

ZBIGNIEW KMIECIAK

UMOWA CYWILNOPRAWNA I POROZUMIENIE ADMINISTRACYJNE JAKO FORMY DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI W SFERZE ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ PAŃSTWOWĄ

1. UWAGI WSTĘPNE

Realizacja przez organy administracji zadań w dziedzinie zarządzania gospodarką państwową wymaga korzystania z określonych prawnych form działania. Reforma gospodarcza narzuciła konieczność stosowania w szerokim zakresie form uwzględniających samodzielność podmiotów gospodarki. Do tej kategorii form trzeba niewątpliwie zaliczyć umowy cywilnoprawne i porozumienia administracyjne. Współczesna administracja coraz częściej korzysta z tego rodzaju form działania. Wydaje się zresztą, że powstawanie nowych i rozwój tradycyjnych odmian czynności dwustronnych jest naturalnym kierunkiem ewolucji prawnych form działania administracji. W niedalekiej przyszłości powstanie zapewne potrzeba skonstruowania zbiorczego pojęcia, obejmującego swym zakresem poszczególne rodzaje czynności dwustronnych administracji. Niezbędne stanie się chyba także zasadnicze przekształcenie systematyki prawnych form działania administracji, a zwłaszcza odstępianie od szczegółowych klasyfikacji na rzecz tworzenia bardziej ogólnych podziałów. Celowość takiego zabiegu potwierdzają pojawiające się w praktyce trudności w ustalaniu kwalifikacji prawnej pewnych typów czynności administracji.

Umowa cywilnoprawna i porozumienie administracyjne są dwoma podstawowymi odmianami aktów dwustronnych stosowanymi przez administrację w zarządzaniu gospodarką państwową. Ich istotą jest kształtowanie stosunków prawnych na zasadzie względnej równorzędności stron. W przypadku aktów, o których mowa, stosunek prawny jest nawiązywany w drodze złożenia zgodnego oświadczenia woli przez co najmniej dwa podmioty. Stanowi to najważniejszą, wspólną cechę tych aktów. Występuje oczywiście pomiędzy nimi wiele różnic — są one przedstawione w dalszej części rozważań. Należy zaznaczyć, iż charakteru czynności dwustronnej nie mają formy współdziałania polegające na podejmowaniu przez organ administracji rozstrzygnięcia „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „za zgodą”, „po porozumieniu” czy też „po uzgodnie-

niu" z innym podmiotem¹. W przepisach regulujących wydawanie przez organy administracji aktów indywidualnych służących celom zarządzania gospodarką często występują tego rodzaju zwroty². W literaturze istnieje rozbieżność poglądów co do ich znaczenia. Niektórzy traktują te pojęcia jako synonimy³, inni przypisują im odmienną treść⁴. Nie rozstrzygając na razie tego problemu, wypada stwierdzić, że mamy tutaj do czynienia z kolejno następującymi po sobie czynnościami dwu lub więcej podmiotów, z których ostatnia sprowadza się do podjęcia aktu. Celem współdziałania nie jest ukształtowanie stosunków pomiędzy tymi podmiotami, lecz odpowiednie sformułowanie treści aktu, który w sposób jednostronny (władczy) wyznacza sytuację określonego adresata. Podobne formy współdziałania przewidziane są zresztą także przy podejmowaniu przez organy administracji wielu aktów generalnych.

W przypadku decyzji administracyjnych tryb współdziałania w fazie poprzedzającej ich wydanie normuje art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego. Tryb współdziałania przy podejmowaniu przez organy administracji innych aktów indywidualnych z reguły nie jest bliżej określony. Pracodawca w sposób dość przypadkowy posługuje się zwrotami oznaczającymi współdziałanie przy podejmowaniu przez organy administracji aktów indywidualnych o charakterze władczym. Niemniej wydaje się, że ustanawiają one różne formy współdziałania: od niewiążącej konsultacji („po zasięgnięciu opinii”) aż po uzyskanie zgody innego podmiotu na wydanie aktu o danej treści („za zgodą”).

W doktrynie zwrócono uwagę, iż prawnie uregulowane współdziałanie kilku podmiotów określane mianem uzgodnienia może niekiedy stanowić samodzielną czynność, nie będącą formą postępowania poprzedzającego wydanie indywidualnego aktu jednostronnego⁵. Jako instrument

¹ Inaczej M. Kierek, *Prawne formy działań koordynacyjnych prezydów wojewódzkich rad narodowych*, Państwo i Prawo 1970, nr 5, s. 749 - 750.

² Zob. np. art. 63 ust. 1-2 ustawy z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 41, poz. 185; zm.: Dz.U. nr 62, poz. 286; Dz.U. 1984, nr 21, poz. 100 oraz nr 31, poz. 173; Dz.U. 1985, nr 14, poz. 60; Dz.U. 1986, nr 47, poz. 227) lub art. 19 ustawy z 29 IV 1983 r. o poprawie gospodarki przedsiębiorstwa państwowego oraz o jego upadłości (Dz.U. nr 36, poz. 165; zm.: Dz.U. 1985, nr 37, poz. 174).

³ Zob. S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 84-85; J. Świątkiewicz, *Z problematyki współdecyzji organów w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1964, nr 5-6, s. 778.

⁴ Zob. J. Borkowski, *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego 1967, Seria I, nr 31, s. 78; J. Filipek, *Znaczenie określeń „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „za zgodą” i im podobnych w systemie prawnym zarządzania gospodarką narodową*, Krakowskie Studia Prawnicze 1973, z. VI, s. 141 - 142; M. Kierek, *Prawne formy działań*, s. 750.

⁵ Zob. T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1977, s. 172; S. Biernat, *Działania wspólne*, s. 138 - 140.

realizacji przez organy administracji zadań w zakresie zarządzania gospodarką państwową, czynności te znalazły niewielkie zastosowanie⁶. Można — jak sądzę — uznać je za szczególnie rodzaj porozumień administracyjnych.

