

JACEK TROJANEK

IDEE PRZEWODNIE USTAWY O JAKOŚCI

W przeciwieństwie do gospodarki kapitalistycznej w systemie gospodarki socjalistycznej mechanizmy rynkowe w nieznacznym tylko stopniu wpływają stymulująco na stałe podnoszenie jakości produkcji i usług świadczonych społeczeństwu przez organizacje gospodarcze. Niewielka rola mechanizmów rynkowych w oddziaływaniu na jakość produkcji i usług wynika przede wszystkim z braku autentycznej konkurencji między producentami, z których znaczna liczba ma obecnie na rynku dodatkowy przywilej wyłączności (faktyczny monopol) stanowiący rezultat zaawansowanych w naszym kraju w ciągu ostatnich lat procesów koncentracji produkcji i integracji gospodarczej. Również brak trwałej nadwyżki podaży nad popytem, dominacja w wielu branżach rynku producenta, ograniczone możliwości stymulowania jakości produkcji krajowej poprzez konkurencyjny import — determinują w gospodarce socjalistycznej konieczność centralnego sterowania jakością produkcji we wszystkich fazach działalności wytwórczej. Zresztą wydaje się, że we współczesnych warunkach rewolucji naukowo-technicznej problemy jakości nie powinny i chyba nie mogą być rozwiązywane z pozycji i z punktu widzenia poszczególnych przedsiębiorstw i branż gospodarczych. Przedmiotowy problem przerósł bowiem od dawna branżowe ramy i stał się poważnym — a aktualnie centralnym — problemem gospodarki narodowej ujętej jako całość.

Na obecnym etapie rozwoju gospodarki socjalistycznej jakość produkcji i usług stanowi nie tylko kategorię techniczno-ekonomiczną. Problemowi temu słusznie przypisuje się również doniosłe znaczenie społeczne i polityczne. Należyta jakość produkcji i usług stanowi przecież jedną z koniecznych przesłanek prawidłowego zaspokajania współczesnych, coraz wyższych potrzeb społecznych. Stąd też ochrona jakości i zabezpieczenie praw użytkownika-konsumenta jest nie tylko sprawą respektowania obowiązujących w dziedzinie jakości norm prawnych i zachowania ustalonego porządku prawnego, lecz jest sprawą realizacji celu gospodarki socjalistycznej.

Z przytoczonych powyżej względów w państwach socjalistycznych centralne sterowanie jakością stanowi część składową jednolitego systemu zarządzania gospodarką narodową. Wykorzystując możliwości tkwiące w tym systemie państwo podejmuje wiele przedsięwzięć nakierowanych na zabezpieczenie pożądanego poziomu jakości przy czym, z reguły, stosuje w tej materii równolegle dwie formy stymulowania przedsięwzięć, a mianowicie: stymulowanie pośrednie (poprzez zysk i za pomocą uruchomienia określonych instrumentów ekonomiczno-finansowych) oraz stymulowanie bezpośrednie (poprzez wyznaczanie zadań i ocenę jakości)¹.

Mimo tych zabiegów, mimo że w dziedzinie zabezpieczenia konsumenta przed towarami złej jakości dysponowaliśmy również od wielu lat ogromną liczbą przepisów prawnych², postęp w dziedzinie jakości był i jest nadal wysoce niezadowolający i niewspółmierny w stosunku do potencjalnych możliwości przemysłu oraz rosnących wymagań społecznych. Koszty wynikające z tego tytułu bardzo poważnie obciążają naszą gospodarkę i osłabiają tempo wzrostu efektywności gospodarowania. Stąd też tnie dziwi fakt, że problemy jakości stanowiły w ostatnich trzech latach przedmiot szczególnie ożywionej dyskusji społecznej, w następstwie której podjęto na wszystkich szczeblach zarządzania wiele działań zmierzających do radykalnej poprawy sytuacji.

Swoiste wezwanie rzucone jakości znalazło najpełniejsze odzwierciedlenie w niepublikowanej uchwale nr 206 Rady Ministrów z 30 IX 1976 r. „w sprawie poprawy jakości wyrobów przemysłowych”. Konsekwencją postanowień tej uchwały były następne, liczne akty prawne wypełniające zespół działań związanych z „bitwą o jakość”³. Ogólnie

¹ Szerzej: E. Cichowski, *Oddziaływanie instrumentów ekonomicznych na poprawę jakości produkcji*, Kontrola Państwowa 1977, nr 6; K. Cholewicka-Goździk, *Cena jako stymulator jakości wyrobów rynkowych w aktualnej polityce gospodarczej*, Kontrola Państwowa 1978, nr 3; J. Kowalczyk, *Doskonalenie systemu oddziaływania na jakość produkcji*, *Ekonomika i Organizacja Pracy* 1978, nr 1; B. Stolarek, H. Wojciechowska, *Przesłanki stymulowania jakości produkcji przemysłowej w krajach socjalistycznych*, *Gospodarka Planowa* 1977, nr 10; *Instrumenty stymulowania wzrostu jakości produkcji przemysłowej w krajach socjalistycznych*, *Gospodarka Planowa* 1977, nr 11.

² R. Orzechowski, *Jakość wyrobów przemysłowych. Zbiór przepisów prawnych*, Warszawa 1973.

³ Na podstawie lub w związku z przepisami uchwały nr 206 RM z 1976 r. w latach 1976 - 1978 wydano następujące akty prawne: uchwałę RM nr 48 z 18 III 1977 r. w sprawie modyfikacji systemu funkcjonowania państwowych organizacji gospodarczych w dostosowaniu do celów i warunków realizacji NPSG na lata 1976-1980; uchwałę nr 137 RM z 9 IX 1977 r. w sprawie jednolitych zasad kwalifikacji jakości i oznaczania wyrobów (MP nr 23, poz. 120); uchwałę nr 46 RM z 5 III 1976 r. w sprawie gospodarki finansowej przemysłowych i budowlano-montażowych państwowych organizacji gospodarczych objętych planem centralnym (MP nr 15, poz. 70 i nr 27, poz. 118); zarządzenie nr 42 Przewodniczącego Państwowej Komisji Cen z 31 XII 1976 r. w sprawie wykorzystywania cen dla poprawy

rzecz ujmując można stwierdzić, że istota rozwiązań odzwierciedlonych w przytoczonej powyżej uchwale nr 206 oraz w wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych polegała na próbie wmontowania w zmodyfikowany system funkcjonowania organizacji gospodarczych z jednej strony bardziej niż dotychczas stymulujących bodźców pozytywnych z drugiej zaś, bardziej dotkliwych niż poprzednio sankcji ekonomicznych mających czynić produkcję złej jakości nieopłacalną dla producentów i ich załóg.

Przepisy te, podobnie jak ponad 60 aktów prawnych wydanych w latach 1967-1977 w dziedzinie jakości nie spełniły jednak w pełni społecznych oczekiwań. Część z nich zdezaktualizowała się, część w ogóle nie funkcjonowała w praktyce, niektóre zaś funkcjonowały tylko częściowo⁴. Jedną z przyczyn — aczkolwiek nie jest to na pewno przyczyną najważniejszą — małej skuteczności oddziaływania na jakość za pomocą norm prawnych była niedoskonałość samej regulacji prawnej. Nadmierne rozbudowane i rozproszone w różnych aktach prawnych — najczęściej niższego rzędu — stan prawny nie był ze sobą dostatecznie powiązany, zharmonizowany i uporządkowany. W szczególności zaś, nie było w nim ogólnych norm wiążących całą problematykę jakości w jeden spójny system prawny, brak było ogólnych zasad przewodnich niezbędnych dla jednolitego, prawidłowego stosowania i interpretowania prawa w praktyce gospodarczej i w orzecznictwie⁵.

