

BRONISŁAW SŁOTWIŃSKI

## CYWILISTYCZNE ELEMENTY INSTYTUCJI GOSPODARCZEGO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO NA PRZYKŁADZIE „POROZU- MIENIA”

Podyktowany socjalistycznymi stosunkami społecznymi rozwój prawa administracyjnego powoduje wzbogacenie jego treści, między innymi przez przyswajanie i odpowiednią transformację rozwiązań zrodzonych w prawie cywilnym. Dotyczy to zarówno administracji powszechnej, jak i gospodarczej, z przewagą jednak w tej drugiej dziedzinie, bowiem obejmuje ona rozliczne i stale zmieniające się stosunki o charakterze ekonomicznym, nawiązujące się między uspołecznionymi podmiotami oraz między nimi a organami administracji państwowej. Unormowania regulujące te stosunki zalicza się do tej części prawa administracyjnego, która bywa określana mianem gospodarczego prawa administracyjnego lub prawa administracyjnego stosunków gospodarczych<sup>1</sup> albo ogólniej, w ujęciu podmiotowym prawa administracji gospodarczej.

Podział administracji na powszechną i gospodarczą nie budzi zastrzeżeń w literaturze. W administracji powszechnej występują działania zmierzające przede wszystkim do realizacji normy prawnej, co niejako automatycznie powoduje osiągnięcie celu zapisanego w tej normie przez legislatora. W administracji gospodarczej przeważają natomiast działania podjęte na podstawie uprzedniego wyboru, a zmierzające do realizacji tego celu gospodarczego, dla którego norma została wydana<sup>2</sup>. Dokonanie tego wyboru nie jest sprawą prostą. O ile w administracji powszechnej przeważają na ogół sytuacje typowe, powtarzające się, co ułatwia przewidywanie skutków podjętych działań, o tyle w administracji gospodarczej każdy aktualny układ stosunków faktycznych (ekonomicznych) mimo pozornie dużego nieraz podobieństwa do poprzednich takich układów, stwarza odmienną sytuację wymagającą z reguły nowej, oryginalnej decyzji działania. Skutki działań gospodarczych z reguły nie są typowe, nie powtarzają się. W każdym zaś razie nie są łatwe do przewidzenia. Z tych przyczyn przed dokonaniem wyboru działania w administracji goso-

<sup>1</sup> Zob. T. Rabska, *Prawo administracyjnych stosunków gospodarczych*, Warszawa—Poznań 1970, s. 13 i in.

<sup>2</sup> Por. K. Sobczak, *Postęp naukowo-techniczny*, Warszawa 1974, s. 26.

darcej oraz dla zwiększenia jego trafności wyłania się często potrzeba zasięgnięcia zdania tych jednostek, których działanie to będzie dotyczyć. Na tym tle, jako jedno z pryncypiów prawa administracyjnego wysunięto w piśmiennictwie zasadę miarkowania rozstrzygnięć jednostronnych. „Zarówno bowiem przekształcenia ustrojowe jak i przemiany kulturowe stwarzają stan, w którym imperium państwowe może być wykonywane nie tylko mniej arbitralnie, ale nawet w formach zakładających równorzędność partnerów”<sup>3</sup>.

W dziedzinie realizacji gospodarczych zadań państwa przez jednostki uspołecznione znaczną rolę pełnią unormowania prawa cywilnego. Nie są one jednak w stanie objąć wielu działań tych jednostek, a przede wszystkim zaś działań państwowych organów zarządzania. Dlatego istotną funkcję spełniają tutaj również działania administracyjnoprawne<sup>4</sup>. Organy administracji i jednostki gospodarcze posługują się więc instytucjami obu tych działów prawa, a z uwagi na charakter spełnianych zadań dążą do takiej modyfikacji stosowanych przepisów<sup>5</sup>, która jest primo prawnie dopuszczalna, secundo zaś niezbędna ze względu na coraz to nowe i coraz to bardziej komplikujące się stosunki socjalistycznej gospodarki. Obserwujemy tutaj zjawisko stosowania przez legislatora dwóch metod regulacji prawnej do tego samego przedmiotu unormowania, co w konsekwencji prowadzi do ich wzajemnego przenikania się<sup>6</sup>, które w efekcie powoduje powstawanie nowych instytucji prawnych, albowiem legislator pod naciskiem pilnych i zasadnych potrzeb gospodarczych często sankcjonuje wytwarzającą się samorzutnie praktykę w dziedzinie organizacji i kierowania gospodarką. Jest to pole „konfrontacji prawa administracyjnego z prawem cywilnym pod kątem widzenia roli, jaką odgrywają obie te kategorie norm prawnych w kształtowaniu podstawy prawnej funkcjonowania państwowej administracji”<sup>7</sup> w dziedzinie gospodarki.

Jednym z objawów wykorzystania rozwiązań cywilistycznych w działaniach administracji gospodarczej jest włączanie do współpracy tych podmiotów, które znajdują się w kręgu działania owej administracji. Istotną częścią składową tej współpracy jest ich współdziałanie w przygotowaniu, a nawet w podejmowaniu decyzji administracyjnych. Decyzje te coraz częściej są raczej wynegocjowane niż narzucane *imperio decidentis*. Powstające na tym tle — jak wspomniano — mieszane konstruk-

<sup>3</sup> A. Jaroszyński, *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, Państwo i Prawo 1975, nr 7, s. 56.

<sup>4</sup> Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1975, s. 376.

<sup>5</sup> R. Malinowski, *Wzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1975, s. 29.

<sup>6</sup> A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 21 i in. Tak samo K. Sobczak, op. cit., s. 25.

<sup>7</sup> W. Dawidowicz, *Założenia badań nad administracją państwową oraz nad podstawami jej funkcjonowania w społeczeństwie*, Państwo i Prawo 1975, nr 6, s. 26.

cje prawne mają charakter nowych rozwiązań prawnych, których kwalifikacja z punktu widzenia podziału na gałęzie prawa powoduje wiele wątpliwości. Trudności te można jednak ominąć, jeżeli przyjmie się, że w nowych konstrukcjach administracyjnoprawnych mogą być zawarte elementy rozwiązań cywilistycznych. Inaczej mówiąc, okoliczność, że legislator posługuje się niektórymi składnikami cywilnoprawnymi, nie musi powodować wyłączenia nowego uregulowania z dziedziny prawa administracyjnego. Dotyczy to jednak wypadków, w których elementy cywilistyczne nie są przeważające.