2. UMOWY CYWILNOPRAWNE

W dziedzinie zarządzania gospodarką państwową, instytucja umowy cywilnoprawnej zaczęła być w szerszym stopniu stosowana przez organy administracji w związku z realizacją reformy gospodarczej. Również wcześniej podejmowane były na tym polu pewne próby, nie doprowadziły one jednak do przyjęcia trwałych, stanowiących nową jakość, rozwiązań. Jako akt dwustronny, pozwalający powiązać — drogą określenia wzajemnych zobowiązań — interesy stron, umowa wydaje się wartościowym (w sensie instrumentalnym), odpowiednim dla zdecentralizowanego modelu gospodarki, narzędziem oddziaływania organów administracji na przebieg procesów gospodarczych. W literaturze zwrócono uwagę, iż ciągle pogłębia się społeczna i gospodarcza potrzeba korzystania przez organy administracji z tej kategorii prawnych form działania⁷.

Kwestię zawierania przez organy administracji umów z podmiotami gospodarki państwowej reguluje ogólnie art. 6 pkt 1 ustawy z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym⁸. W myśl tego przepisu, umowy zawierane przez organy administracji bądź przez wyznaczone przez nie jednostki organizacyjne z jednostkami gospodarki uspołecznionej są jednym z instrumentów mających zapewniać „kierunkową zbieżność działania” jednostek gospodarczych z celami określonymi we wspomnianych wyżej planach. Należy podkreślić ramowość i lakoniczność zawartej w ustawie z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym regulacji stosowania przez organy administracji instytucji umowy w zarządzaniu gospodarką państwową. Ten stan rzeczy utrudnia kształtowanie prawidłowej praktyki w tym zakresie. Wprawdzie przepisy za-

⁶ Podejmowanie ich było przewidziane np. przez § 3 ust. 1 rozporządzenia RM z 23 XI 1973 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania koordynacji przez terenowe organy administracji państwowej (Dz.U. nr 47, poz. 278; rozporządzenie to utraciło moc w 1983 r. — Dz.U. nr 41, poz. 185).

⁷ Zob. J. Łętowski, *Umowa jako forma działania administracji w PRL*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G Ius*, 1978, vol. XXV, s. 162; J. Starościk, *Prawne formy i metody działania administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978, s. 102 i n.

⁸ Dz.U. nr 7, poz. 51; zm.: Dz.U. 1983, nr 71, poz. 318; Dz.U. 1985, nr 37, poz. 174; Dz.U. 1986, nr 47, poz. 226.

warte w innych aktach normują w sposób bardziej szczegółowy zagadnienie korzystania z omawianej instytucji, niemniej nie rozwiązuje to w pełni problemu. Świadczą o tym chociażby niektóre — będące rezultatem błędnej interpretacji przepisów prawa — wypowiedzi przedstawicieli doktryny. Trzeba tu wspomnieć przede wszystkim o wyrażonym w literaturze poglądzie, jakoby umowy zawierane przez organy administracji z jednostkami gospodarki uspołecznionej służące zapewnieniu kierunkowej zbieżności działania tych jednostek z celami określonymi w planach centralnych i terytorialnych miały charakter administracyjnoprawny, a ściślej — były rodzajem porozumienia koordynacyjnego⁹. Nie sposób zgodzić się z tym stanowiskiem. Zarówno wykładnia literalna art. 6 pkt 1 ustawy z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym, jak i analiza przepisów innych aktów precyzujących zasady zawierania wspomnianych umów¹⁰ prowadzą do wniosku, iż mają one charakter cywilnoprawny. Nietrafne wydaje się też stwierdzenie innego autora, dotyczące zawierania umów z jednostkami gospodarki uspołecznionej przez wyznaczone do tego celu przez organy administracji jednostki organizacyjne. Art. 6 pkt 1 ustawy z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym nie wyjaśnia o jakie jednostki tu chodzi. Zdaniem B. Słotwińskiego można przyjąć, że nie są to jednostki gospodarki uspołecznionej, lecz jednostki organizacyjne administracji¹¹. Trudno doszukać się powodów, dla których organy administracji miałyby wyznaczać do zawarcia umowy z jednostką gospodarki uspołecznionej inną jednostkę organizacyjną administracji (tym bardziej że podobnie jak organ nie posiada ona osobowości prawnej, a więc występuje w obrocie jako pewien dział Skarbu Państwa). Natomiast wyznaczenie jednostki gospodarki uspołecznionej można uzasadnić min. prowadzeniem przez nią działalności zbliżonej lub odpowiadającej pod względem przedmiotowym rodzajowi określonego przez plan zadania oraz tym, iż posiada ona osobowość prawną. Ten typ rozwiązania wprowadziły zresztą przepisy regulujące szczegółowo zawieranie umów, o których mowa.

Treść art. 6 pkt 1 ustawy z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-go-

⁹ Zdanie takie wyraził S. Włodyka, *Rola prawa w reformie gospodarczej*, Państwo i Prawo 1984, nr 6, s. 19; por. też wcześniejsze koncepcje tego autora zawarte w pracy *Porozumienia gospodarcze*, Warszawa 1978, zwłaszcza s. 227 i n.

¹⁰ Por. np. § 3 ust. uchwały nr 151 RM z 4 XI 1983 r. w sprawie zamówień rządowych na materiały i wyroby (MP nr 38, poz. 218), § 3 ust. 4 uchwały nr 14 RM z 23 I 1984 r. w sprawie zamówień rządowych na realizację wybranych inwestycji (MP nr 3, poz. 21), czy też § 8 uchwały nr 8 RM z 24 I 1986 r. w sprawie zamówień rządowych na realizację zadań z zakresu rozwoju nauki i techniki (MP nr 6, poz. 37). W myśl wymienionych przepisów umowy te zawiera się stosując kodeks cywilny oraz przepisy szczególne.