jakości wyrobów przemysłowych (Dz. Urz. PKC nr 3 z 1977 r.) zarządzenie nr 7 Ministra Finansów z 18 II 1977 r. w sprawie zachęt finansowych z tytułu sprzedaży wyrobów oznaczonych znakiem jakości oraz dodatkowego podatku obrotowego od wyrobów, które nie uzyskały znaku kontrolnego (Dz. Urz. Min. Fin. nr 1 z 1977 r.); uchwałę nr 55 RM z 1 IV 1977 r. w sprawie cen detalicznych artykułów mody oraz nowości rynkowych (MP nr 11, poz. 65); uchwałę nr 134 RM z 7 IX 1977 r. w sprawie zasad przygotowywania i uruchamiania produkcji nowych i zmodernizowanych wyrobów przemysłowych (MP nr 23, poz. 129); zarządzenie Ministra Finansów z 18 XII 1976 r. w sprawie zasad finansowania kosztów napraw gwarancyjnych (MP z 1977 r., nr 1, poz. 6); zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy RM z 6 V 1977 r. nr 14 w sprawie zasad ustalania i rozliczania produkcji dodanej oraz dyspozycyjnego funduszu płac w jednostkach i organizacjach gospodarczych oraz nr 15 w sprawie ustalenia normatywów ekonomiczno-finansowych dla organizacji gospodarczych; wytyczne Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 17 XII 1976 r. w sprawie wykorzystywania zachęt materialnych do poprawy jakości wyrobów przemysłowych (Dz. Urz. nr 9 z 1976 r.); zarządzenie Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z 29 IX 1976 r. w sprawie kontroli jakości w przedsiębiorstwach budowlano-montażowych (Dz. Urz. Min. BiPMB z 1976 r., nr 7); zarządzenie Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług oraz Ministra Finansów z 12 III 1977 r. w sprawie przyjmowania do sprzedaży przez uspołecznione jednostki handlu wewnętrznego przemysłowych towarów rynkowych dostarczanych przez producentów niezgodnie z umową (MP nr 7, poz. 49).

⁴ S. Dryll, *Ustawa o jakości*, Trybuna Ludu 1979, nr 36.

⁵ A. Józefowicz, *Ustawowa regulacja problemów jakości*, Gazeta Prawnicza 1979, nr 6.

Tego rodzaju mankamenty legislacyjne eliminuje uchwalona przez Sejm na wniosek Rządu w dniu 8 II 1979 r. ustawa o jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych (Dz. U. nr 2, poz. 7), która weszła w życie w dniu 15 VIII 1979 r.⁶ Należy wyraźnie podkreślić, że przedmiotowa ustawa nie Stanowi jednak kodyfikacji dotychczas obowiązujących przepisów o jakości. Wprowadza ona natomiast do obowiązującego systemu prawnego kilka nowych unormowań, w szczególności zaś podnosi do rangi norm ustawowych rozwiązania ujęte dotychczas w aktach niższego rzędu — tworząc w ten sposób wraz z istniejącymi już normami prawnymi zawartymi w prawie cywilnym, administracyjnym, karnym, pracy itp. w miarę spójny, kompleksowy i zamknięty system norm prawnych w dziedzinie jakości⁷. Postanowienia ustawy ujmują w jedną całość złożoną problematykę jakości i zmierzają do usankcjonowania i ogólnego uporządkowania spraw związanych z oddziaływaniem na jakość za pomocą środków ekonomicznych, technicznych, organizacyjnych, prawnych i społeczno-wychowawczych. Spinając jedną kłamrą całość przedmiotowej problematyki ustawa określa równocześnie zasady i kierunki działania w zakresie poprawy jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych stanowiąc swoistą nadbudowę nad dotychczasowymi uchwałami rządu w sprawie jakości⁸. Jest to równocześnie w dużym stopniu dokument o charakterze politycznym, który powinien stać się narzędziem realizacji priorytetowego obecnie zadania strategicznego, jakim jest — w świetle uchwał VIII Zjazdu Partii — (podniesienie ogólnej efektywności gospodarowania.

Przystępując do ogólnego scharakteryzowania głównych idei zawartych w omawianej ustawie należy na wstępie zwrócić uwagę na jej uniwersalność i kompleksowość. O ile dotychczasowe przepisy regulujące problemy jakości dotyczyły przede wszystkim przedsiębiorstw uspołecznionych i obejmowały głównie wyroby przemysłowe, o tyle ustawa o jakości posiada o wiele szerszy zakres podmiotowy i przedmiotowy. Stosownie do art. I, ustawa jest adresowana do wszystkich jednostek gospodarki uspołecznionej, wszystkich jednostek gospo-

⁶ Ustawie tej poświęcono już kilka opracowań artykułowych. Zobacz w szczególności: E. Łętowska, *Założenia i konstrukcja ustawy o jakości*, PiP 1979, nr 6; M. Madey, *Zagadnienia prawne jakości wyrobów, usług, robót i Obiektów budowlanych*, PUG 1979, nr 4; A. Józefowicz, op. cit.; K. Siarkiewicz, *Ustawowa regulacja jakości wyrobów, usług i obiektów budowlanych*, PiP 1979, nr 5; *Ustawa o jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych*, Rada Narodowa — Gospodarka — Administracja 1979, nr 6; Cz. Żuławska, *Charakterystyka prawna ustawy o jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych*, Paestra 1979, nr 4; K. Orzechowski, *Wykroczenia przeciwko jakości wyrobów i usług oraz robót i obiektów budowlanych*, Zagadnienia Wykroczeń 1979, nr 2.

⁷ R. Orzechowski, op. cit., s. 25.

⁸ *Po Uchwale Sejmu — Jakość: wymogi i odpowiedzialność. Rozmowa z Ministrem Sprawiedliwości Jerzym Bafią*, Trybuna Ludu 1979, nr 47.

darki nieuspołecznionej oraz osób fizycznych uczestniczących w projektowaniu i w produkcji szeroko pojętych wyrobów (art. 9 ust. 1, pkt 1), obrocie tymi wyrobami, wykonywaniu usług, robotach i budowie obiektów budowlanych; a ponadto — wiele jej postanowień dotyczy centralnych oraz terenowych organów administracji państwowej i gospodarczej (art. 8 i 22).

Wprawdzie ustawa nakłada po raz pierwszy na wszystkie organizacje prowadzące działalność gospodarczą ogólny obowiązek dbałości o jakość wyrobów nie tylko w fazie produkcji, ale również w obrocie towarowym, przechowywaniu i transporcie (art. 2 ust. 2), niemniej, w szczególności sposób przepisy ustawy koncentrują się na sferze produkcji przyjmując — podobnie jak uchwała nr 206 Rady Ministrów z 1976 r. — zasadę pełnej odpowiedzialności producenta za jakość wyrobów. Jakość jest bowiem domeną produkcji. Jakości nie tworzy handel (kontrola ze strony handlu może dać tylko ocenę *ex post*), jakości nie zastąpią reklamacje, kary umowne i odszkodowania; jakość trzeba po prostu wyprodukować, stworzyć w przedsiębiorstwie wytwórczym, które projektując, konstruując i wytwarzając wyroby stanowi główne forum walki o jakość wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych. W tej właśnie sferze tkwią największe możliwości poprawy i rezerwy i tam właśnie należy stanowczo i konsekwentnie usuwać wszystkie przeszkody utrudniające osiągnięcie pożądanego poziomu jakości.

W przeciwieństwie do dotychczasowych przepisów, które miały na celu przede wszystkim walkę z produkcją złej jakości (z pominięciem usług, robót i obiektów budowlanych) omawiana ustawa obejmuje problematykę jakości nie tylko i nie tyle z punktu widzenia odpowiedzialności za niewłaściwą jakość, lecz z punktu widzenia stworzenia warunków stałej poprawy i doskonalenia jakości wszelkich świadczeń⁹ stwierdzając w preambule, iż „Rozwój społeczno-gospodarczy kraju stwarza warunki i konieczność stałej poprawy jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych, zgodnie ze wzrastającymi wymaganiami ludności, gospodarki narodowej i międzynarodowej wymiany. Doskonalenie jakości [..] wymaga prowadzenia skoordynowanych i skutecznych działań naukowych, technicznych, organizacyjnych, ekonomicznych, prawnych i społeczno-wychowawczych”. Rozważając implikacje ustawy o jakości w dziedzinie prawa cywilnego, w szczególności zaś w dziedzinie odpowiedzialności cywilnoprawnej za nienależyta jakość świadczeń Cz. Żuławska bardzo słusznie stwierdza, że zwłaszcza pierwszy człon cytowanej powyżej preambuły stwarza — w połączeniu z przepisami art. 4, art. 5 pkt 6 oraz art. 11 ust. 3 konstytucji — wskazówkę interpretacyjną, ukierunkowującą wykładnię przepisów cy-

⁹ Zwraca na to słuszną uwagę M Madey, op. cit., s. 89-90 oraz J. Kruszewska, *Jakość, która przechodzi w ilość*, Prawo i Życie 1979, nr 33.

wilnoprawnych (art. 4 k.c). Powinny one być mianowicie tłumaczone i stosowane tak, aby stwarzać warunki sprzyjające zaspokajaniu wzrastających wymagań społecznych, z wyłączeniem wszelkiej „taryfy ulgowej” wobec jednostek obniżających poziom jakości¹⁰.