W dalszym ciągu będą przedstawione niektóre przykłady administracyjnoprawnych konstrukcji zawierających elementy cywilistyczne i z tej racji zwanych w literaturze również konstrukcjami o charakterze „wiązanym”<sup>8</sup>. Trzeba dodać, że nie idzie tutaj o przedstawienie wypadków, w których akt administracyjny z punktu widzenia cywilnoprawnego bądź stanowi zdarzenie prawne, będące źródłem stosunku prawa cywilnego, bądź jest składnikiem stanu faktycznego, który wywołuje skutki prawne<sup>9</sup>. Inaczej mówiąc, nie idzie o skuteczność aktu administracyjnego w sferze stosunków cywilnoprawnych, a o te składniki prawnych działań administracji gospodarczej, które wywodzą się z zasobu pojęć prawa cywilnego lub z trezoru rozwiązań zrodzonych w prawie cywilnym. Badanie zakresu posługiwania się przez prawo administracyjne konstrukcjami cywilnoprawnymi lub choćby tylko okruchami tych konstrukcji może ujawnić pewne prawidłowości tego rodzaju legislacji i wysledzić zalety i wady tej metody normodawstwa. Prognostycznie biorąc będą to wypadki coraz częstsze zwłaszcza w dziedzinie uspołecznionej gospodarki. Można wysunąć tezę (*quod probandum est*), że ta droga prowadzi do ulepszenia prawa administracji gospodarczej. Dzięki takiej metodzie legislacji można wykorzystać bogactwo i precyzyjność aparatury cywilistycznej dla celów tej administracji. Tutaj można również sformułować tezę, że wykorzystanie w legislacji prawa administracyjnego pewnych elementów cywilistycznych nie powoduje ich przekształcenia na składniki administracyjnoprawne, tzn. nie tracą one swego cywilistycznego charakteru, a dzięki temu mogą być rozumiane i wyjaśniane zgodnie z nauką prawa cywilnego. W niczym jednak nie zmienia to faktu, że służą one celom zakreślonym przez prawo administracyjne i że ich cywilistyczny charakter nie może stanowić utrudnienia w prawidłowej realizacji zakreślonych przez ustawodawcę celów unormowania administracyjnoprawnego. Zachowując zatem charakter cywilnoprawny mogą podlegać modyfikacji w takim zakresie, jaki jest niezbędny do osiągnięcia celów, dla

<sup>8</sup> J. Starościk, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 53.

<sup>9</sup> Zob. A. Kunicki, *Charakter prawny decyzji administracyjnej jako przesłanka aktu cywilnoprawnego ze szczególnym uwzględnieniem patentu*, Zeszyty Naukowe UJ 1973, z. CCCXLVI oraz S. Grzybowski, *Akt administracyjny jako źródło stosunków obligacyjnych*, Państwo i Prawo 1966, nr 9, s. 263.

których wydano unormowanie administracyjnoprawne, zawierające niektóre elementy cywilistyczne.

Nie można tu nie wspomnieć o wysuwanych w literaturze poglądach krytycznych w tej materii. „Konstruowanie stosunku jako zawierającego w sobie niektóre elementy uważane za typowe dla stosunku cywilnoprawnego stawia pod znakiem zapytania różnicę między pojęciami prawa cywilnego i administracyjnego” pisze W. Dawidowicz<sup>10</sup>. W dalszym ciągu autor ten podaje, że „trzeba zrezygnować z wyjaśnienia teoretycznego<sup>10a</sup> instytucji prawnoadministracyjnych „przez odwołanie się do pojęć wykształconych w doktrynie prawa cywilnego”<sup>11</sup>. W poglądzie tym — jak się wydaje — nie można jednak dopatrzeć się negacji ujmowania niektórych elementów w rozwiązaniach administracyjnoprawnych jako składników cywilistycznych i wyjaśniania ich według doktryny prawa cywilnego w takim zakresie, w jakim nie powoduje to zniekształcenia nowych konstrukcji prawa administracyjnego. Chodzi jedynie o to, aby tych nowych konstrukcji nie naginać do tradycyjnych rozwiązań z zasobów aparatury cywilistycznej. W tym kierunku idą liczne poglądy, według których we wspomnianych konstrukcjach „można się dopatrywać elementów administracyjnoprawnych oraz cywilnoprawnych”, gdyż w ten sposób powstają „nowe formy działania administracji” oraz „wydaje się, że w przyszłości ewolucja pójdzie w kierunku wzmocnienia cywilnoprawnych podstaw” tych działań<sup>12</sup>. Również w cywilistyce zwraca się uwagę, że w regulowanej przez prawo administracyjne działalności państwowej „coraz większą rolę odgrywają metody, które [...] wprost są zaczerpnięte z arsenału prawa cywilnego (różnego rodzaju umowy czy porozumienia)”<sup>13</sup>.

Jednym z ważnych środków kierowania gospodarką są różnego typu porozumienia. W literaturze powiedziano, że stanowią one wykorzystanie przez prawo administracyjne metody dialogu, co z kolei oznacza danie szansy cywilistycznej metodzie układania się równorzędnych podmiotów w sprawach ważnych dla administracji bez stosowania bezpośredniego przymusu państwowego<sup>14</sup>.

Cywilistyczne składniki unormowania administracyjnoprawnego powodują tendencję do wykładni co najmniej nawiązującej do niektórych reguł prawa cywilnego. I tak pomimo braku odpowiedniego przepisu w prawie administracyjnym wydaje się oczywiste, że strona porozumienia

<sup>10</sup> W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 134 - 135.

<sup>10a</sup> Ibidem, s. 135.

<sup>11</sup> Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1975, s. 360 oraz podana tam literatura.

<sup>12</sup> A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967, s. 21.

<sup>13</sup> Por. A. Stelmachowski, *Czy kryzys prawa cywilnego?*, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny* 1974, nr 3, s. 280.