¹¹ B. Słotwiński, *Administracja terenowa a samodzielność przedsiębiorstwa*, w: *Wpływ terenowej administracji państwowej na zarządzanie gospodarką*, pod red. B. Słotwińskiego, Materiały i Studia IOZ i DK, Warszawa 1983, nr 42, s. 11.

spodarczym skonkretyzowały m.in. przepisy dotyczące zawierania przez organy administracji bądź wyznaczone przez nie podmioty umów z jednostkami gospodarki uspołecznionej w celu realizacji zamówień rządowych¹². Instytucja zamówień rządowych jest nową, wprowadzoną w wyniku reformy gospodarczej formą oddziaływania na przebieg procesów gospodarczych. Należy zauważyć, że podobne formy wykorzystywane są od dłuższego czasu w wysoko rozwiniętych krajach zachodnich, w ramach sterowania gospodarką¹³.

W związku z przeprowadzonymi w latach 1981 - 1982 zmianami zasad funkcjonowania gospodarki, początkującymi proces reformy gospodarczej, można było oczekiwać, iż kwestia zamówień rządowych stanie się przedmiotem regulacji ustawowej. Sprawy zamówień rządowych zostały jednak unormowane uchwałami RM o charakterze samoistnym. W doktrynie uznano tę formę regulacji za sprzeczną z przyjętymi założeniami reformy gospodarczej¹⁴. Dopiero znowelizowana — ustawą z 31 VII 1985 r. o dostosowaniu przepisów niektórych ustaw określających funkcjonowanie gospodarki do uwarunkowań i potrzeb dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju¹⁵ i ustawą z 18 XII 1986 r. o zmianie niektórych ustaw określających funkcjonowanie gospodarki uspołecznionej¹⁶ — ustawa z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym, stworzyła odpowiednią pod względem rangi podstawę prawną dla korzystania z instytucji zamówień rządowych. Upoważniła ona RM do: 1) określania priorytetów realizacji zadań społeczno-gospodarczych w formie zamówień rządowych i programów operacyjnych oraz ustalania rodzaju i zakresu gwarancji zaopatrzeniowych i preferencji dla jednostek gospodarczych uczestniczących w realizacji zadania; 2) ustalania w drodze rozporządzenia szczegółowego trybu i zasad zlecania oraz realizacji zamówień rządowych i programów operacyjnych (art. 33 ust. 2 pkt 1 i 2a). Nasuwa się wniosek *de lege ferenda*, by po zebraniu niezbędnych doświadczeń, problematykę zamówień rządowych unormować w odrębnej ustawie.

Zamówienia rządowe są jedną z form realizacji zadań ustalanych w planach centralnych (spośród innych instrumentów realizacji wspomnianych zadań, szczególną rolę pełnią ostatnio tzw. programy operacyjne). W zależności od rodzaju zadania stroną zamawiającą jest organ

¹² Kwestię te regulują obecnie: uchwała nr 115 RM z 28 VII 1986 r. w sprawie zamówień rządowych i programów operacyjnych (Dz.Urz. Komisji Planowania przy RM nr 5, poz. 16) oraz uchwały RM wymienione w przypisie 10.

¹³ W nauce istnieją jednak rozbieżności co do dopuszczalności stosowania oraz prawnego charakteru tych form; por. uwagi S. Włodyki, *Porozumienia gospodarcze*, s. 10 - 12, 227 - 235 i powołaną tam literaturę.

¹⁴ Zob. S. Włodyka, *Rola prawa*, s. 10.

¹⁵ Dz.U. nr 37, poz. 174.

¹⁶ Dz.U. nr 47, poz. 226.

administracji albo jednostka wyznaczona przez ten organ. Wykonawca zamówienia rządowego jest wybierany przez jednostkę zamawiającą lub jej organ założycielski, bądź też wybierany przez specjalnie powołaną do tego celu komisję w trybie przetargu nieograniczonego. Należy zaznaczyć, że art. 8 ust. 2 ustawy z 21 VII 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewycięzania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁷, wprowadził (okres 1983-1985) możliwość nałożenia na przedsiębiorstwo przez organ założycielski obowiązku zawarcia umowy o wykonanie zadań wynikających z zamówienia rządowego, na zasadach określonych w art. 54 ust. 3 ustawy z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych¹⁸, jeżeli przedsiębiorstwo — mimo udzielenia mu gwarancji zaopatrzeniowych — nie podjęło realizacji zadania, mieszczącego się w profilu jego działalności, na wyroby lub usługi o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej bądź dla zaspokojenia potrzeb ludności. Art. 33 ust. 2 pkt 2 ustawy z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym, w brzmieniu nadanym mu przez art. 4 ustawy z 31 VII 1985 r. o dostosowaniu przepisów niektórych ustaw określających funkcjonowanie gospodarki do uwarunkowań i potrzeb dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i art. 1 ustawy z 18 XII 1986 r. o zmianie niektórych ustaw określających funkcjonowanie gospodarki uspołecznionej, przewidywał możliwość nakładania na jednostki gospodarki uspołecznionej obowiązku zawierania umów o realizację zadań wynikających z zamówień rządowych w okresie od 1986 do 1990 roku.

Umowy o wykonanie zamówień rządowych zawiera się stosując przepisy kodeksu cywilnego oraz przepisy szczególne, właściwe ze względu na przedmiot umowy. W umowie wykonawca zobowiązuje się do zrealizowania zadania objętego zamówieniem rządowym (może to być np. dostawa surowców, materiałów lub wyrobów, wdrożenie w określonej skali produkcyjnej rozwiązań stanowiących rezultat pracy badawczej), podmiot zamawiający zaś — do spełnienia odpowiednich dla danego rodzaju zadania świadczeń (np. odebrania rzeczy i zapłacenia ceny). Jednostki wykonujące zamówienia rządowe korzystają z wielu preferencji i przywilejów. Przykładowo, mają one zagwarantowane zaopatrzenie w centralnie rozdzielane paliwa, surowce i materiały niezbędne do realizacji zamówienia oraz pierwszeństwo w dostawach materiałów nie rozdzielanych, można ustanowić wobec nich pewne ulgi w zakresie obciążeń podatkowych, przydziela się im środki dewizowe konieczne do wykonania zamówienia. W razie niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, strony ponoszą odpowiedzialność określoną w przepisach prawa i postanowieniach umów. Właściwy organ pozbawia preferencji jedno-

¹⁷ Dz.U. nr 39, poz. 176.

