków istniejących w poziomie; wpływ ten nie wyraża się istnieniem jednego punktu styku. Wydaje się, że dopiero wprowadzenie owych dalszych poziomów, znajdujących się na wyższych piętrach, pozwala wyrazić fakt rzutowania treści zdarzeń, porozumień, uzgodnień zachodzących na wyższych piętrach na treść stosunków prawnych istniejących na niższych piętrach, na ich powstawanie, zmianę podmiotów i treści oraz ich umarzanie. Nie chcę przez to powiedzieć, że wszystko, co się dzieje na wyższych poziomach, wywiera wpływ na przebieg procesów na dolnym poziomie. Chcę natomiast stwierdzić, że jeżeli tylko część wspomnianych zdarzeń wpływ taki wywiera — należy określić, na jakich to się dokonuje warunkach i przy jakich założeniach.

Trzeci błąd polega na niedocenieniu istnienia w każdym stosunku prawnym elementów wywodzących się z jednej strony — z decyzji wydawanych przez organy kierujące gospodarką, a z drugiej — z samodzielności stron. Rozmiar interwencji centralnej zmniejsza, jak wiemy, zakres swobody stron i odwrotnie. Aby zrozumieć treść każdego stosunku prawnego, musimy ją rozpatrywać łącznie, kompleksowo. To co jest centralne, jest ściśle powiązane z tym, co wywodzi się z autonomii czy samodzielności przedsiębiorstwa; każde dzielenie jednolitej treści stosunku prawnego deformuje jego obraz i prowadzi do nieporozumień.

Wadą schematu dwóch przecinających się prostych jest jego bezruch, statyczność, można powiedzieć: jego niedialektyczność. Nie jest bowiem prawdą, że w pionie istnieje wyłącznie ruch z góry w dół; istnieje również ruch z dołu do góry. Inicjatywa przed-

siębiorstwa, jego ocena własnych możliwości, wynikająca również z kontaktów i porozumień z innymi przedsiębiorstwami, wywiera wpływ na to, co się dzieje na piętrach (wyższych w zakresie ustalania treści planów, porozumień między zjednoczeniami i resortami gospodarczymi.

Plan rodzi się z porozumień, uzgodnień i umów zawieranych na różnych poziomach. Mechanizm realizacji planu nie jest uruchamiany jedynie przez dyrektywę spływającą w dół po szczeblach hierarchicznego podporządkowania. Porozumienia koordynacyjne i kooperacyjne oraz uzgodnienia dostaw i decyzji w procesie realizacji inwestycji są istotnymi elementami pracy tego mechanizmu.

Obok ruchu z góry w dół, istnieje ruch wznoszący się z dołu, w górę, który powoduje, iż równie prawdziwe są dwa stwierdzenia: że uzgodnienia, porozumienia i umowy są środkiem realizacji i konkretyzowania zadań planowych oraz że są one źródłem i podstawą realizowanych zadań planowych. Charakter tego wznoszącego się ruchu trudno wyrazić w tradycyjnych instytucjach prawa administracyjnego czy cywilnego. Instytucje tych dwóch gałęzi prawa nie są bowiem najlepszą formą wyrażenia pozycji zarówno przedsiębiorstwa w zjednoczeniu, jak i organów samorządu robotniczego w przedsiębiorstwie.

Gdyby więc podjąć próbę wyrażenia ruchu mechanizmu gospodarki narodowej w jakimś schemacie, to należy posłużyć się dwoma lub trzema poziomami wzajemnie zazębiających się (w poziomie) kół zębatych; poziomy te trzeba by zbliżyć do siebie, tak aby nastąpiło wzajemne zazębienie się ruchu kół różnych poziomów.

Dynamika w takim układzie nie byłaby tylko rezultatem wpływu tendencji napędowych z góry w dół, lecz także konsekwencją inicjatywy i ruchu dolnego poziomu i jego oddziaływania na poziomy wyższe. Taki schemat wyraziłby jedną prawdę: stosunki prawne we wszystkich pionach i na wszystkich poziomach są złożone w swym prawnym charakterze, „mieszane”; niemal w każdym z tych stosunków bowiem, niezależnie od tego, czy powstaje on między zjednoczeniami czy przedsiębiorstwami, potrafimy odkryć zarówno treść administracyjnoprawną (np. cenę urzędową w umowie) oraz finansowoprawną (np. sposób dokonywania zapłaty), jak i cywilnoprawną (np. porozumienia stron w granicach przysługującej im samodzielności). Treść tych stosunków prawnych stanowi określoną całość wymagającą kompleksowego ujęcia i kompleksowej analizy.

LE SYSTÈME DE LA GESTION DE L'ÉCONOMIE SOCIALISÉE

Résumé

La gestion de l'économie a lieu sur de différents échelons de la structure d'organisation. Le contenu de la fonction de la gestion dépend de l'échelon dont il dérive; si c'est un échelon central la gestion se couvre en effet avec une direc-

tion; si c'est l'entreprise — elle est généralement une action d'influer sur l'économie par des moyens de biens.

La gestion de l'économie socialisée est appuyée — on pourrait dire — sur deux principes opposés: sur la direction contrale et sur l'indépendance des unités de l'économie socialisées. On trouve donc dans l'activité économiques deux sphères: la sphère des affaires dirigées de l'échelon central et la sphère de la décision indépendante de l'entreprise. Le système des organes dirigeants de l'économie est hiérarchique. Les dispositions juridiques, qui déterminent les compétences du Conseil des Ministres constituent de la manière vaste et précisément ses tâches dans le domaine de la direction de l'économie nationale (aussi les tâches du Presidium du Gouvernement). Les lois et les règlements édités sur la base de ces lois déterminent les tâches des Ministres dans la sphère de la gestion de l'économie nationale. Les attributions des organes de terrain de la gestion de l'économie concernent la direction de l'économie de terrain directement ainsi que des tâches de coordination par rapport à la sphère de l'économie administrée de l'échelon central. Les prescriptions portant sur les unions et les prescriptions réglant la coordination entre les ressorts économiques montrent une importance 'des actes de concordance et de négociation à divers échelons de la gestion et non seulement à l'échelon de l'entreprise. Il est de même avec des prescriptions sur la coopération industrielle.

Le schéma juridique du système de la gestion économique s'appuyant sur la construction de deux lignes se coupant (la verticalité et l'horizon) et la conception d'après laquelle le système vertical est organisé par le droit administratif et le système horizontal par le droit civil, ne correspond pas aux relations réelles. Il ne prend pas en considération ce phénomène, que dans le système de la gestion existe quelques horizons et non seulement un et qu'à chaque de ces horizons (et aussi entre eux) se manifestent des éléments de négociation dans la gestion. On ne prend pas en égard aussi de divers moyens de projection du contenu des ententes et concordances ayant lieu aux échelons supérieurs sur le contenu des relations juridiques aux échelons inférieurs; sur leur naissance, changement des sujets et du contenu et sur leur annulation.

Une sous-estimation de l'existence dans chaque relation juridique des éléments dérivant d'une part de la décision éditée par les organes dirigeants de l'économie et d'autre part, de l'indépendance des parties, mène à la traiter exclusivement d'une manière unilatérale. Cependant les relations juridiques à tous les échelons sont de leur caractère composées „mixtes". Presque dans toutes ces relations en outre qu'ils ont lieu entre les unions ou les entreprises, on peut découvrir le contenu administratif, juridique et de droit civil. Le contenu de ces relations juridiques constitue un ensemble indéchirable et exige d'une conception complexe et d'une analyse complexe.