<sup>14</sup> Zob. J. Starościk, op. cit., s. 76.

nie może się jednostronnie wyrzec swych obowiązków, nie może również przekazać swych praw lub obowiązków innemu podmiotowi<sup>15</sup>. Samo zawarcie porozumienia następuje w zasadzie według reguł zbliżonych do tych, które obowiązują przy zawarciu umowy. Partnerzy porozumienia powinni więc objawić swą wolę w trybie podobnym do przewidzianego dla umów, z tym wszakże ograniczeniem, że — jak się wydaje — nie odpowiada charakterowi działania administracji gospodarczej, ażeby porozumienie mogło dojść do skutku *per facta concludentia*, co, jak wiadomo, jest powszechnie uwzględniane w stosunkach prawa cywilnego. Wydaje się oczywiste, że porozumienie zawierające treść sprzeczną z ustawą lub mającą na celu obejście ustawy jest nieważne. Jeżeli jednak tą nieważnością jest dotknięta tylko część porozumienia, pozostają w mocy jego pozostałe postanowienia, chyba że należy domniemywać, że bez owych nieważnych elementów treści porozumienie nie byłoby w ogóle zawarte. Skąd jednak czerpiemy te osądy, w szczególności taką ocenę skutków nieważności postanowień porozumienia? Nie ulega wątpliwości, że źródłem ich jest wiedza o przepisach kodeksu cywilnego, w szczególności w tym ostatnim wypadku znajomość treści art. 58 k.c.

Powstaje jednak pytanie, czy oparta na przepisach k.c. ocena prawna dotycząca stosunku administracyjnoprawnego jest dopuszczalna? Przepisów k.c. nie można stosować wprost przy ocenie stosunków prawa administracyjnego, pozostaje jednak wnioskowanie przez podobieństwo, czyli analogia. Czy jest ona dopuszczalna w prawie administracyjnym, czy też jest ograniczona do dziedziny prawa cywilnego? Poglądy w tej materii są rozmaite. Przeważa jednak — jak się zdaje — pogląd, że „w socjalistycznej teorii prawa administracyjnego dopuszczalność odwoływania się w drodze analogii do prawa cywilnego nie może ulegać — co do zasady — wątpliwości: jest to naturalna konsekwencja socjalistycznej koncepcji systemu prawnego”<sup>16</sup>. Szczególnie zaś „uzasadnione jest korzystanie z analogii w celu wypełniania luk w prawie administracyjnym wówczas, gdy prawo to posługuje się pojęciami wykształconymi przede wszystkim w dziedzinie prawa cywilnego”<sup>17</sup>. Cywilistyczne elementy w unormowaniach prawa administracyjnego należą więc do tej materii prawnej, która predestynuje dopuszczalność analogii z przepisów prawa cywilnego.

Porozumienie jest instytucją „umowopodobną”<sup>18</sup>. Jest ono jednak działaniem administracji, tworzy stosunki administracyjnoprawne, jego wykonania zaś można dochodzić najczęściej w trybie administracyjnym.

<sup>15</sup> J. Litwin, *Projekt k.c. a prawo administracyjne*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1955, nr 1.

<sup>16</sup> E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 212. Zob. również w tej wyczerpującej monografii rozdz. V, cz. 4 oraz s. 230 - 1.

<sup>17</sup> J. Starościak, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 127.

<sup>18</sup> J. Starościak, *Administracja...*, s. 127 - 8; zob. też J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 245.

Jest ono jednym z ważnych i sformalizowanych środków koordynacji działań jednostek administracji powszechnej i gospodarczej. Stanowi przejaw nowego stylu działania administracji<sup>19</sup>.

Wśród porozumień objętych gospodarczym prawem administracyjnym wysuwają się na czoło trzy główne typy: branżowe porozumienie gospodarcze, porozumienie o współpracy w obrocie towarowym jednostek gospodarki społecznej oraz porozumienie przewidziane w przepisach o bilansowaniu i rozdzielnictwie.

Uchwała nr 121 Rady Ministrów z 11 VI 1976 r. w sprawie koordynacji międzyresortowej i branżowej działalności gospodarczej<sup>20</sup> reguluje szczególny rodzaj działania administracji gospodarczej, mianowicie porozumienie branżowe, zwane również gospodarczym<sup>21</sup>. Jest ono zawierane przez jednostki, z których nie wszystkie są równorzędne. Jest to nierówność swoistego rodzaju<sup>22</sup>. Uzewnętrznia się to w pozycji, którą zajmuje jednostka wiodąca (najczęściej zjednoczenie wiodące) jako koordynator działalności uczestników porozumienia. W szczególności jednostka wiodąca jest według treści przepisów upoważniona do wykonywania funkcji koordynacji ogólnobranżowej, realizuje ona ustalone w tych przepisach zadania w imieniu ministra oraz opracowuje projekt porozumienia w uzgodnieniu z jednostkami nadrzędnymi uczestników tego porozumienia. Według wyraźnego przepisu § 8 ust. 8 „decyzje jednostki wiodącej z tytułu koordynacji branżowej nie mogą ograniczać zasadniczych uprawnień organizacji gospodarczych”, z czego *a contrario* wypływa prosty wniosek, że decyzje te mogą mieć wpływ na inne niż zasadnicze uprawnienia tych organizacji. Rzecz jasna, że takie sformułowanie normatywne będzie nasuwać w praktyce wiele wątpliwości.

Charakter prawny porozumienia branżowego jest problemem kontrowersyjnym w piśmiennictwie. Niewątpliwie zawiera ono elementy cywilnoprawne, nie jest wszakże typową umową. Zawarte w uchwale nr 121 określenie, że porozumienie jest „zawarte w formie umowy” nie

<sup>19</sup> Monitor Polski, nr 28, poz. 124.

<sup>20</sup> W dotychczasowej literaturze porozumienie branżowe jest zaliczane do administracyjnych — zob. M. Wostal, *Charakter prawny form oddziaływania zjednoczenia na przedsiębiorstwa państwowe*, Warszawa—Poznań 1975, s. 119; K. Sobczak, *Koordynacja gospodarcza*, Warszawa 1971, s. 222 - 3; T. Rabska, *Zarządzanie gospodarką narodową*, Poznań 1969, s. 153 i nast. Nowe uregulowanie w uchwale nr 121 określa je jako porozumienie branżowe, dotyczące działalności j.g.u. i nie zawierane przez organy administracji państwowej.

<sup>21</sup> Z. Rybicki, op. cit., s. 360.