¹⁸ Dz.U. nr 24, poz. 122; zm.: Dz.U. 1982, nr 45, poz. 289; Dz.U. 1983, nr 36, poz. 165 oraz nr 39, poz. 176; Dz.U. 1984, nr 45, poz. 242 oraz nr 54, poz. 275.

stkę, która nie wykonała zamówienia rządowego, chyba że strona zamawiająca nie wywiązała się z zobowiązań w stosunku do jednostki wykonującej zamówienie. Przepisy regulujące zagadnienie zamówień rządowych nie określają kto rozstrzyga spory wynikłe na tle wykonania umowy. Z uwagi na majątkowy charakter sporów oraz status podmiotów występujących jako strony, właściwy jest w tych sprawach państwowy arbitraż gospodarczy¹⁹.

Umowy zawierane w celu realizacji zamówień rządowych stanowią instytucję prawa cywilnego, poddaną w określonym zakresie regulacji administracyjnoprawnej. Charakterystyczna jest tutaj silna pozycja strony udzielającej zamówienia (organu administracji, bądź wyznaczonej przez ten organ jednostki organizacyjnej). Wyrażnie wskazuje na to tryb zawarcia umowy oraz zasięg prerogatyw przysługujących podmiotowi zamawiającemu lub jego jednostce nadrzędnej, wobec drugiej strony umowy, takich jak np. możliwość przyznania i pozbawienia jej preferencji, prawo kontroli realizacji zamówienia itp. Pod tym względem wspomniane umowy wykazują pewne podobieństwo z instytucją umowy administracyjnej w prawie niektórych państw zachodnich²⁰.

W dziedzinie zarządzania gospodarką państwową umowy cywilnoprawne są formą działania organów administracji wykorzystywaną także dla innych celów niż realizacja zamówień rządowych. Zawieranie przez organy administracji umów z podmiotami gospodarki państwowej przewidują m.in. przepisy dotyczące lokalizacji inwestycji gospodarczych oraz zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 64 ust. 4 ustawy z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, w przypadkach lokalizacji nowo utworzonego przedsiębiorstwa nie będącego przedsiębiorstwem terenowym, a w stosunku do przedsiębiorstwa już istniejącego — w razie jego rozbudowy, zasadniczej zmiany w zakresie technologii lub rozmiarach działalności, jeżeli miałoby to wpłynąć na pogorszenie poziomu życia bądź zaspokojenia potrzeb miejscowej ludności — rada narodowa określa udział przedsiębiorstwa w rozbudowie infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej na danym terenie,

¹⁹ Zagadnienie zamówień rządowych omówili szerzej: G. Domański, R. Pietrusiński, *Aspekty cywilnoprawne zamówień rządowych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1984, nr 2, s. 40-45; K. Sobczak, *Zamówienia rządowe (kwestie administracyjno-prawne)*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1984, nr 2, s. 38 - 40; J. Wyszkowski, *Zamówienia rządowe na realizację inwestycji*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1984, nr 5-6, s. 133 i n.

²⁰ Wydaje się jednak, że jest to inny rodzaj umów niż umowa administracyjna w znaczeniu, jakie przypisuje się temu pojęciu np. w zachodnioniemieckiej czy austriackiej nauce prawa; por. rozważania H. J. Knacka, *Verwaltungsverfahrensgesetz — Kommentar*, München 1976, s. 441 - 443, lub T. Öhlingera, *Umowa administracyjna*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G Ius, 1978, vol. XXV, s. 169 i n. Inaczej — D. Kijowski, *W sprawie charakteru prawnego umów zawieranych przez organy administracji*, Państwo i Prawo 1987, nr 6, s. 86 - 87.

w formie przekazania do budżetu właściwej rady narodowej odpowiednich środków, budowy lub rozbudowy określonych obiektów lub urządzeń i nieodpłatnego przekazania właściwemu terenowemu organowi administracji albo też budowy odpowiednich obiektów lub urządzeń przeznaczonych na potrzeby załogi przedsiębiorstwa. Przepis ten ma odpowiednio zastosowanie także do zakładów wchodzących, w skład przedsiębiorstwa. Zobowiązania podjęte przez inwestujące przedsiębiorstwo z tytułu jego udziału w rozbudowie infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej na danym terenie oraz warunki i terminy ich wykonania ustala się szczegółowo w umowie zawieranej między wojewodą a przedsiębiorstwem (art. 64 ust. 5 wspomnianej ustawy). Regulację tę uzupełnia art. 43 ustawy z 12 VII 1984 r. o planowaniu przestrzennym²¹ oraz § 13 ust. 2-4 i § 14 ust. 6 rozporządzenia RM z 27 VI 1985 r. w sprawie podziału inwestycji oraz zakresu, zasad i trybu ich lokalizacji²². Przepisy te stanowią, że wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji przedsiębiorstw i inwestycji organizacji spółdzielczych, z wyjątkiem inwestycji komunalnego budownictwa mieszkaniowego i przedsiębiorstw użyteczności publicznej, poprzedza umowa, w której określa się inne — niż wymienione w art. 42 ust. 1 ustawy z 12 VII 1984 r. o planowaniu przestrzennym — warunki jej realizacji. W umowie ustala się w szczególności wzajemne zobowiązania i świadczenia inwestora oraz terenowego organu administracji, związane z realizacją inwestycji i przyszłym funkcjonowaniem budowanego obiektu. Art. 44 ustawy z 12 VII 1984 r. o planowaniu przestrzennym nakazuje stosować odpowiednio art. 43 do działalności wpływającej na sposób zagospodarowania oraz wykorzystywania gruntów bez dokonywania inwestycji budowlanych.