Określając obowiązki producenta ustawa stwierdza w art. 20, że każdy producent (i odpowiednio każdy wykonawca usług, robót i obiektów budowlanych) obowiązany jest do działania na rzecz poprawy jakości, a w szczególności do:

- tworzenia w procesie projektowania i przygotowania produkcji oraz we wszystkich fazach wytwarzania, niezbędnych warunków organizacyjnych, technicznych i ekonomicznych zapewniających uzyskiwanie odpowiedniej jakości wyrobów;

- doboru pracowników o odpowiednich umiejętnościach zawodowych oraz prowadzenia niezbędnego szkolenia;

- stosowania odpowiednich form wynagradzania pobudzających do osiągnięcia poprawy jakości;

- wdrażania postępu naukowo-technicznego, technologicznego i organizacyjnego, w tym wykorzystania wynalazków, wzorów użytkowych oraz projektów racjonalizatorskich;

- zapewnienia odbiorcom i użytkownikom niezbędnych informacji o cechach i właściwościach produkowanych wyrobów, o sposobie ich użytkowania i konserwacji oraz znakowania wyrobów wprowadzonych do obrotu zgodnie z obowiązującymi przepisami;

- uwzględnienia wymagań w zakresie racjonalnego zastosowania i użycia surowców, materiałów, urządzeń, paliw i energii, właściwej technologii i organizacji pracy.

Niezmiernie doniosły jest przepis art. 2 ust. 1 ustawy określający wymagania jakościowe wyrobów (usług). Po myśli tego przepisu: „producent jest odpowiedzialny za jakość wyrobów odpowiadającą postępowi technicznemu, ekonomicznemu i społecznemu oraz zgodną z wymaganiami określonymi w normach i innych przepisach szczególnych, a także umowach; powinien równocześnie dążyć do wytwarzania wyrobów o wyższej jakości”. Ustawodawca określając poziom jakościowy wyrobów nie zadowala się więc — jak to miało miejsce w przepisach dotychczasowych — jedynie wymaganiami określonymi w normach i przepisach szczególnych, lecz wręcz zobowiązuje¹¹ producentów do produkowania wyrobów (świadczenia usług) odpowiadających ponadto osiągniętemu postępowi technicznemu, ekonomicznemu i społecznemu. Jest to bardzo istotne novum dynamizujące wymagania jakościowe wyrobów,

¹⁰ Cz. Żuławska, op. cit., s. 23.

¹¹ Podzielał w pełni pogląd R. Orzechowskiego, że użyty w art. 2 ust. 1 zwrot „producent jest odpowiedzialny za jakość wyrobów” oznacza w istocie rzeczy tyle co „producent jest obowiązany produkować wyroby”, R. Orzechowski, op. cit., s. 30.

stanowiące z jednej strony samoistną przesłankę oceny jakościowej, z drugiej zaś, rzutujące na wymagania ustalane w normach i przepisach szczególnych¹². Podzielam w pełni pogląd R. Orzechowskiego¹³, że w pierwszym przypadku, te nowe kryteria mogą stanowić przesłankę oceny poziomu jakościowego wyrobów, w szczególności w zakresie cech i właściwości, których nie określają normy i przepisy szczególne, w drugim zaś, mogą spełniać dalej idącą rolę, a mianowicie rolę instrumentu weryfikującego wymagania określone w normach i przepisach szczególnych, gdy te ostatnie, na skutek różnych okoliczności (np. opóźnień w aktualizacji norm) nie odpowiadają osiągniętemu poziomowi technicznemu, ekonomicznemu i społecznemu.

Wydaje się, że sformułowany w art. 2 ustawy ogólny obowiązek wykonywania świadczeń w sposób odpowiadający postępowi technicznemu, ekonomicznemu i społecznemu ostatecznie i jednoznacznie rozwiązuje występującą dotychczas w ustawodawstwie prawno-gospodarczym naturalną kolizję pomiędzy obowiązkiem przestrzegania statystycznych norm technicznych i równoległym obowiązkiem przestrzegania dynamicznych zasad współczesnej wiedzy i (współczesnego postępu technicznego¹⁴. De lege lata trudno byłoby już w konsekwencji bronić poglądu, że „nie ma legalnych możliwości nieprzestrzegania norm technicznych sprzecznych z zasadami współczesnej wiedzy technicznej, na rzecz respektowania tych ostatnich”¹⁵. W świetle przepisu art. 2 ust. 1 omawianej ustawy nie powinien również obecnie budzić zastrzeżeń pogląd, że normy i przepisy szczególne określające właściwości jakościowe produktu obowiązują w podobny sposób, jak ceny minimalne to znaczy, że ich wymagania mają charakter wymagań minimalnych. Nie ma więc żadnych przeszkód, aby zakres ich zwiększyć przez sformułowanie dalszych wymagań nie objętych normą, a pożądanych z punktu widzenia określonych zamierzeń¹⁶. Ustawa o jakości *expressis verbis* zaleca wręcz produkowanie wyrobów o wyższej jakości to znaczy wyrobów przewyższających poziom wymagań określonych w normach i przepisach szczególnych (art. 2 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 3). W literaturze zwrócono uwagę, że zalecenie to nie ma jednak charakteru normy bezwzględnie obowiązującej, lecz stanowi jedynie dyrektywę, nakazującą starania o podwyższenie

¹² Z dotychczasowych publikacji poświęconych ustawie o jakości jedynie R. Orzechowski szerzej zwrócił uwagę na istotę przepisu art. 2 ust. 1 ustawy i jego doniosłe konsekwencje praktyczne. Zob. R. Orzechowski, *op. cit.*, s. 30 - 31 oraz tegoż, *Dość brakoróbstwa i partactwa*, Prawo i Życie 1979, nr 7.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Szerzej na ten temat J. Trojanek, *Nowoczesność produkcji a przepisy normalizacyjne*, PUG 1971, nr 2.

¹⁵ A. Michalska, *Prawo a normy techniczne w państwie socjalistycznym*, Poznań 1968, s. 136 i 149.

¹⁶ W. Bagiński, *Zagadnienia obowiązywania przepisów ustanowionych w trybie normalizacji*, PUG 1971, nr 5, s. 149.

jakości wyrobów ponad wymagania ustalone w normach, przepisach szczególnych itp, Niemniej, „przy ocenie zakresu wynikających z tej dyrektywy obowiązków producenta należy wziąć pod uwagę warunki techniczno-organizacyjne i inne, w jakich działa producent, i na tym tle ustalić możliwości realizacji przez niego obowiązku wynikającego z tej normy”. W razie istnienia takich szans „nie ma społecznie uzasadnionych powodów, aby możliwości te nie były wykorzystywane w ogólnym interesie społecznym”¹⁷.