<sup>22</sup> Zob. A. Stelmachowski, *Zasada planowości w prawie gospodarczym*, Państwo i Prawo 1969, nr 8-9, s. 236 i S. Włodyka *Funkcje umów (porozumień gospodarczych)*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego. 1973, nr 7-8, s. 222 i nast. oraz podana tam literatura. Zob. też B. Słotwiński, *Samorządność i samorząd spółdzielni*, Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy 1971, nr 3, s. 15. Szerzej na temat koordynacji zob. też B. Słotwiński, *Koordynacyjna działalność ministra*, W: *Zagadnienia prawne kierowania gospodarką narodową*, Warszawa 1975.

daje wystarczających wskazówek dla prawnej oceny tego aktu. Podmioty zawierające porozumienie są wyznaczone przez ministra w uzgodnieniu z innymi właściwymi ministrami. Strony mają stosunkowo niewielki wpływ na treść porozumienia. Mianowicie wytyczne ogólnej koordynacji branżowej ustala właściwy minister w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami i zarządami centralnych związków spółdzielczych. Projekt zaś porozumienia ustala jednostka wiodąca, jak była o tym już wzmianka. W tych okolicznościach cywilnoprawny element zgodnego oświadczenia woli stron nie ma tu decydującego znaczenia, w szczególności organizacja wyznaczona przez ministra na uczestnika porozumienia jest obowiązana, jak można sądzić, do przystąpienia do tego aktu. Porozumienie gospodarcze nie ma na celu wywołania skutków cywilnoprawnych, w szczególności nie rodzi roszczeń, które mogłyby być dochodzone w państwowym arbitrażu gospodarczym. Nie stanowi ono jednak aktu administracyjnego już chociażby z uwagi na brak jednostronnego rozstrzygnięcia. Porozumienie to jest oddziaływaniem administracji na stosunki gospodarki uspołecznionej, cechującym się niewielkim natężeniem władczości.

Taki sposób oddziaływania jest szczególnie przydatny z uwagi na to, że obejmuje ono również działalność organizacji niepaństwowych (spółdzielczych i innych społecznych, prowadzących działalność gospodarczą oraz rzemiosła), które właśnie w drodze przystąpienia do porozumienia są włączane w orbitę bezpośredniego kierownictwa państwowego z zachowaniem zasady ich samorządności lub samodzielności<sup>23</sup>.

W związku z tym w literaturze podkreśla się, że przepisy o branżowej koordynacji gospodarczej „preferują nie działania władcze, lecz ustalenia względnie zalecenia obowiązujące uczestników porozumień na zasadzie umownego podporządkowania”<sup>24</sup>. Również w orzecznictwie arbitrażowym uwzględnia się umowny charakter porozumienia. W szczególności zmiana określonych w porozumieniu postanowień, „jeżeli powoduje dodatkowe obciążenie dla jednostki gospodarczej (uczestnika porozumienia), nie może nastąpić bez uzyskania zgody tej jednostki lub jej nadrzędnej organizacji”<sup>25</sup>.

Na tle tych wypowiedzi można wyrazić pogląd, że zarówno postanowienia porozumienia jak i wspomniane decyzje jednostki wiodącej nie mogą ingerować w sferę stosunków cywilnoprawnych uczestników porozumienia. W szczególności wspomniana decyzja jednostki wiodącej nie może zastąpić oświadczenia woli uczestnika w przedmiocie zaciągnięcia zobowiązania cywilnoprawnego lub wyrażenia zgody na jego zmianę lub ustanie. Sądzić też wypada, że prawo wydania takiej decyzji nie przy-

<sup>23</sup> J. Trojanek, glosa do orzeczenia GKA z 28 VI 1971, nr II-7191/71, Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych 1973, nr 2, poz. 36, s. 93.

<sup>24</sup> Orzeczenie GKA z 8 III 1971, EO-1105/71, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1971, nr 12, poz. 90.

<sup>25</sup> Monitor Polski nr 36, poz. 218, zm. 1974, nr 9, poz. 65 i 1976, nr 29, poz. 128.

sługuje nie tylko jednostce wiodącej, lecz również jednostce nadrzędnej i to wbrew cytowanemu przed chwilą orzeczeniu Głównej Komisji Arbitrażowej, wydanym co prawda na podstawie nieaktualnego już stanu prawnego.

Charakterystyczne jest, że porozumienie gospodarcze (branżowe) zawierające w swej konstrukcji prawnej wiele elementów cywilistycznych prowadzi do uruchomienia działalności o charakterze wybitnie administracyjnoprawnym. W szczególności przez zawarcie porozumienia zostaje stworzona socjalistyczna organizacja (zwana również „porozumieniem”) wyposażona w organy (w szczególności w komisję ogólnobranżową jako ciało uchwałodawcze) i kierowana w trybie administracyjnoprawnym przez jednostkę wiodącą.

Drugim szczególnym rodzajem omawianych konstrukcji prawnych są porozumienia w sprawie współpracy, uregulowane w § 6 uchwały nr 192 Rady Ministrów z 3 VIII 1973 r. w sprawie umów sprzedaży oraz umów dostawy między jednostkami gospodarki uspołecznionej<sup>26</sup>. Porozumienia te są zawierane przez jednostki nadrzędne „w celu organizowania i usprawniania obrotu towarowego”. Treść ich obejmuje dwie grupy zagadnień, mianowicie ustalanie trybu, w jakim podległe lub nadzorowane jednostki gospodarki uspołecznionej będą zawierały umowy, a także określanie szczególnych uprawnień i obowiązków stron. Rozróżnianie tych dwóch składników treści porozumień jest ważne z uwagi na to, że wspomniana uchwała nr 192 Rady Ministrów przewiduje odmienne skutki porozumień zależnie od tego, jakiej grupy zagadnień dotyczy ich treść. Mianowicie uchwała głosi, że postanowienia porozumień określające „szczególne uprawnienia i obowiązki stron” wiążą podległe lub nadzorowane jednostki w ich stosunkach prawnych tylko wówczas, jeżeli strony w swej umowie wyraźnie tak postanowią. W tej zatem części porozumienie ma wyraźnie instrukcyjny charakter, co oznacza, że powstanie roszczeń cywilnoprawnych o treści określonej przez akt instrukcyjny zależy od objęcia jej umową stron; skuteczność tego aktu w dziedzinie cywilnoprawnej zależy od konsensu stron<sup>27</sup>. Ponieważ jednak uchwała nr 192 nie stanowi, że pozostałe postanowienia porozumienia wiążą strony tylko wówczas, jeśli one tak wyraźnie w umowie ustalą, można uważać, że ta druga grupa postanowień, dotycząca, jak wspomniano, trybu zawierania umów, jest dla stron wiążąca bez włączania ich do umowy. Nie stanowi to oczywiście przeszkody dla wyłączenia przez strony obowiązywania tych postanowień. Wyłączenie to jednak powinno być wyraźne, nie może wynikać z samej okoliczności, że strony nie zachowują wspomnianego trybu, który przykładowo może polegać na ustanowieniu obowiązku składania ofert ze znacznym, np. półrocznym wyprzedzeniem.