Umowy, o których stanowią wymienione wyżej przepisy, służą konkretyzacji założeń planów terytorialnych oraz planów zagospodarowania przestrzennego. Umowy te powiązane są z określonymi prawnymi formami władczego oddziaływania terenowych organów władzy i administracji na działalność przedsiębiorstw. Niezależnie od tego, czy zawarcie umowy poprzedza wydanie przez organ administracji decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji przedsiębiorstwa, czy też jest następstwem podjęcia przez radę narodową uchwały określającej udział przedsiębiorstwa w rozbudowie infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej na danym terenie, przedsiębiorstwo (inwestor) dysponuje niewielkim zakresem swobody kontraktowej. Rozwiązanie to jest uzasadnione koniecznością uwzględniania przez przedsiębiorstwa potrzeb i planów rozwoju danego terenu.

Dotychczasowe rozważania poświęcone problematyce umów zawieranych przez organy administracji z podmiotami gospodarki państwowej

²¹ Dz.U. nr 35, poz. 185.

²² Dz.U. nr 41, poz. 140.

pozwalają na sformułowanie następujących uwag. Przede wszystkim należy podkreślić, iż w przypadku instytucji, o której mowa, pewnego ograniczenia doznają tradycyjne cechy umowy, takie jak autonomia woli, równorzędność stron i ekwiwalentność świadczeń. Organ administracji zawierający umowę działa jako reprezentant określonego interesu społecznego (np. stara się zapewnić produkcję dóbr zaspokajających podstawowe potrzeby społeczeństwa). Umowy te często powiązane są z władczymi formami kształtowania przez administrację procesów gospodarczych, mającymi z reguły postać aktów administracyjnych. Zawieranie przez organy administracji umów z podmiotami gospodarki państwowej jest prawną formą nawiązywania stosunków gospodarczych pozwalającą w największym stopniu przestrzegać wymagań rachunku ekonomicznego. Wartość tej instytucji zaznaczyła się w pełni dopiero w trakcie realizacji reformy gospodarczej, w związku z przyznaniem przedsiębiorstwom samodzielności działania oraz potrzebą stosowania instrumentów zarządzania odpowiadających zdecentralizowanemu modelowi gospodarki. Obowiązująca regulacja prawna zdaje się wskazywać na tendencję dalszego rozwoju omawianej formy oddziaływania organów administracji na gospodarkę. Trzeba jednak pamiętać, że instrumentalna wartość umów zawieranych w ramach zarządzania gospodarką państwową zależy od stopnia poddania ich reglamentacji administracyjnoprawnej (generalnej, indywidualnej)²³. Przekroczenie pewnego jej zakresu powoduje, że umowy tracą swe naturalne właściwości, zaczynają pełnić rolę czysto formalną, pasywną. Korzystanie przez organy administracji z tej formy zarządzania gospodarką powinno — jak się wydaje — być w szerszym stopniu uregulowane przepisami ustaw.

3. POROZUMIENIA ADMINISTRACYJNE

W krajach zachodnich porozumienie jest dość rozpowszechnioną formą oddziaływania organów administracji na przebieg procesów gospodarczych²⁴. Instytucja porozumień zawieranych w ramach sterowania gospodarką rozwinęła się przede wszystkim we Francji, w związku z realizacją koncepcji planowania indykatywnego oraz w Belgii. Początkowo porozumienia te określano nazwą quasi-contrat, następnie — convention. Są one zawierane z jednej strony przez państwo reprezentowane naj-

²³ Por. typologię ograniczeń swobody kontraktowej przedstawioną przez J. Grabowskiego, *Decyzja jednostki nadrzędnej jako źródło zobowiązań w obrocie społecznym*, Warszawa 1975, s. 148 i n. Wydaje się ona aktualna także w obecnych warunkach funkcjonowania gospodarki.

²⁴ Zagadnienie korzystania z instytucji porozumienia jako instrumentu sterowania rozwojem gospodarki państw zachodnich omówił szerzej S. Włodyka, *Porozumienia gospodarcze*, s. 7 - 12, 227 i n.

częściej przez odpowiedniego ministra, z drugiej zaś — przez przedsiębiorstwo, względnie grupę przedsiębiorstw. W porozumieniu przedsiębiorstwo zobowiązuje się do przestrzegania planu (programu) gospodarczego, a państwo do zapewnienia określonych korzyści finansowych (przyznania kredytów, udzielenia premii lub bonifikaty, itp.)²⁵. W nauce nie ma zgodności poglądów co do prawnego charakteru wspomnianych porozumień. Na ogół przyjmuje się, iż są one szczególnym, właściwym sferze gospodarczej, rodzajem czynności prawnej²⁶. Niektórzy kwalifikują je jednak jako umowy prywatnoprawne²⁷. Porozumienia organów administracji i przedsiębiorstw mają ramowy charakter w tym sensie, iż wymagają dalszych czynności konkretyzujących ich treść. Przeważająca część przedstawicieli doktryny uważa, że zawarcie porozumienia nie wywiera skutku zobowiązującego²⁸. Gwarancją przestrzegania postanowień porozumień jest jednak, w przypadku państwa — obawa zniechęcenia innych przedsiębiorstw do zawierania w przyszłości podobnych porozumień, a jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa — obawa utraty pomocy ze strony państwa.

Również w krajach socjalistycznych instytucja porozumienia stanowi jeden z instrumentów kształtowania przez organy administracji działalności gospodarczej. Najszerzej forma ta stosowana jest w NRD. Podstawową kategorią porozumień, o których mowa, są tam tzw. umowy komunalne (Komunalverträge), zawierane pomiędzy terenowymi organami władzy i administracji, bądź między tymi organami a nie podporządkowanymi im przedsiębiorstwami²⁹. W doktrynie wyraźnie odróżnia się porozumienia zawierane przez organy administracji w toku zarządzania gospodarką od umów gospodarczych³⁰.