Wiele postanowień ustawy poświęconych poziomowi jakości sformułowanych jest pod kątem zabezpieczenia uzasadnionych interesów i potrzeb konsumenta-użytkownika¹⁸. Jest to ze wszech miar słuszne, zważywszy że produkcja socjalistyczna jest przede wszystkim procesem tworzenia i rozwoju wartości użytkowych ocenianych nie tyle z punktu widzenia producenta, ile z punktu widzenia potrzeb nabywcy-konsumenta. Występującego ma rynku w pozycji ostatecznego weryfikatora społecznej użyteczności oferowanych dóbr i usług. Nie chodzi więc o produkcję dla produkcji, ale o jej społeczny sens, o jej użyteczność, funkcjonalność i pełną przydatność gospodarczą. Położenie akcentów na wartość użytkową przy równoczesnym wyeksponowaniu subiektywnych kryteriów jakości (wymagania użytkownika) odpowiada również definicji jakości przyjętej przez European Organization for Quality Central, której Polska jest członkiem. Warto przy okazji przypomnieć, iż aktualnie nieprawdziwa i szkodliwa jest stara i podtrzymywana przez niektórych producentów teoria, że „ludzie kupią wszystko, co wytwórca rzuci na rynek”. Teoria ta nie znajduje pokrycia w praktyce, o czym świadczą rosnące zapasy towarów trudnozbywalnych w handlu i to w Warunkach nie w pełni jeszcze zaspokojonego popytu w wielu branżach i (grupach asortymentowych. Teoria, o której mowa nie uwzględnia faktu, że rozwój gospodarczy kraju i wzrost zamożności społeczeństwa spowodował istotne zmiany w preferencjach i wymaganiach konsumentów. Rynek staje się coraz (bardziej wymagający, fundusz swobodnej decyzji konsumentów skierowany jest ma dobra wyższego rzędu, ma produkty o wyższej jakości, o lepszych walorach użytkowych i estetycznych. W konsekwencji nie każda produkcja i nie każda sprzedaż oraz usługa doznaje obecnej społecznej (aprobaty. Stąd też słusznie art. 8 ustawy nakłada ma ministrów i wojewodów obowiązek prowadzenia analiz potrzeb użytkowników, dotyczących jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych, oceny zaspokajania tych potrzeb, a także wykorzystywania tych ocen do usprawniania działalności gospodarczej i lepszego zaspokajania potrzeb użytkowników.

Na szczególną uwagę zasługują również te postanowienia omawianej ustawy, które wyznaczają u m o w o m istotną rolę przy tworzeniu po-

¹⁷ R. Orzechowski, op. cit.

¹⁸ Szerzej Cz. Żuławska, op. cit., s. 20 - 21.

żądanych wzorców jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych (art. 2 ust. 1, 2 i 3, art. 9 ust. 1 pkt 2, 5 i 7) we wszystkich stosunkach obrotu cywilnoprawnego, w tym również w stosunkach pomiędzy jednostkami gospodarki społecznej. Wymagania jakościowe ustalone w umowach doznają przy tym nie tylko ochrony cywilnoprawnej, lecz (nawet swoistej ochrony karnej (art. 30 ust. 1 pkt 3)). Wyraźne wyeksponowanie roli umowy przy tworzeniu wzorców jakości w pełni koresponduje — gdy chodzi o stosunki obrotu społecznego — z odzwierciedloną w toku przeprowadzanych reform gospodarczych tendencją do wzrostu autorytetu i roli umów gospodarczych pomiędzy jednostkami gospodarki społecznej¹⁹. Umowom tym przypisuje się wiele ważnych funkcji planistycznych, organizujących itp. i słusznie traktuje się je jako istotny instrument zarządzania gospodarką. Umowy na przykład między przemysłem i handlem uważa się za instrument poprawy zaopatrzenia, instrument oddziaływania na podaż — coraz lepiej odpowiadającą popytowi i jego trendom rozwojowym. Wykorzystywanie umów w celu planowania produkcji rynkowej ma za zadanie wzmocnienie w układzie poziomym sprzężenia zwrotnego między strukturą społecznego zapotrzebowania a strukturą produkcji i wzmocnienie *ex ante* pozycji odbiorców, czyli w fazie programowania i planowania produkcji, w tym również jej parametrów jakościowych²⁰. Szczególne znaczenie w tej materii przypisać należy umowom długoterminowym oraz nowym rodzajom umów takich jak na przykład umowy w sprawie rozwoju produkcji, umowy o przygotowanie dostaw, umowy wstępne, umowy o zarezerwowanie mocy produkcyjnych, umowy koordynacyjnej, umowy i porozumienia w sprawie współpracy itp.²¹

Definiując pojęcie jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych ustawodawca wymogi umowne zawsze wymienia obok wymogów normatywnych. Zdaniem Cz. Żuławskiej²², harmonizuje to „z generalnym założeniem, iż jakość rwa być określana przede wszystkim z uwzględnieniem przydatności do użytku, a w konkretnych stosunkach umownych ustalenie tej ostatniej powinno być pozostawione woli stron. Nadanie umowie swoistego priorytetu w konkretnych sytuacjach zdecydować może o ustaleniu wadliwości rzeczy lub dzieła (art. 556 § 1 k.c.), co

¹⁹ J. Trojanek, *Umowa jako instrument planowania produkcji rynkowej. Studium prawno-gospodarcze*, Poznań 1974 oraz *Plan — rynek — urnowa*, PUG 1978, nr 6.

²⁰ J. Głowczyk, *Produkcja końcowa*, *Życie Gospodarcze* 1977, nr 40.

²¹ Szerzej J. Trojanek, *Społeczno-gospodarcze znaczenie umów długoterminowych w uspołecznionym obrocie towarowym*. RPEiS 1977, nr 4 wraz z przytoczoną tam literaturą; J. Strzępka, *Plan a system umów długoterminowych w obrocie uspołecznionym*, PUG 1979, nr 7 oraz tegoż, *Umowy przedwstępne w obrocie uspołecznionym*, Warszawa 1978. Zob. też S. Włodyka, *Porozumienia gospodarcze*, Warszawa 1978.

²² Op. cit., s. 23.

stanowi punkt wyjścia dla odpowiedzialności przede wszystkim z tytułu rękojmi". Rola umowy w obszarze spraw związanych z jakością nie ogranicza się zatem do tradycyjnej kontroli jakości za pomocą środków cywilnoprawnych (rękojmia, kary, odszkodowania). Jej rola może być bardziej aktywna i twórcza, postanowienia umowne mogą bowiem kreować pożądany wzorzec jakości. O ile tego rodzaju funkcja umów gospodarczych nie budziła wątpliwości w doktrynie innych państw socjalistycznych, a zwłaszcza w doktrynie radzieckiej²³, o tyle w literaturze polskiej problem możliwości i zakresu umownego określania jakości przedmiotu świadczenia był dotychczas bardzo kontrowersyjny²⁴. Jeśli jednak prawdziwa jest teza, że normy mają charakter wymagań minimalnych, to w świetle ratio legis przepisów art. 2 i art. 6 omawianej ustawy oraz w świetle wskazanych powyżej założeń społeczno-gospodarczych determinujących aktualną politykę państwa w dziedzinie jakości wyprowadzić można wnioski o istnieniu szerokich formalnych możliwości umownego kształtowania jakości przedmiotu świadczenia. Swoboda umownego uzgadniania jakości przedmiotu świadczenia istnieje, moim zdaniem, nie tylko wtedy, gdy: 1) istnieje brak normy technicznej państwowej lub branżowej; 2) obowiązująca norma jest niepełna; 3) obowiązująca norma ma charakter elastyczny; 4) wydano zezwolenie na czasowe odstępianie od wymagań normy technicznej; 5) zamawiany produkt ma przeznaczenie szczególne — ale również wtedy, gdy istnieją inne społeczne potrzeby i obiektywne oraz prawne możliwości podwyższania poziomu jakości określonych dostaw, robót i usług wchodzących w skład podaży rynkowej. Na tle sformułowań ustawy o jakości wątpliwości budzić może bowiem pogląd, po myśli którego „umowne ustalanie jakości przedmiotu świadczenia w sposób odbiegający od ustaleń wynikających z normy [w sensie podwyższenia parametrów jakościowych, funkcjonalności i wartości użytkowej wyrobów — uwaga J. T.] jest dopuszczalne tylko o tyle, o ile idzie o produkcję i obrót towarami specjalnego przeznaczenia, a więc różniącymi się od stypizowanego przeznaczenia towarów standardowych”²⁵.

Przy okazji należy zauważyć, że orzecznictwo arbitrażowe, uwzględniając społeczne aspekty jakości oraz przepisy regulujące system umow-

²³ Zob. np.: *Dagowor w targowli i kaczestwo towarów*, Moskwa 1978; W. S. Szelestów, *Dagowor postawki i kaczestwo produkcji*, Moskwa 1974; W. P. Gribo-now, *Rol chaziajstwiennych dagaworow w obe spieczeni kaczestwa produkcji, wypolnienji rabot i okazanji uslug*, Moskwa 1975; E. A. Tarnowska, Z. J. Poljakowa, *Rol choziajstwiennowo dogowora w obesieczeni wysokowo kaczestwa towarow narodnowo potreblenija*, SGP 1961, nr 4 — wraz z powołaną tam literaturą.