<sup>26</sup> E. Łętowska, *Wzorce umowne*, Warszawa 1975, s. 87 i nast.

<sup>27</sup> J. Strzępka, *Porozumienia gospodarcze w systemie umów*, Państwo i Prawo 1975, nr 2, zob. też M. Tyczka, *Spory przedumowne*, Warszawa 1964, s. 131 - 132.



Z mocy zatem przepisu § 6 wspomnianej uchwały nr 192 porozumienie o współpracy ma tylko częściowo charakter instrukcyjny (jeśli idzie o ustalanie „szczególnych uprawnień i obowiązków”), w pozostałej zaś części (tryb zawierania umów) jest względnie obowiązujące dla jednostek podległych lub nadzorowanych. Ta moc obowiązywania porozumienia w tym zakresie nie wynika jednak ze szczególnych legislacyjnych kompetencji jednostek nadrzędnych, lecz z mocy wyraźnego przepisu § 6 ust. 3 cytowanej uchwały nr 192, która z kolei czerpie swą moc z przepisu art. 2 i art. 384 k.c., na podstawie których została wydana.

Charakter prawny instytucji porozumienia w sprawie współpracy budzi wątpliwości w piśmiennictwie. Niektórzy autorzy wskazują na możliwość uznania porozumienia za „rodzaj umów cywilnoprawnych”, w szczególności za „rodzaj umowy przedwstępnej”, nie wyrażają jednak w tym względzie stanowczego poglądu<sup>28</sup>. Główna Komisja Arbitrażowa w jednym ze starszych orzeczeń zajęła stanowisko, że porozumienia zawierane przez jednostki nadrzędne są umowami nie zaś aktami administracyjnymi<sup>29</sup>. Ocena ta nie znajduje jednak potwierdzenia w późniejszym orzecznictwie arbitrażowym. W orzeczeniu z 28 VI 1971 r., opartym na wówczas obowiązujących przepisach, porozumienie zawarte przez nadrzędne jednostki jest już określone jako decyzja zobowiązująca jednostki wymienione w tym porozumieniu do działania zgodnie z jego treścią<sup>30</sup>.

Porozumienie w sprawie współpracy według o.w.s. z 1973 r. nie zawiera postanowień co do treści wzajemnych świadczeń, nie zmierza do wywołania skutków w zakresie prawa cywilnego, lecz jest zawierane w celu wskazania kierowanym jednostkom trybu zawierania umów i ustalania wzajemnych praw i obowiązków. Jest ono zawierane przez jednostki nadrzędne, którymi mogą być również te podmioty prawa administracyjnego, które nie mają osobowości prawnej, a więc nie są zdolne do składania oświadczeń woli, niezbędnych do powstania stosunku umownego. Z tych względów porozumienia w sprawie współpracy, podobnie jak inne porozumienia, wypada uważać za konstrukcję prawa administracyjnego, nie mającą charakteru umowy cywilnoprawnej. Porozumienia w sprawie współpracy zawierają jednak pewne, aczkolwiek w niektórych wypadkach nieznaczne elementy cywilnoprawne, wyrażające się przede wszystkim w tym, że zawarcie porozumienia wymaga zgody co najmniej dwóch jednostek nadrzędnych. Zgoda ta nie jest jednak równoznaczna z oświadczeniem woli w rozumieniu art. 60 k.c. Raczej można by ją określić jako oświadczenie władzy lub lepiej: oświadczenie kierow-

<sup>28</sup> Orzeczenie z 14 X 1963, BO 5737/63, Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych 1964, nr 12, poz. 235.

<sup>29</sup> Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych 1973, nr 2, poz. 36 i Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1972, nr 2, poz. 915.

<sup>30</sup> Opublikowane w Biuletynie Centralnego Związku Spółdzielczości Pracy 1970, nr 14, poz. 51.

nictwa (podobnie jak w piśmiennictwie i w orzecznictwie używa się określenia: oświadczenie wiedzy). W porozumieniu jednostek nadrzędnych mogą być jednak i są w rzeczywistości wykorzystywane konstrukcje cywilnoprawne, takie jak ustalenie terminu obowiązywania porozumienia, sposobu jego wypowiedzenia, określenie niektórych warunków w sensie cywilistycznym i inne.

Wyłania się zagadnienie, dlaczego legislator używa w omawianym wypadku konstrukcji porozumienia, które nie ma mieć charakteru umowy cywilnoprawnej, ma natomiast stanowić rodzaj administracyjnego aktu instrukcyjnego, a nawet wiążącego strony przyszłych umów, jeżeli idzie o tryb zawierania umów przez te strony (jednostki kierowane). Kwestia ta znajduje wyjaśnienie — jak się zdaje — w tym, że normodawcy chodziło o związanie jednostek należących do odrębnych grup kierowanych przez dwa (lub więcej) przedmioty nadrzędne. Jest to jedna z licznych konstrukcji w naszej legislacji gospodarczej, zmierzająca, podobnie jak np. koordynacja gospodarcza, do „poziomego” wiązania jednostek kierowanych w odrębnych układach pionowych przez właściwe ministerstwa branżowe lub centralne organizacje gospodarcze. Nie frez znaczenia jest również to, że w drodze porozumień w sprawie współpracy można wiązać również organizacje niepaństwowe, np. spółdzielcze, które z uwagi na ustawowo przyznaną im samorządność nie podlegają zależności w układzie resortowym, lecz są koordynowane przez właściwe centralne związki spółdzielcze. To samo ma odpowiednie zastosowanie do stowarzyszeń prowadzących działalność gospodarczą.

Uzależnienie mocy wiążącej porozumień w sprawie współpracy w części dotyczącej ustalania praw i obowiązków stron (jednostek kierowanych) od objęcia odpowiednich postanowień porozumienia przez umowę stron, było niewątpliwie spowodowane tendencją zlikwidowania pluralizmu źródeł prawa. W ten sposób bowiem postawiono tamę legislacji resortowej lub niższego stopnia, np. zjednoczeń, powodującej mnożenie przepisów odmiennych (często bardzo nieznacznie) od ogólnych warunków umów dostawy i sprzedaży. Resortowe tendencje legislacyjne nie zostały jednak przez to wygaszone. W miejsce porozumień w sprawie współpracy pojawiają się wspólne z a r z ą d z e n i a jednostek nadrzędnych bądź zawierające postanowienia przewidziane dla porozumień, bądź też wprost wprowadzające w życie porozumienia zawarte przez niższe jednostki (np. zjednoczenia).