W Polsce praktyka zawierania przez organy administracji porozumień w ramach oddziaływania na gospodarkę państwową rozwinęła się w dość szerokim zakresie. Zwraca uwagę fakt, iż przepisy prawa w sposób bardzo ogólny unormowały kwestię korzystania przez organy administracji z tej formy działania. Charakterystyczna jest też duża płynność regulacji prawnej dotyczącej tego zagadnienia. Można — jak sądzę — wytłumaczyć to m.in. brakiem skryształizowanej koncepcji porozumienia jako prawnej formy działania administracji.

²⁵ M. Fontani, *Quasi-contrats du plan et groupements d'intérêt économique étapes nouvelles du droit économique*, Annales de droit 1970, t. XXX, nr 1, s. 21 - 22.

²⁶ Ibidem, s. 24.

²⁷ Zob. J. Khalil, *Le dirigisme économique et les contrats*, Paris 1967, s. 117.

²⁸ M. Fontani, *Quasi-contrats*, s. 23.

²⁹ Zob. H.-U. Hochbaum, *Kształtowanie stosunków prawnych w zakresie koordynacji terenowej w NRD*, Państwo i Prawo 1973, nr 12, s. 44 i n.; H. Böther, O. Eggers-Lorenz, *Charakter und System wirtschaftsrechtlicher Vereinbarungen*, Staat und Recht 1966, nr 9, s. 1453 i n.

³⁰ H. Böther, *Die Vereinbarungen — eine neue Rechtsform der Zusammenarbeit zwischen der örtlichen Räten und den nichtunterstellten Betrieben und Einrichtungen*, Staat und Recht 1965, nr 11, s. 1785.

Nasuwa się w tym miejscu pytanie o wzajemny stosunek używanych w doktrynie pojęć: „porozumienie gospodarcze” i „porozumienie administracyjne”. Zgodnie z definicją przedstawioną przez S. Włodykę, porozumienie gospodarcze jest „opartą na zasadzie braku podporządkowania prawnego dwustronną lub wielostronną czynnością prawną, która w swym głównym przedmiocie nie rodzi bezpośrednio praw i obowiązków w zakresie świadczeń gospodarczych, lecz organizuje bezpośrednio lub pośrednio gospodarcze współdziałanie stron w innej postaci, a mianowicie: albo nie polegające w ogóle na świadczeniach (wspólne działanie lub uzgodnienie działań), albo — w zakresie świadczeń — dopiero przygotowujące przyszłe świadczenia stron (organizujące umowy w tym zakresie, określające w sposób ramowy przedmiot przyszłych świadczeń, organizujące współdziałanie stron we wszystkich jej postaciach celem przygotowania przyszłych świadczeń)”³¹. W tym ujęciu, porozumienie gospodarcze jest instytucją rozumianego w sposób kompleksowy prawa gospodarczego. Pewna część porozumień gospodarczych ma charakter administracyjnoprawny i zawierana jest przez organy administracji. Istotą prawną porozumienia administracyjnego jest — według Z. Cieślaka — „uwarunkowane prawnie i faktycznie współdziałanie niezależnych w przedmiocie porozumienia podmiotów, którego treść stanowi stworzenie w akcie prawnym porozumienia formalnych podstaw wspólnej realizacji określonych zadań administracyjnych oraz podjęcie niezbędnych i zsynchronizowanych działań faktycznych i prawnych w celu wykonania zawartego aktu”³². Porozumienie administracyjne jest prawną formą działania administracji, która znajduje zastosowanie w różnych dziedzinach działalności administracji, również w sferze gospodarki. Wynika z tego, że zakresy pojęć: „porozumienie gospodarcze” i „porozumienie administracyjne” krzyżują się ze sobą. Można więc powiedzieć, że porozumienia zawierane przez organy administracji dla realizacji zadań gospodarczych mieszczą się w ramach wspólnej części obu tych określeń.

Uczestnikami porozumień będących formą organizowania działalności gospodarczej są zarówno naczelne, jak i terenowe organy administracji. Zawieranie takich porozumień przez naczelny organ administracji przewidział np. art. 2 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 ustawy z 26 II 1982 r. o utworzeniu Urzędu Ministra do Spraw Cen³³. Przepisy upoważniły naczelny organ administracji odpowiedzialny za sprawy cen (obecnie jest nim Minister Finansów) do nadawania kierunku działaniom podejmowanym w sprawach cen, stosownie do potrzeb społecznych i gospodarczych, zgodnie z polityką Państwa m.in. przez zawieranie porozumień z przedstawicielami sprzedawców środków spożycia i usług dla ludności oraz

³¹ S. Włodyka, *Porozumienia gospodarcze*, s. 53.

³² Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 113-114.

³³ Dz.U. nr 7, poz. 53; zm.: Dz.U. 1985, nr 50, poz. 262.

przedstawicielami konsumentów, jak również przedstawicielami sprzedawców środków produkcji i przedstawicielami ich nabywców, w sprawie polityki cen na ważniejsze grupy towarów i usług. Dość często występują przypadki zawierania tego rodzaju porozumień³⁴. Należy zaznaczyć, że szczególnie rozpowszechnioną formą współdziałania naczelných organów administracji w sferze realizacji zadań gospodarczych stały się tzw. porozumienia międzyresortowe³⁵. Instytucja ta wykształciła się w znacznym stopniu *praeter legem*, gdyż w większości przypadków porozumienia zawierano na podstawie przepisów ogólnie określających zadania organów administracji. Jedynie nieliczne przepisy, takie jak np. § 7 - 8 uchwały nr 114 RM z 30 VI 1969 r. w sprawie koordynacji międzyresortowej³⁶, czy też § 8 uchwały nr 48 RM z 18 III 1977 r. w sprawie modyfikacji systemu funkcjonowania państwowych organizacji gospodarczych w dostosowaniu do celów i warunków realizacji Narodowego Planu Społeczno-Gospodarczego na lata 1976-1980³⁷, ustanawiały w sposób bardziej wyraźny możliwość zawierania takich porozumień.