²⁴ Szerzej na ten temat E. Łętowska, *Normy techniczne i dyspozycje umowne jako czynniki określające jakość przedmiotu świadczenia*, *Studia Cywilistyczne*, t. XXIX, s. 93-131 — wraz z przytoczoną tam literaturą.

²⁵ E. Łętowska, op. cit., s. 115.

ny w obrocie towarowym od dawna konsekwentnie reprezentuje pogląd prawny, że formalna zgodność przedmiotu świadczenia z normą, dokumentacją techniczną lub warunkami technicznymi nie świadczy jeszcze o jego niewadliwości jeżeli inne właściwości czynią go niezdatnym do użycia zgodnie z przeznaczeniem. Organy państwowego arbitrażu gospodarczego słusznie kładą akcent na kryterium społecznej użyteczności wyrobu i użyteczność tę oceniają nie tylko z punktu widzenia ogólnych potrzeb obrotu i normalnego przeznaczenia rzeczy, ale również z punktu widzenia konkretnych wymagań użytkownika oznaczonych w umowie lub wynikających z celu społeczno-gospodarczego umowy, z okoliczności lub konkretnego przeznaczenia użytkowego wyrobu²⁶. Oczywiście umowne podwyższenie — w stosunku do obowiązujących norm — wymagań jakościowych świadczenia posiada charakter autonomiczny, obowiązuje tylko uczestników konkretnego stosunku zobowiązaniowego. Rolę umowy w kształtowaniu pożądaných wzorców jakości mogą w praktyce wzmocnić te wszystkie rozwiązania i postulaty, które uzależniają ocenę działalności producentów od stopnia wywiązywania się z zawartych umów, ze szczególnym uwzględnieniem jakości dostaw, robót i usług.

Przedmiotowa ustawa przejmując z niedawno wprowadzonej w życie uchwały nr 137 Rady Ministrów z dnia 7 IX 1977 r. w sprawie jednolitych zasad kwalifikacji jakości i oznaczania wyrobów (MP nr 23, poz. 120) zasadę obowiązkowej kwalifikacji jakości — rozciągając ją także na roboty, usługi i obiekty budowlane²⁷. Tryb postępowania w tym zakresie unormowany został rozporządzeniem wykonawczym Rady Ministrów z dnia 31 VIII 1979 r. w sprawie kwalifikacji jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych (Dz. U. nr 22, poz. 130). Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt — odzwierciedlony zresztą już w przepisach powołanej uchwały Rady Ministrów nr 137 z 1977 r. — że obowiązkową kwalifikacją jakości objęte są — w przeciwieństwie do lat poprzednich — nie tylko gotowe wyroby konsumpcyjne, lecz również wyroby zaopatrzeniowo-inwestycyjne, elementy, półwyroby, materiały, surowce, części itp., a więc czynniki posiadające kapitalne znaczenie z punktu widzenia jakości wyrobów finalnych. Oprócz kwalifikacji wewnętrznej, której dokonują na podstawie kryteriów ustalonych przez Prezesa PKNMiJ w porozumieniu z właściwymi ministrami dwukrotnie — przed podjęciem produkcji lub przed przystąpieniem do wykonania usług, robót, obiektów oraz po ich (wykonaniu — produkcji (wykonawcy), ustawa przewiduje kwalifikację zewnętrzną, przepro-

²⁶ Na ten temat J. Trojanek, *Glosa do orzec. GKA z 30 VIII 1977 r., OT-4546/77*, OSPiKA 1979, nr 4, s. 160 oraz W. Cierliński, *Z problematyki jakości towarów w stosunkach umownych między jednostkami gospodarki uspołecznionej*, PUG 1979, nr 4, s. 93 i nast.

²⁷ Szerzej S. Pietras, *Nowe kierunki rozwoju kwalifikacji jakości wyrobów...*, Problemy Jakości 1979, nr 1, s. 31 - 33.

wadzaną przez instytucje niezależne od przedsiębiorstw, w szczególności przez Polski Komitet Normalizacji, Miar i Jakości. Dotyczy to w szczególności wyrobów: nowych i modernizowanych, o wysokim stopniu złożoności technicznej, ujętych w narodowych planach społeczno-gospodarczych; produkowanych na podstawie licencji; produkowanych seryjnie, o dużym znaczeniu społeczno-gospodarczym; które ze względu na niewłaściwą jakość, mogą stanowić zagrożenie życia, zdrowia, mienia użytkowników lub środowiska naturalnego (§ 5 cyt. powyżej rozporządzenia). W razie gdy wyrób objęty kwalifikacją nie spełnia wymagań przewidzianych w odpowiednich normach, przepisach szczególnych oraz umowach, wewnętrzna jednostka kwalifikująca ma obowiązek wystąpienia z wnioskiem do ministra nadzorującego producenta wyrobu o wstrzymanie produkcji wyrobu, a w odniesieniu do wyrobów nowych — o nieuruchamianie produkcji (§ 6 ust. 1 w związku z § 4 ust. 3 cyt. rozporządzenia).

Jakość produkcji winna być częścią składową zarządzania gospodarką narodową zarówno w sferze budowy planu, jak i w sferze jego realizacji²⁸. W całokształcie przedsięwzięć zmierzających do kształtowania i zabezpieczania pożądanego poziomu jakości państwo może wykorzystywać również instrumenty administracyjnoprawne, w postaci nakazów planowych wyznaczających organizacjom gospodarczym określone zadania. Dotychczas z reguły planowe wskaźniki jakości — w przeciwieństwie do wskaźników wartościowych i ilościowych — posiadały charakter wskaźników zalecanych, orientacyjnych. Ustawa wprowadza również zasadę ustalania w planach społeczno-gospodarczych przedsiębiorstw zadań dotyczących poprawy jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych i upoważnia Radę Ministrów do opracowania szczegółowych rozwiązań w tej materii (art. 3 ustawy). Należy jednak przyjąć, że ustawodawca — kontynuując idee zawarte już w uchwale nr 206 Rady Ministrów z 1976 r. — ma na myśli dyrektywne, bezwzględnie wiążące planowe wskaźniki jakości, których niewykonanie pociągnie za sobą takie same ujemne następstwa dla organizacji gospodarczych jak niezrealizowanie zadań ilościowych (wartościowych) i asortymentowych.

Dla skuteczności działania omawianej ustawy niezmiernie doniosłe znaczenie posiada system kontroli jakości. Przepis art. 16 ust. 1 ustawy zobowiązuje ministrów nadzorujących producentów wyrobów, wykonawców usług, robót i obiektów budowlanych oraz jednostki organizacyjne obrotu towarowego do zapewnienia właściwej organizacji kontroli jakości w tych jednostkach, tworzenia warunków do wdrażania i stosowania skutecznych metod tej kontroli i podejmowania innych działań zapewniających skuteczną i efektywną kontrolę jakości. Kierownik

²⁸ S. Dulski, *Jakość produkcji*, Planowanie i Zarządzanie, Warszawa 1971, s. 58 i nast. oraz A. Kostrzewa, *Ekonomiczne podstawy sterowania jakością produkcji*, Warszawa 1974, s. 70 i nast.

jednostki gospodarki uspołecznionej został zaś zobowiązany do zapewnienia skutecznej kontroli przebiegu produkcji, świadczenia usług i wykonywania robót i obiektów budowlanych, zgodnie z ustalonymi wymaganiami w zakresie jakości (art. 17 ust. 1) w celu zapobiegania powstawaniu i wytwarzaniu wyrobów lub wykonywaniu robót i usług, których cechy użytkowe nie odpowiadają normom, przepisom szczególnym i umowom. Na podstawie delegacji zawartej w art. 17 ust. 2 ustawy wydana została uchwała nr 119 Rady Ministrów z dnia 3 VIII 1979 r. w sprawie organizacji kontroli jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych (MP nr 20, poz. 117), która uchyliła dotychczas obowiązującą uchwałę nr 122 Rady Ministrów z dnia 3 VIII 1970 r. w sprawie zasad organizacji kontroli jakości w przedsiębiorstwach przemysłowych (MP nr 27, poz. 222).