Za ilustrację może tu służyć zarządzenie nr 55/70 ministrów Przemysłu Lekkiego i Handlu Wewnętrznego oraz prezesa Zarządu Centralnego Związku Spółdzielczości Pracy z 30 IV 1970 r., którego celem jest wprowadzenie w życie zasad oceny jakości wyrobów odzieżowych oraz stawek niektórych kar umownych, ustalonych w porozumieniu jednostek nadrzędnych, stanowiącym załącznik do tego zarządzenia<sup>31</sup>. Na pod-

<sup>31</sup> Uchwała nr 193 Rady Ministrów z 3 VIII 1973 w sprawie upoważnienia na-

stawie tego aktu jednostka handlu wewnętrznego pobrała od spółdzielni pracy kary umowne wyższe niż przewidują to ogólne warunki umów sprzedaży i dostawy. W sporze arbitrażowym o zwrot części kar przewyższającej stawki ogólnie obowiązujące Główna Komisja Arbitrażowa ustaliła, że wprowadzenie w życie porozumienia jednostek nadrzędnych w drodze zarządzenia ministrów stanowi obejście cytowanego już przepisu § 6 uchwały nr 192 Rady Ministrów. Wyższe kary umowne zatem nie przysługują, bowiem w drodze umowy stron nie zostały uznane za obowiązujące w ich stosunku sprzedaży towarów. Równocześnie Główna Komisja Arbitrażowa, nie rozważając wysoce wątpliwej kompetencji organu centralnego związku spółdzielczego do wydawania zarządzeń po społu z zainteresowanymi ministrami, zwróciła uwagę, że stosownie do obowiązujących przepisów<sup>32</sup> wspomniani ministrowie mogą zwrócić się do Ministerstwa Finansów o ustalenie dla danej branży ogólnych warunków umów sprzedaży i dostawy i na tej drodze ustanowić wyższe kary umowne, jak również inne odmienne elementy tych stosunków prawnych w obrocie między jednostkami gospodarki uspołecznionej<sup>33</sup>. W ten sposób został podkreślony szczególny charakter porozumień w sprawie współpracy, które nie mogą być w drodze zarządzenia ministra przemienione w akt normatywny.

Porozumienia w sprawie współpracy mogą być zawierane nie tylko między jednostkami nadrzędnymi, lecz również bezpośrednio między kupującym a sprzedającym oraz między jednostką nadrzędną jednej ze stron a drugą stroną (§ 7 uchwały nr 192). W takiej sytuacji ich charakter prawny ulega daleko idącej zmianie. Mianowicie, jeśli porozumienie to zawierają bezpośrednio obie strony przyszłych stosunków sprzedaży lub dostawy, wówczas odpada ich charakter prawoadministracyjny, porozumienie to zaś zostaje zawarte jako umowa cywilnoprawna, której przedmiotem jest ustalenie wiążącego trybu zawierania przyszłych umów - i ewentualnie określenie niektórych elementów tych umów, jak np. podwyższone (lub obniżone, jeśli prawo zezwala) kary umowne, terminy składania ofert i inne. Nie będzie to jednak umowa przedwstępna, bowiem nie spełnia ona z reguły wymagań określonych w art. 389 k. c., tzn. nie określa istotnych postanowień umowy przyrzeczonej oraz terminu, w ciągu którego ma być zawarta<sup>34</sup>. Jeśli zatem z treści porozumienia zawartego bezpośrednio przez strony nie wynika nic innego, niż ustalenia zasad współpracy, wypada je oceniać jako cywilnoprawną umowę

czelnych organów administracji państwowej do ustalania ogólnych warunków i wzorów umów, M.P. nr 36, poz. 219.

<sup>32</sup> Orzeczenie GKA z 15 I 1975, OT-8890/74, Przegląd Ustawodawstwa Arbitrażowego 1975, nr 8-9, poz. 1159.

<sup>33</sup> Tak samo S. Włodyka, *Porozumienia w sprawie warunków umów*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1974, nr 3, s. 405.

<sup>34</sup> Inaczej W. Bagiński w: W. Bagiński, B. Słotwiński, J. Sokołowski, *Umowa sprzedaży i dostawa w obrocie uspołecznionym*, Warszawa 1974, s. 182.

szczególnego rodzaju, znajdującą uregulowanie w przepisach § 7 i § 6 uchwały nr 192. Oznacza to, że bezpośrednie porozumienie stron w sprawie ich współpracy w dziedzinie sprzedaży i dostawy w obrocie społecznym ma zastosowanie do przyszłych ich stosunków z tej dziedziny tylko wówczas, jeżeli jego postanowienia dotyczące szczególnych uprawnień i obowiązków zostaną objęte przez strony każdorazową umową sprzedaży lub dostawy<sup>35</sup>. Ma tu zatem, z mocy wyraźnego przepisu § 7 ust. 2, odpowiednie zastosowanie ten sam mechanizm, jaki został ustanowiony dla wprowadzenia w życie postanowień porozumienia w sprawie współpracy zawartego przez jednostki nadrzędne. Materia ta jest unormowana przez przepisy *iuris cogentis*, nie może być zatem kształtowana odmiennie przez umowę stron.

Sprawa komplikuje się w wypadku, gdy porozumienie w sprawie współpracy zostaje zawarte między jednostką nadrzędną jednej ze stron a drugą stroną. Powstaje tutaj zagadnienie charakteru prawnego takiego aktu. Porozumienie takie jest charakterystycznym aktem łączącym w sobie klasyczne treści zarówno cywilnoprawne, jak i administracyjnoprawne, zależnie od tego, jakich dotyczy podmiotów. Stosunek między kontrahentami tego porozumienia w sprawie współpracy powstaje w wyniku umowy o charakterze *pactum in favor em tertii*. Mianowicie jedna strona zobowiązuje się wobec jednostki nadrzędnej stron przyszłych umów sprzedaży lub dostawy do przestrzegania trybu zawierania umów oraz do przyjmowania na siebie obowiązków stosownie do treści porozumienia. Postanowienia porozumienia są dla niej wiążące, bowiem zobowiązała się bezpośrednio do ich przestrzegania w stosunku do osób trzecich, nie sygnujących porozumienia, tj. jednostek nadzorowanych lub podległych jednostce nadrzędnej — sygnatariuszowi porozumienia<sup>36</sup>. Jednostki te powinny oczywiście być w porozumieniu wyraźnie oznaczone. Nie są one jednak związane postanowieniami porozumienia stosownie do przepisu § 6 uchwały nr 192 i to w tym zakresie, jaki był omówiony poprzednio.