Korzystanie przez terenowe organy administracji z formy porozumienia jako instrumentu oddziaływania na gospodarkę zostało po raz pierwszy uregulowane rozporządzeniem RM z 30 XI 1972 r. w sprawie zadań i uprawnień koordynacyjnych gminnych rad narodowych i naczelników gmin³⁸, a następnie — rozporządzeniem RM z 23 XI 1973 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania koordynacji przez terenowe organy administracji państwowej. § 3 ust. 2 ostatniego z wymienionych rozporządzeń stanowił, że w sprawach uzasadnionych potrzebami społeczno-gospodarczego rozwoju, terenowe organy administracji włączają do realizacji zadań rad narodowych jednostki im nie podporządkowane, zawierając z nimi porozumienia co do sposobu realizacji tych zadań. Ponadto § 3 ust. 1 rozporządzenia RM przewidywał dokonywanie przez terenowe organy administracji uzgodnień z jednostkami nie podporządkowanymi radom narodowym, realizującym zadania o zasadniczym znaczeniu dla interesów miejscowej ludności i dla wykonania planowych zadań rad narodowych. Na podstawie tych uzgodnień, terenowe organy administracji miały następnie wydawać zalecenia koordynacyjne. Przepisy nie sprecyzowały roli i charakteru prawnego owych zaleceń, jak również relacji pomiędzy uzgodnieniem a porozumieniem. Co do tej drugiej kwestii, to we wcześniejszym fragmencie rozważań wyraziłem pogląd, iż uzgod-

³⁴ Zob. Z. Żecki, *Dostosowywanie przepisów ustawowych do uwarunkowań i potrzeb dalszego rozwoju gospodarczego kraju*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1985, nr 8-9, s. 219.

³⁵ Przykłady takich porozumień przedstawił S. Biernat, *Działania wspólne*, s. 130-133.

³⁶ MP nr 30, poz. 224; utraciła moc w 1976 r. — MP nr 28, poz. 124.

³⁷ Nie publikowana.

³⁸ Dz.U. nr 49, poz. 316; utraciło moc w 1983 r. — Dz.U. nr 41, poz. 185.

nienie w znaczeniu przyjętym przez § 3 ust. 1 rozporządzenia RM z 23 X 1973 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania koordynacji przez terenowe organy administracji państwowej należałoby zakwalifikować jako odmianę porozumienia administracyjnego.

Obecnie, zawieranie przez terenowe organy administracji porozumień w sprawach rozwoju gospodarczego normuje art. 58 ust. 2 ustawy z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. W myśl tego przepisu, zgodność planu przedsiębiorstwa terenowego z zadaniami planu społeczno-gospodarczego zapewnia się w drodze stosowania środków ekonomicznych oraz „w drodze porozumienia dyrektora przedsiębiorstwa z terenowym organem administracji państwowej, po zasięgnięciu opinii rady pracowniczej, a w miarę potrzeby, zwłaszcza gdy chodzi o przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, również właściwej komisji rady narodowej”. W ustawie z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego nie ma wprowadzić przepisu, który wyraźnie przewidywałby zawieranie przez terenowe organy administracji porozumień z innymi — niż przedsiębiorstwa terenowe — podmiotami gospodarki, jednakże w świetle art. 3 ust. 1, art. 4, art. 6 ust. 2 i 3 pkt 3-4, art. 61 ust. 1-2 w związku z art. 124 ust. 1-2 tej ustawy oraz art. 25 ust. 2 ustawy z 25 IX 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego³⁹, możliwość taka wydaje się w pełni dopuszczalna.

Jak zostało już wcześniej wspomniane, przepisy bardzo ogólnie regulują zagadnienie stosowania przez organy administracji formy porozumienia w ramach zarządzania gospodarką państwową. Nie określają one zasad zawierania oraz wymagań dotyczących treści takich porozumień, a także trybu rozstrzygania sporów pomiędzy ich uczestnikami. W tym zakresie istnieje więc znaczna swoboda działania. Zawarcie porozumienia zobowiązuje jego uczestników do realizacji sformułowanych w nim postanowień. Wykonanie porozumienia zabezpiecza występujący w danym przypadku układ zależności faktycznych (zdeterminowanych m.in. przebiegiem procesów społeczno-gospodarczych) oraz prawnych (wyznaczonych przez przepisy prawa). Określony podmiot będzie starał się dotrzymać porozumienia np. z uwagi na spodziewaną pomoc partnera w innej sprawie (zależność faktyczna) lub możliwość podjęcia przez niego decyzji zobowiązującej do realizacji tych samych zadań co ustalone w porozumieniu (zależność prawna)⁴⁰.

³⁹ Dz.U. nr 24, poz. 123; zm.: Dz.U. 1983, nr 39, poz. 176, Dz.U. 1986, nr 17, poz. 88.

⁴⁰ Np. w razie niewykonania przez przedsiębiorstwo użyteczności publicznej obowiązków wynikających z porozumienia zawartego na podstawie art. 58 ust. 2 ustawy z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, terenowy organ administracji pełniący wobec tego przedsiębiorstwa rolę organu założycielskiego może nałożyć na nie obowiązek realizacji wspomnianych zadań w trybie § 3 rozporządzenia RM z 30 XI 1981 r. w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. nr 31, poz. 170).