W świetle przepisu § 3 uchwały nr 119 Rady Ministrów z 1979 r. celem kontroli jakości w przedsiębiorstwach jest w szczególności:

— zapewnienie wytwarzania wyrobów, świadczenia usług i wykonywania robót i obiektów budowlanych zgodnie z wymaganiami w zakresie jakości ustalonymi w normach, przepisach szczególnych i umowach oraz oddziaływanie na poprawę ich jakości;

— niedopuszczanie do obrotu towarowego wyrobów, które nie odpowiadają wymaganiom ustalonym w normach, przepisach szczególnych i umowach;

— sprawdzanie jakości surowców, materiałów, półwyrobów, elementów i wyrobów gotowych dostarczanych jednostce gospodarki uspołecznionej oraz zawiadamianie dostawców o ich nieodpowiedniej jakości;

— dokonywanie oceny przestrzegania norm, przepisów technologicznych oraz stanu i stosowania aparatury kontrolno-pomiarowej;

— dokonywanie oceny jakości wyrobów, świadczonych usług oraz wykonywania robót i obiektów budowlanych;

— zapewnienie rzetelności narzędzi pomiarowych i jednolitości miar.

W razie stwierdzenia nieodpowiedniej jakości wyrobów dostarczanych jednostce gospodarki uspołecznionej kierownik komórki kontroli jakości jest zobowiązany wystąpić do kierownika jednostki z wnioskiem o odmowę ich przyjęcia. W razie zaś stwierdzenia, że kontrolowane wyroby, wykonane usługi, roboty i obiekty budowlane nie odpowiadają ustalonym dla nich wymaganiom jakościowym kierownik komórki kontroli jakości zobowiązany jest wystąpić do kierownika jednostki z wnioskiem o wstrzymanie produkcji tych wyrobów lub wykonywania usług, robót i obiektów budowlanych. Kierownik jednostki gospodarki uspołecznionej w razie nieuwzględnienia tego wniosku jest zobowiązany zawiadomić o tym niezwłocznie na piśmie kierownika jednostki nadrzędnej (§ 6 ust. 2 i 3 cyt. uchwały oraz art. 21 ustawy).

Przepisy ustawy, jak również przepisy wydanej w jej wykonaniu uchwały Rady Ministrów nr 119 z 1979 r. nie wnoszą w omawianej ma-

terii — w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym — żadnych specjalnych nowości. Warto tu przypomnieć, że już uchylona z dniem 15 VIII 1979 r. bardzo szczegółowa uchwała nr 122 Rady Ministrów z 1970 r. zrezygnowała z ortodoksyjnego modelu kontroli inspekcyjnej (kontrola a posteriori) i wprowadziła postępowy model kontroli zapobiegawczej (kontrola a priori) akcentując nie bierną (ex post) kontrolę gotowego wyrobu, lecz czynną rolę służb kontroli jakości (ex ante) w pełnym cyklu produkcyjnym to znaczy w sferze przedprodukcyjnej, w sferze produkcyjnej oraz w sferze poprodukcyjnej²⁹. Okoliczność zaś, że wedle powszechnego przekonania dotychczasowy system kontroli jakości w przemyśle nie spełnił pokładanych w nim nadziei, wiąże się nie tyle z niedoskonałością przepisów prawnych regulujących ten system, lecz z nagminnym omijaniem i nieprzestrzeganiem w praktyce nakazów i zakazów w przepisach tych zawartych. Dlatego też słusznie w omawianej ustawie ustawodawca wyraźnie akcentuje problem prawidłowej organizacji, sprawnego funkcjonowania, problem skuteczności i efektywności działania służb kontroli jakości i podnosi ich rangę społeczną oraz ostrza personalną odpowiedzialność (art. 30 i 31 ustawy).

Realizacja idei przewodnich przedmiotowej ustawy wymaga konsekwentnego eliminowania z praktyki gospodarczej całego systemu ulg wobec na przykład dostawców surowców, materiałów, części, elementów, podzespołów, wymaga zwalczania wszelkiej ugodowości i tolerancji, łamiącej dyscyplinę jakościową już na samym wejściu systemu sterowania jakością, wszelkich kompromisów wobec błędów, uchybień i wad w produkcji. W szczególności zaś bezwzględny zakaz wprowadzania do produkcji złej jakości surowców, materiałów, części, półfabrykatów oraz niepełnowartościowych lub niedostatecznie sprawdzonych substytutów musi posiadać charakter powszechny we wszystkich branżach i musi być aprobowany na każdym szczeblu zarządzania³⁰. Tolerancja i ustępstwa służb kontroli jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych są zjawiskiem groźnym dla jakości, nie tylko dlatego, że pojęcie to nie znosi kompromisów, ale głównie z tego powodu, że raz uczyniony wyłom w procesie technologicznym może stać się niebezpiecznym precedensem utrwalającym odstępstwa od pożądanego wzorca jakości³¹.

Ustawa zwiększa również rangę kontroli jakości w handlu, który wprawdzie nie tworzy jakości, niemniej może i powinien być istotnym czynnikiem ochrony konsumenta przed nabyciem towaru

²⁹ Na temat modeli kontroli jakości S. Dulski, op. cit., s. 353 - 375 wraz z przytoczoną tam literaturą. Zob. też S. Werewka, Z. Bombera, *Unowocześnienie i poprawa jakości*, CRZZ, Warszawa 1970, s. 190 - 194.

³⁰ Problem funkcjonowania służb kontroli jakości w przemyśle omawiam szerzej w artykule *W sprawie wzmocnienia odpowiedzialności prawnej za jakość produkcji*, PiP 1978, nr 3.

³¹ S. Dulski, op. cit., s. 361 - 362.

złej jakości. Treść przepisów art. 2 ust. 2 oraz art. 20 ust. 5 daje podstawę i wręcz zobowiązuje organizacje handlowe do zaostrzenia kryteriów oceny w procesie odbioru jakościowego, stanowczego przeciwstawienia się próbom przeforsowania na rynek wyrobów nie odpowiadających obowiązującym normom jakościowym. Przepisy te przeciwstawiają się zakorzenionym nawykom „zgodnej współpracy” handlu z przemysłem wyrażającej się między innymi w liberalnym odbiorze towarów pod względem struktury asortymentowej i reprezentowanego poziomu jakości³².

W ramach kontroli zewnętrznej, szczególne zadania i uprawnienia przypisuje ustawa Polskiemu Komitetowi Normalizacji, Miar i Jakości oraz podległym mu terenowym urzędом miar i jakości (art. 18). Zakres i tryb przeprowadzania tej kompleksowej i wszechstronnej kontroli określa szczegółowo rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z dnia 3 VIII 1979 r. w sprawie przeprowadzania kontroli jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych przez PKNMiJ (Dz. U. nr 19, poz. 112). W wyniku przeprowadzonych kontroli wymienione powyżej organy mogą:

— wydawać jednostkom kontrolowanym zalecenia usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości lub występować do ich jednostek nadrzędnych o wydanie odpowiednich poleceń;

— występować do właściwych organów o ukaranie lub spowodowanie ukarania osób winnych zaniedbań w zakresie zapewnienia odpowiedniej jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych (§ 8 rozporządzenia).

Niezależnie od kontroli instytucjonalnej ustawa rozbudowuje system kontroli społecznej nad jakością stanowiąc w art. 7, iż „rady narodowe i komitety kontroli społecznej oraz związki zawodowe aktywnie współuczestniczą w działaniach na rzecz poprawy jakości, przeprowadzają na rzecz ochrony konsumenta społeczną kontrolę i ocenę jakości”. Instytucje i organizacje społeczne uprawnione do ochrony interesów konsumenta otrzymały ponadto kompetencje do zgłaszania Ministrowi Sprawiedliwości wniosków dotyczących doskonalenia przepisów prawnych w zakresie jakości zmierzających do intensyfikacji ochrony interesów konsumentów (art. 27 ust. 1 i 2). Przedsiębiorstwa oraz właściwe organy administracji państwowej i gospodarczej zobowiązane zostały do wykorzystywania ocen instytucji społecznych do usprawniania działalności gospodarczej i lepszego zaspokajania potrzeb użytkowników (art. 8). Ochrona konsumenta poprzez społeczną kontrolę, ocenę i kształ-