Reasumując, porozumienie zawarte między mającą osobowość prawą jednostką nadrzędną jednej ze stron a drugą stroną stanowi w stosunku między nimi umowę cywilnoprawną podlegającą ocenie według przepisu art. 393 k. c. Przepis ten głosi, że dłużnik zobowiązuje się wobec wierzyciela do spełnienia świadczeń na rzecz osoby trzeciej. Świadczenie w zobowiązaniach ma najczęściej, lecz nie zawsze wartość majątkową i powinno być oznaczone. W tym wypadku polega ono na zachowaniu się dłużnika (kontrahenta porozumienia) zgodnie z treścią zobowiązania<sup>37</sup> określonego w porozumieniu. Świadczenie to nie ma więc bezpośredniego znaczenia majątkowego, jego jednak wykonanie wpływa na stosunki

<sup>35</sup> Zob. S. Włodyka, op. cit., s. 410.

<sup>36</sup> A. Ohanowicz, *Zobowiązania*, Warszawa—Poznań 1965, s. 52; W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968, s. 78.

<sup>37</sup> Dz.U. z 1975, nr 34, poz. 183.

majątkowe powstające w wyniku zawierania umów między kontrahentem porozumienia nie będącym jednostką nadrzędną a oznaczonymi w nim osobami trzecimi. Przykładowo, przez ustalenie w porozumieniu podwyższonych kar zwiększa się jego odpowiedzialność majątkowa w przyszłych umowach z jednostkami objętymi porozumieniem. W stosunku natomiast między drugim kontrahentem porozumienia, tj. jednostką nadrzędną a kierowanymi przez nią podmiotami gospodarki społeczno-nej, omawiane porozumienie zachowuje w pełni charakter administracyjnoprawny. Jednostki kierowane nie biorą udziału w zawarciu tego porozumienia, akt ten zaś ma w stosunku do nich moc instrukcyjną lub wiążącą, taką samą jak porozumienie zawarte między dwoma jednostkami nadrzędnymi. Charakter prawny porozumienia między jednostką nadrzędną stron (podmiotów kierowanych) a drugą stroną kształtuje się więc różnie, zależnie od tego, czy jest oceniany jako stosunek między sygnatariuszami porozumienia (akt cywilnoprawny), czy też jako stosunek między tym sygnatariuszem, który jest jednostką nadrzędną a podległymi mu lub nadzorowanymi przez niego jednostkami gospodarki społeczno-nej (akt z zakresu gospodarczego prawa administracyjnego).

Porozumienie jednostek nadrzędnych w sprawie współpracy może być przedmiotem rozpoznania przez Państwowy Arbitraż Gospodarczy. Jest to chyba jedyny akt z zakresu administracji gospodarczej, który podlega orzecznictwu arbitrażowemu. Mianowicie według art. 4 ustawy o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym<sup>38</sup> komisje arbitrażowe są władne rozstrzygać spory „o zawarcie, zmianę lub rozwiązanie albo ustalenie treści porozumienia w sprawie współpracy, określającego tryb zawierania umów i zasady ich wykonywania”. Orzeczenie arbitrażowe może zatem w tym wypadku zastępować brakującą decyzję podmiotu administracji gospodarczej. Wskazuje to na istnienie w omawianej instytucji prawa administracyjnego wyraźnych składników cywilistycznych. Nie przemawia to jednak za cywilnoprawnym charakterem porozumienia jako umowy, której treść może być ustalona w sporze przedumownym. Ustawa w omawianym przepisie wyraźnie rozróżnia spory o zawarcie, zmianę lub rozwiązanie albo ustalenie treści umowy od takich sporów co do porozumienia. Podanie tych ostatnich sporów pod orzecznictwo arbitrażowe jest konsekwencją ustanowienia aktów z dziedziny administracji, wydanych wspólnie przez dwa (lub więcej) podmioty administracji lub podmioty, którym zlecono w tym zakresie funkcje administracyjne. W razie braku zgodności stanowisk tych podmiotów rozstrzygać może bądź instancja nadrzędna, bądź inna instancja, w tym wypadku arbitraż.

<sup>38</sup> Zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z 3 XII 1969 w sprawie bilansowania i rozdzielnictwa materiałów, M.P. nr 52, poz. 407 (§ 13) oraz zarządzenie tegoż przewodniczącego z 2 VIII 1969 w sprawie zasad bilansowania i rozdziału maszyn i urządzeń, M.P. nr 39, poz. 322.

Innego typu porozumienia są przewidziane w przepisach o bilansowaniu i rozdzielnictwie.

W każdej, nawet najbogatszej gospodarce występują niedobory pewnych materiałów. Wówczas stosuje się rozmaite środki dla złagodzenia ekonomicznych skutków tych niedoborów. Najczęściej używanym środkiem jest mechanizm cen, ale i on w wielu wypadkach jest zawodny, co zmusza do stosowania rozwiązań administracyjno-prawnych (przykładowo ograniczenia w korzystaniu z pojazdów mechanicznych w okresie europejskiego kryzysu wywołanego podwyżką cen ropy naftowej). W gospodarce socjalistycznej decydującą rolę w tym względzie spełnia bilansowanie i rozdzielnictwo materiałów, maszyn i urządzeń. Decyzje w tej materii są wydawane przez naczelne organy administracji państwowej w postaci aktów o charakterze normatywnym, przykładowo w instrukcjach dotyczących opracowania projektów narodowych planów. Akty te z racji swego ogólnego zazwyczaj i abstrakcyjnego charakteru nie mogą objąć wszystkich kwestii w tej dziedzinie, zwłaszcza jeśli idzie o każdorazowe rozwiązanie dostosowane do zmieniającej się sytuacji gospodarczej. Z tej przyczyny oraz w celu wzmocnienia oddziaływania na prawidłową gospodarkę materiałami występującymi w niedoborze, przepisy przewidują instytucję porozumienia określającego wypadki, w których może nastąpić ograniczenie lub zaprzestanie stosowania (wykorzystania) pewnych materiałów. Porozumienia te zawierają z jednej strony ministrowie nadzorujący dostawców, z drugiej zaś strony ministrowie kierujący działalnością odbiorców. Ministrowie mogą upoważniać do zawierania tych porozumień dyrektorów zjednoczeń lub organizacji równorzędnych. Treścią tych porozumień jest normowanie racjonalności stosowania materiałów, ich oszczędzanie i zastępowanie substytutami. Można również uzależnić sprzedaż deficytowych artykułów od wskazania celu, na który mają być zużyte.