Można wskazać kilka podstawowych, charakterystycznych cech omawianej kategorii porozumień. Przede wszystkim trzeba zauważyć, iż zawarcie porozumienia stwarza podstawę wspólnej realizacji zadań związanych z zarządzaniem gospodarką. Możliwość działania w tej formie wynika z przepisów prawa, wyznaczających w sposób mniej lub bardziej ogólny kompetencje organu administracji. Działanie, o którym mowa, jest prawnie skuteczne jedynie w granicach kompetencji organu. Porozumienia zawierane są przez podmioty dysponujące określonym zakresem samodzielności działania. Mogą to być podmioty związane stosunkiem zależności, nie mającej jednak charakteru hierarchicznego podporządkowania. Treść i wykonanie porozumienia poddane są kontroli organów nadrzędnych (należy przez to rozumieć także organy sprawujące nadzór nad uczestnikami porozumienia. Z uwagi na zróżnicowany status uczestników porozumienia, a także konieczność respektowania zasady samodzielności przedsiębiorstw państwowych, wątpliwości budzi kwestia określenia organu właściwego do rozstrzygania sporów powstałych na tle wykonania porozumienia. Wydaje się, że tylko w pewnych przypadkach spory te mogą być rozstrzygane przez organ nadrzędny nad uczestnikami porozumienia. Warto — jak sądzę — rozważyć możliwość powierzenia rozstrzygania tego rodzaju sporów specjalnie powoływanym w tym celu kolegiom arbitrażowym. W ich skład wchodziłoby przedstawiciele uczestników porozumienia oraz wybierane przez nich osoby, posiadające odpowiednie kwalifikacje zawodowe (np. sędziowie). Ci ostatni pełniliby funkcję przewodniczących kolegiów (superarbitrów).

Jak już wcześniej zaznaczono, porozumienie administracyjne i umowa cywilnoprawna wykazują pewne cechy wspólne. Należy do nich zaliczyć względną równorzędność uczestników (stron) i zgodne wyrażenie woli zawarcia aktu współdziałania. Pomiedzy umową a porozumieniem występuje jednak kilka zasadniczych różnic. Umowa jest instytucją prawa cywilnego, zaś porozumienie — administracyjnoprawną formą działania. Umowa określa wzajemne świadczenia stron, służące zaspokojeniu ich interesów (w sytuacji, gdy stroną umowy jest organ administracji — interesom reprezentowanym przez ten organ oraz „własnym” interesom drugiego podmiotu). Przedmiotem porozumienia jest natomiast wspólna realizacja określanego zadania. Obowiązek realizacji takiego zadania przez organ administracji wynika z przepisów prawa administracyjnego. Inny jest tryb zawierania umów i porozumień, a także tryb rozstrzygania sporów związanych z zawarciem i wykonaniem tych aktów. Odmienne ukształtowane są również gwarancje zabezpieczające realizację postanowień umów i porozumień.

Analiza przepisów prowadzi do wniosku, że porozumienia zawierane przez organy administracji (w tym porozumienia związane funkcjonalnie z zarządzaniem gospodarką) są instytucją prawną ciągle jeszcze znajdującą się w stadium kształtowania. Nie ma potrzeby poddawania tej formy

szczegółowej reglamentacji prawnej. Wskazane jest jednak pełniejsze — niż obecnie — uregulowanie zasad korzystania z tego instrumentu zarządzania gospodarką.

4. WNIOSKI KOŃCOWE

W warunkach zdecentralizowanego modelu gospodarki, realizacja przez organy administracji zadań w dziedzinie zarządzania wymaga stosowania odpowiednich — uwzględniających szeroki zakres samodzielności działania podmiotów gospodarki — narzędzi. Tego rodzaju kategorią instrumentów są umowy i porozumienia. Przepisy ustawowe w sposób bardzo ogólny normują kwestię korzystania z tych form przez organy administracji. Z punktu widzenia potrzeb praktyki nie jest to właściwe rozwiązanie. Z drugiej strony trzeba też pamiętać, że zbyt szczegółowa reglamentacja prawna omawianych instytucji powoduje obniżenie ich wartości instrumentalnej. Tak więc wskazane jest tu przyjęcie pewnego pośredniego rozwiązania. W przypadku umów, istotne znaczenie ma zapewnienie odpowiedniego zakresu swobody kontraktowej podmiotom gospodarki państwowej.

Wydaje się, iż jak na razie nie wypracowano pełnej i dostatecznie sprecyzowanej koncepcji korzystania przez organy administracji z instytucji umów i porozumień w ramach zarządzania gospodarką państwową. Trudno zresztą wymagać, aby koncepcja taka powstała już w obecnej fazie realizacji reformy gospodarczej. Czekają nas zapewne jeszcze wiele prób i eksperymentów w tym zakresie. Rzecz w tym, by doprowadziły one do stworzenia w miarę spójnej, mającej swój ustawowy wyraz, koncepcji stosowania przez organy administracji wymienionej kategorii instrumentów zarządzania gospodarką państwową.

A CIVIL-LAW CONTRACT AND AN ADMINISTRATIVE AGREEMENT AS FORMS OF THE ADMINISTRATIVE AGENCIES' ACTIVITY IN THE MANAGEMENT OF THE STATE ECONOMY

Summary

The realization of the management tasks by the administrative agencies in conditions of a decentralized model of the economy requires the tools adjusted to the wide range of self-dependence of enterprises. The instruments which undoubtedly meet the above requirements are a civil law contract and an administrative agreement. The author has carried out the analysis of the said acts defining their characteristic features and pointing out to the differences between the two instruments. According to the author, common features of both acts are relatively equal status of participants (parties) and their unanimous expression of the will to conclude an act on cooperation.

In the author's opinion, the law in force seems to point out to the tendency of a further development of a civil law contract and an administrative agreement as forms of the administrative agencies' activity in the management of the state economy. He indicates that the appearance of new types of bilateral acts and the transformation of the traditional ones is a natural course for the evolution of legal forms of the administrative activity. He stresses the need to work out a consistent conception, expressed in legal norms, of applying those acts by the administrative agencies. He presented some elements of such a conception and formulated some postulates as to the future law. Finally, he is against an excessively detailed legal regulation of the said instruments.