³² Idea ta została już odzwierciedlona między innymi w przepisach zarządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług oraz Ministra Finansów z dnia 12 III 1977 r. w sprawie przyjmowania do sprzedaży przez uspołecznione jednostki handlu wewnętrznego przemysłowych towarów rynkowych dostarczanych przez producentów niezgodnie z umową (MP nr 7, poz. 49).

towanie jakości stanowi istotne novum legislacyjne, szczegółowo rozwinięte w przepisach wykonawczych rozporządzenia Rady Ministrów z 3 VIII 1979 r. w sprawie przeprowadzania przez organizacje społeczne ocen jakości wyrobów, usług robót i obiektów budowlanych (Dz. U. nr 19, poz. 113). Ocena jakości — dokonywana przez organizacje społeczne wymienione w załączniku do powołanego co dopiero rozporządzenia — ma na celu zwiększenie oddziaływania na zapewnienie wysokiej jakości wyrobów usług, robót i obiektów budowlanych. Polega ona na analizie przydatności dla użytkowników wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych, z uwzględnieniem obowiązujących norm i przepisów szczególnych, zawartych porozumień i umów oraz opinii użytkowników. Ocena, o której mowa, może obejmować w szczególności zamierzenia jednostek gospodarczych w zakresie poprawy jakości oraz ich realizację, projekty wyrobów i obiektów budowlanych, normy i inne przepisy szczególne określające wymagania jakościowe, wyroby, zwłaszcza rynkowe, usługi dla ludności, a także sposób obsługi konsumentów, zapewnianie użytkownikom informacji o walorach jakościowych wyrobów, sposobach ich konserwacji i użytkowania oraz wykonywanie obowiązków z tytułu rękojmi za wady i udzielonych gwarancji (§ 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia).

Kształtując społeczny ruch ochrony interesów konsumenta ustawa stwarza poważne możliwości dla oddziaływania opinii społecznej na producentów i wykonawców. Rzecz w tym, aby możliwości te były w praktyce rzeczywiście wykorzystywane i skuteczne. Efektywność społecznej presji na dostawców i wykonawców robót i usług zależy w dużym stopniu od zaangażowania osób, instytucji, organizacji społecznych, władz administracyjnych i gospodarczych oraz środków masowego przekazu.

Odpowiedzialność, jaką ponoszą zgodnie z zasadami rachunku gospodarczego producenci wyrobów i wykonawcy robót i usług za złą jakość świadczeń ujęta została w omawianej ustawie od strony odpowiedzialności ekonomiczno-finansowej, odpowiedzialności administracyjnoprawnej, pracowniczej i karnej. Ustawa nie zajmuje się natomiast cywilnoprawnymi środkami ochrony konsumenta i nie normuje cywilnoprawnych praw podmiotowych użytkowników i konsumentów, które są odzwierciedlone w przepisach kodeksu cywilnego. Niemniej — jak już o tym wspomniałem w innym miejscu — przepisy ustawy powinny mieć istotny wpływ na przepisy prawa cywilnego w zakresie wykładni obowiązków stron i skutków nienależytego wykonania zobowiązań³³.

³³ E. Łętowska, *Założenia...*, op. cit., s. 6; A. Józefowicz, op. cit., który uważa, że brak w ustawie o jakości środków cywilnoprawnego oddziaływania na rachowanie właściwej jakości w obrocie prawnym należy uznać za rozwiązanie trafne, pozwala bowiem ono zachować jednolitość regulacji prawnej zawartej w kodeksie cywilnym. Otwarty natomiast jest problem, czy przepisy k.c. są należyście dostosowane do ustawy o jakości.

Ustawa słusznie eksponuje sankcje natury ekonomiczno-finansowej (art. 5). Oprócz konsekwencji ekonomicznych przewidzianych przepisami prawa (np. kary umowne, odszkodowania, koszty reklamacji i napraw, odsetki karne i inne środki bankowego oddziaływania na jakość, zwiększanie stawki podatku obrotowego, pozbawianie dotacji przedmiotowej) ustawa przewiduje takie sankcje jak: niezaliczenie wadliwych jakościowo wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych do wykonania zadań planu, ze wszystkimi wynikającymi z tego faktu konsekwencjami w zakresie zmniejszania funduszu płac i innych funduszy, kształtowania zysku i cen itp.

W zespole administracyjnoprawnych działań chroniących interesy użytkowników i konsumentów wymienić należy przepisy ustawy, które podtrzymują obowiązujące już poprzednio uprawnienia Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług do wydawania zakazu zakupu i sprzedaży określonych wyrobów, przeznaczonych na zaopatrzenie rynku, jeśli nie posiadają one właściwej jakości (art. 25). Godne szczególnej uwagi są również i te przepisy, które nie tylko uprawniają, lecz wprost zobowiązują przedsiębiorstwa i ich jednostki nadrzędne do podejmowania — w określonych sytuacjach — decyzji o wstrzymaniu produkcji, wstrzymaniu wykonywania usług, robót i obiektów budowlanych oraz — co stanowi nowość — o wstrzymaniu przyjmowania dostaw do określonego odbiorcy (art. 21 i art. 24).

Ustawa nie ogranicza się tylko do zbiorowej, kolektywnej odpowiedzialności ekonomicznej organizacji gospodarczych z tytułu złej jakości świadczeń, lecz ponadto personalizuje tę odpowiedzialność i to zarówno w aspekcie przepisów prawa pracy, jak również w aspekcie przepisów prawa karnego. Idea ta stanowi twórczą, rozszerzoną kontynuację rozwiązań zawartych już poprzednio w przepisach cytowanej wielokrotnie uchwały nr 206 Rady Ministrów z 1976 r. oraz w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 VII 1976 r. w sprawie szczególnych zasad orzekania o karach pieniężnych i trybu ich nakładania przez Najwyższą Izbę Kontroli (Dz. U. nr 28, poz. 168). Przepisy ustawy uaktywniają, modyfikują i zaostwiają te normy kodeksu pracy, które regulują problem odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków pracowniczych w zakresie jakości pracy³⁴. Mianowicie, po myśli art. 6 ust 1 ustawy: obniżenie jakości produkcji albo wadliwe wykonanie wyrobu, usługi, roboty lub obiektu budowlanego z winy pracownika, na które pracownikowi dwukrotnie zwrócono uwagę w formie pisemnej, mające miejsce po raz trzeci w ciągu roku, należy traktować jako ciężkie naruszenie przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych w rozumieniu art. 52 § 1 pkt 1 kodeksu pracy,

³⁴ Szerzej J. Kruszewska, op. cit.; A. Józefowicz, op. cit. Por. też Z. Góral, *Wpływ środków prawnych na jakość produkcji w praktyce*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1978, nr 8 - 9, s. 26 - 37.

uprawnijące zakład pracy do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. Ust. 2 tegoż artykułu przewiduje zaś zastosowanie sankcji ekonomicznych za każdorazowe obniżenie jakości produkcji albo wadliwe wykonanie wyrobu, usługi, roboty lub obiektu budowlanego z winy pracownika, na które uprzednio pracownikowi zwrócono uwagę w formie pisemnej. Sankcje te polegają na zmniejszeniu co najmniej o 25% nagrody przewidzianej ustawą z dnia 23 VI 1973 r. o zasadach tworzenia i przydziału zakładowego funduszu nagród oraz zakładowych funduszy socjalnego i mieszkaniowego (Dz. U. nr 27, poz. 150). Określenie w ustawie o jakości dolnej granicy obniżenia nagrody oznacza w konsekwencji pośrednią nowelizację art. 6 ust. 2 ustawy o funduszach zakładowych, która nie przewiduje w tej materii żadnych limitów.

Nowością jest przepis zawarty w ust. 3 art. 6 ustawy, który nakłada na jednostki gospodarki uspołecznionej konkretny i wyraźny obowiązek — dotychczas można go było wywodzić z ogólnej zasady ochrony mienia społecznego — dochodzenia na zasadach określonych przepisami kodeksu pracy i kodeksu cywilnego odszkodowania od osób (wypada sądzić, że nie tylko od osób fizycznych), z których winy poniosły szkodę wskutek wykonania wyrobu, usługi, roboty lub obiektu budowlanego, nieodpowiadających ustalonym wymaganiom. Słusznie zauważono, że jest to kolejny (poza już istniejącym w naszym prawie obowiązkiem dochodzenia większości kar umownych) obowiązek realizacji roszczeń odszkodowawczych przez uspołecznione organizacje gospodarcze³⁵.