Porozumienia w sprawie ograniczenia lub zaprzestania stosowania materiałów mają charakter normatywny, gdyż zazwyczaj mają zastosowanie ogólne i nie ograniczone do konkretnych sytuacji, ich cechą charakterystyczną jest brak jednostronności rozstrzygnięcia. Nie są „wydawane” lecz „zawierane”, a więc są zazwyczaj wynikiem pewnego kompromisu, osiągniętego w drodze negocjacji lub, inaczej mówiąc, w wyniku rokowań i układów, czyli przy wykorzystaniu elementów wykształconych w prawie cywilnym. Elementy te wchodzi w grę nie tylko przy zawieraniu porozumienia, lecz także w toku jego obowiązywania, albowiem jest to taki akt prawa administracyjnego, w którym występują strony, tj. przedstawiciele dostawców i odbiorców. Żadna z tych stron nie może samodzielnie zmienić treści porozumienia, ale zachowuje wpływ na jego treść, może domagać się zmiany albo nawet uchylecia porozumienia w całości lub części, czyli w drodze podjęcia niezbędnych negocjacji. W przepisach brak przeciwwskazań, aby w porozumieniach zastrzeżono dla każ-

dej ze stron prawo wypowiedzenia. W ten sposób w procedurze kształtowania aktu o charakterze normatywnym legislator wykorzystuje rozwiązania z dziedziny prawa cywilnego. Daje to szczególną elastyczność normowania zmiennych stosunków gospodarki uspołecznionej. W miejsce tradycyjnego, jednego legislatora występują tu niejako dwaj normodawcy (sygnatariusze porozumienia), którzy mogą wzajemnie wpływać na swoje rozstrzygnięcie stosownie do obserwowanych zjawisk gospodarczych w ważnej dziedzinie, w której występują niedobory materiałów.

Dokonywany przegląd ważniejszych wypadków porozumienia wskazuje na rozwój nowych rodzajów działań administracji, których charakterystyczną cechą jest wykorzystywanie niektórych rozwiązań prawa cywilnego oraz rezygnacja z tradycyjnego jednostronnego rozstrzygnięcia. Rozwinięty i coraz bardziej rozwijający się system gospodarki narodowej dyktuje potrzebę nowych typów działania administracji, ułatwiających bardziej efektywną realizację zadań planowych. Okazuje się, że w tym celu jest niezwykle pożyteczne włączanie różnych jednostek do wydawania administracyjnych ustaleń z zakresu gospodarki. Włączanie tych jednostek następuje jednak nie w wyniku nakazu, lecz na podstawie nowych administracyjnoprawnych rozwiązań zawierających elementy cywilistyczne.

Systematyczne i świadome stosowanie tego sposobu rozwiązywania ważnych kwestii z zakresu administracji gospodarczej wskazuje na kształtowanie się nowej metody regulacji w tej dziedzinie. Tradycyjne konstrukcje prawoadministracyjne, oparte na dyrektywach nakazowych nie odpowiadają wymaganiom rozwiniętej gospodarki socjalistycznej, cywilistyczne zaś rozwiązania nie są wystarczające w kierowaniu tą gospodarką. Wykorzystanie zaś niektórych rozwiązań obu tych działów prawa umożliwia tworzenie skutecznych instrumentów prawnych wpływających na prawidłowość przebiegów gospodarczych. Jedną z ważnych cech tej metody jest tworzenie dyrektyw postępowania kształtowanych dwustronnie lub wielostronnie przez zainteresowane podmioty. Mogą to być podmioty równorzędne lub nierównorzędne, w każdym jednak wypadku od siebie organizacyjnie niezależne, co najmniej w chwili i w zakresie podejmowania wspólnych decyzji będących źródłem aktu zwanego porozumieniem. Moc obowiązująca takiego aktu nie ma charakteru heterogenicznego, lecz wypływa z własnych decyzji uczestników porozumienia.

#### ELÉMENTS CIVILISTIQUES DES INSTITUTIONS D'ADMINISTRATION ÉCONOMIQUE (BASÉS SUR L'EXEMPLE DE „L'ENTENTE”)

##### R é s u m é

„L'entente" est un des instruments législatifs, dont se sert l'administration économique dans le processus de la gestion de l'économie. L'entente n'est pas un

acte administratif car elle ne résulte pas de la décision unilatérale d'un organ compétent d'administration économique. Elle n'est pas, non plus, un contrat car elle ne résulte pas des déclarations de volonté (selon le sens que lui donne le code civil) et ne donne pas des effets dans la sphère du droit civil et surtout elle n'est pas la base de formation et de poursuite des prétentions.

L'entente est un acte ressortant de la prise des décisions par au moins deux sujets d'administration économique (p.ex. ministères, unions économiques, fédérations, centrales des coopératives) dans le but de régler un certain procédé défini dans le domaine de l'économie socialiste.

L'entente comprise dans ce sens ne peut être réalisée que dans les cas clairement prévus par le droit. Son processus de formation a le caractère similaire à l'acte de droit civil, mais elle produit des effets administratifs et juridiques. Elle est donc une institution „mixte" comprenant certains éléments civilistiques, mais classée parmi le droit administratif réglant les relations économiques. Elle est le symptôme de la réglementation par l'Etat des relations économiques existant entre les unités socialistes, sur la base des décisions communes des sujets dirigeants sans éditer des unilatérales actes d'autorité d'Etat.

L'entente branchielle peut servir d'exemple de ce type d'institution législative réglant l'activité commune des unités économiques de la même branche, qui malgré l'obligation des certaines décisions de l'entente conservent leur indépendance juridique et d'organisation.

Un autre exemple de l'entente c'est concernant la coopération, qui suggère aux subordonnés unités économiques et socialistes la manière de contracter et exécuter les conventions mais elle est obligatoire uniquement dans le cas où ces unités économiques le décident. En même temps à l'aide de l'entente on peut régler le roulement et l'exploitation des marchandises spécialement importantes pour la production et dont la quantité est insuffisante au marché.