W końcu należy zauważyć, że ustawa, nie naruszając dotychczas obowiązujących przepisów karnych zawartych w kodeksie wykroczeń, kodeksie karnym i innych aktach prawnych, w art. 30 i 31, dodatkowo penalizuje czyny związane ze złą jakością produkcji, usług, robót i obiektów budowlanych³⁶. Występki i wykroczenia objęte tymi przepisami zagrożone są — zgodnie z kierunkami współczesnej polityki penalnej — wyłącznie karami majątkowymi.

Rekapitulując, można podzielić pogląd E. Łętowskiej, że „ustawa o jakości jest niewątpliwie aktem o przewadze elementów ideologiczno-politycznych, tworzy wytyczne dotyczące polityki działania organów, które mają opracować przepisy wykonawcze, określa cele działania w ramach już istniejących kompetencji, wskazuje kryteria wykładni prawa i jego stosowania. Natomiast w niewielkim stopniu ustawa ta spełnia funkcję regulatywną — kreując mowę, nieznaną instytucje prawne, określające bez-

³⁵ E. Łętowska, *Założenia...*, op. cit., s. 10.

³⁶ Szerzej R. Orzechowski, *Wykroczenia przeciwko jakości...*, op. cit.; E. Łętowska, op. cit., s. 10 - 12; Cz. Żuławska, op. cit., s. 26 - 27. Trudno jednak podzielić pogląd Cz. Żuławskiej, że ustawa o jakości przywraca rzekomo zaniechaną swego czasu penalizację czynów związanych ze złą jakością. O zaniechaniu takim nie można mówić, zważywszy, że przepisy kodeksu karnego i kodeksu wykroczeń oraz inne przepisy były w tej materii zawsze aktualne.

pośrednio, własnymi przepisami treść stosunków prawnych"³⁷. Posiada ona charakter ogólny i otwarty przez co stwarza ramy dla dalszego doskonalenia rozwiązań prawnych, ekonomicznych, organizacyjnych, technicznych oraz społecznych w dziedzinie jakości. Przewiduje ona zresztą dużą liczbę delegacji dla Rady Ministrów i innych naczelnych organów administracji państwowej i gospodarczej, przy czym zdecydowana większość przepisów wykonawczych znajduje się dopiero w fazie opracowywania. Wydaje się, że w toku przygotowywania tych i innych aktów prawnych zachodzi konieczność przeanalizowania przyczyn, dla których duża liczba poprzednio wydanych przepisów z zakresu jakości w ogóle, albo bardzo słabo funkcjonowała w praktyce. Nie ulega chyba żadnej wątpliwości stwierdzenie, że podstawową przyczyną tego stanu rzeczy było powszechne preferowanie ilości i traktowanie tego właśnie wskaźnika jako głównego kryterium i (miernika oceny uspołecznionych przedsiębiorstw³⁸.

Wiodącą ideą omawianej ustawy jest natomiast dążenie do przedstawienia na jakość całego systemu gospodarczego nastawionego wciąż jeszcze w wielu punktach na ilość³⁹. W procesie tego przedstawienia mechanizmu gospodarczego i związanych z nim niezbędnych zmian w hierarchii celów przedsiębiorstw prawo może odegrać doniosłą rolę, ale nie jest to jednak i nie może być główny instrument w arsenale środków decydujących o wygraniu aktualnej „bitwy o jakość”. Omnipotencja prawa nie jest bowiem nieograniczona, a jakości nie można „zadekretować”. Wielokrotnie podnoszono w doktrynie okoliczność, iż instrumenty prawne są przede wszystkim formą działania innych instrumentów, są bardziej widoczne przy ochronie jakości, niż przy jej stymulowaniu. Wielokrotnie też zwracano uwagę, że „nawet najbardziej efektywne i rozbudowane instrumenty prawne stymulowania wysokiej jakości i jej ochrony pozostaną całkowicie bezskuteczne, jeżeli brak jest ekonomicznych możliwości ich realizacji”⁴⁰. Nie chodzi tu tylko o realne zbilansowanie makroproporcji w gospodarce i zapewnienie równowagi rynkowej. Chodzi głównie o to, aby system ekonomiczno-finansowy i obowiązujące kryteria oceny uspołecznionych organizacji nie stwarzały sytuacji, w których przedsiębiorstwa są bardziej zainteresowane pogonią za ilością i wartością produkcji niż dążeniem do stałego podnoszenia jej jakości. Cieszy fakt, że ten niezmiernie istotny warunek ustawodawca w pełni dostrzega stanowiąc w przepisie art. 4, iż: „system ekonomiczno-finansowy oraz zasady wynagrodzeń powinny sprzyjać stałej poprawie jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych”

³⁷ Op. cit., s. 12.

³⁸ W. Biliński, B. Wawrzyniak, *Dyrektorzy o jakości*, Zarządzanie 1979, nr 9, s. 8.

³⁹ S. Dryll, op. cit.; W. Falkowska, *Prawo o jakości*, Polityka 1979, nr 7.

⁴⁰ M. Madey, *Problematyka jakości w polskim prawie cywilnym*, PUG 1978, nr 6, s. 183 i 188.

oraz że: „system ekonomiczno-finansowy powinien zapewniać jednostce gospodarczej uzyskanie korzyści finansowych odpowiednio do osiągniętej jakości względnie obciążać ją skutkami finansowymi w wypadkach nieodpowiedniej jakości”, zaś: „ceny wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych powinny uwzględniać odpowiednie zróżnicowanie w zależności od poziomu ich jakości”.

Od powszechnego i konsekwentnego przedstawienia na jakość całego systemu gospodarczego, od wdrożenia w tym zakresie właściwych instrumentów zarządzania i mierników oceny zależy pełne i autentyczne zrealizowanie w praktyce scharakteryzowanych w niniejszym opracowaniu i budzących społeczną aprobatę idei przewodnich „konstytucji jakości”, za jaką uważa się ustawę z dnia 14 II 1979 r.

IDEES MAITRESSES DE LA LOI SUR LA QUALITE

Résumé

Dans la présente rédaction l'auteur a discuté les idées maîtresses de la loi sur la qualité, mise en application en 1979. Cette loi a intercalé de nouvelles solutions importantes dans le système juridique. En même temps elle a fait passer au rang des normes statutaires des solutions comprises dans les actes juridiques du rang inférieur. La nouvelle loi et les normes juridiques renfermées dans les prescriptions du droit de civil, administratif, et dans les prescriptions du droit de travail créent un système complexe et uni des normes juridiques concernant la qualité. La loi a pour but de sanctionner et de régler d'une façon générale le problème de l'influence exercée sur la qualité par les moyens économiques, techniques, juridiques, sociaux et éducatifs et enfin par les moyens d'organisation. La loi présentée diffère des dispositions antérieures, elle ne met pas en relief la responsabilité causée par la mauvaise qualité mais se charge surtout de créer les conditions favorables à l'amélioration et au perfectionnement continu de la qualité.

Cet article présente successivement: les devoirs des producteurs dans le domaine de la qualité; les critères actuels de la qualité des services, des produits, des travaux et des constructions; le rôle des contrats économiques dans la création des modèles de la qualité; le problème de l'appréciation obligatoire de la qualité; l'influence du planning sur la qualité; les obligations du système de contrôle de la qualité dans les entreprises industrielles et dans le commerce; le contrôle social de la qualité; la responsabilité juridique, économique et financière en matière de mauvaise qualité présentée par les organisations et par les travailleurs.

La tendance à changer vers la qualité l'orientation de tout le système économique intéressé encore souvent par la quantité reste l'idée maîtresse de la loi présentée. Selon l'auteur il n'est pas juste de surestimer le rôle de la loi dans le procédé de l'amélioration constante de la qualité des produits, des services, des travaux et des constructions. Le rôle des agents juridiques est plus grand dans la défense de la qualité que dans sa stimulation, subordonnée aux solutions économiques. Ni le système économique et financier, ni les critères de l'appréciation des organisations économiques communes ne devrait créer de situations où les entreprises sont plus intéressées par la quantité et la valeur des produits que par l'amélioration continue de leur qualité. La loi n'est pourtant pas omnipotente, il est aussi imposable de „décreter” la qualité dans les dispositions juridiques.