TERESA RABSKA

PROBLEMATYKA WYDAWANIA DECYZJI GOSPODARCZYCH „WEWNĘTRZNYCH"

1. Prof. dr Marian Zimmermann w podręczniku prawa administracyjnego z 1956 r. napisał: „Nowy typ państwa, jego funkcje, system gospodarki planowej, wymagają nowego typu prawa oraz nowych form działania państwa w dziedzinie administracji. Formy te bowiem kształtują się w ścisłym związku z treścią działalności, z zadaniami, jakie w realizowaniu nowych funkcji państwa ma spełniać administracja państwowa; między tą treścią a formą działalności istnieje bowiem dialektyczny związek" [1]. Charakteryzując dalej zadania administracji w państwie typu socjalistycznego, określał skutki, jakie stąd wynikają dla form działania, zwłaszcza w sferze gospodarczej. Na gruncie tej zupełnie nowej dziedziny administracji wskazał na nowe rodzaje aktów prawnych organizujących gospodarkę uspołecznioną, zwłaszcza zaś na zmianę charakteru aktów, regulujących stosunki wewnątrz aparatu państwowego. Zwrócił szczególną uwagę na przewrót, jaki „dokonał się w sferze działań faktycznych, zwłaszcza technicznych, administracji państwowej, która przejęła na siebie ciężar organizowania całej niemal gospodarki narodowej"[2].

Ukazując te podstawowe kierunki rozwojowe, prof. Zimmermann wyznaczył tym samym pole dla dalszych badań naukowych i główne elementy powstających nowych instytucji prawnych. Praktyka bowiem potwierdziła, że problem form i metod działania jest jednym z najistotniejszych w regulowaniu życia gospodarczego, wymagający nowego ujęcia, a jednocześnie jeden z najtrudniejszych do uzyskania adekwatnych do potrzeb rozwiązań.

Akt administracyjny jako forma jednostronnego wyrażania woli jednostek państwowych, mimo zmieniającej się roli państwa i administracji, nie przeżyła się. Ulega jednak, przy zachowaniu podstawowych jego cech, pewnym zmianom w zależności od tego, jakie stosunki społeczne reguluje, w jakim kręgu adresatów jest wydawany i jakim służy celom. Ta zmien-

[1] M. Zimmermann, w: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne,* Część ogólna, Warszawa 1956, s. 323.

[2] Ibidem, s. 324; o aktach wewnętrznych por. w szczególności s. 329.

ność roli aktu administracyjnego znajduje dobitny wyraz i w teorii prawa administracyjnego, przede wszystkim w klasyfikacjach aktu aministracyjnego, w wyłanianiu nowych kategorii tego aktu. Charakterystyczne jest również to, że ulega zmianom w czasie znaczenie poszczególnych aktów. Na przykład wydawanie decyzji administracyjnych kształtujących w konkretnych warunkach sytuację prawną obywatela było podstawową i najbardziej charakterystyczną czynnością prawną administracji. Obecnie decyzje te stanowią tylko jedną z form działania i to w wielu dziedzinach administracji nie najważniejszą. Przesuwa się więc punkt ciężkości z jednej grupy aktów administracyjnych na inną w zależności od różnych czynników, ostatecznie jednak — od aktualnych zadań administracji.

2. W zakresie regulowania stosunków gospodarczych w samym toku państwowej działalności gospodarczej ukształtowała się specyficzna grupa czynności prawnych, powstała na gruncie organizacyjno-gospodarczej funkcji państwa. Chodzi mianowicie o te czynności, o te prawne formy kontaktów najogólniej mówiąc, które dokonują się pomiędzy poszczególnymi podmiotami aparatu państwowego, usytuowanymi na różnych szczeblach zarządzania. Można by je określić jako swego rodzaju stosunki wewnętrzne, ponieważ zachodzą w ramach określonych układów organizacyjnych, między podmiotami pozostającymi między sobą w trwałych powiązaniach strukturalnych (minister - zjednoczenie - przedsiębiorstwo lub prezydium rady narodowej - zjednoczenie - przedsiębiorstwo). Ta sfera stosunków prawnych jest chyba dziś najbardziej dyskusyjna, zarówno jeżeli chodzi o jej uregulowanie w przepisach prawa pozytywnego, o samą praktykę panującą w tym zakresie, i ostatecznie — o wypracowanie właściwego tutaj modelu [3]. Nadanie osobowości prawnej adresatom tych rozstrzygnięć prawnych (zjednoczeniom, przedsiębiorstwom), i oparcie podporządkowania na zasadzie decentralizacji wprawdzie ogranicza zasięg tych aktów, ale ich nie eliminuje. Powstają natomiast w związku z tym nowe problemy prawne i rodzi się szereg zastrzeżeń.

Stosowanie tutaj form jednostronnych wynika — po pierwsze — z obowiązującej organizacji zarządzania gospodarką narodową, z systemu re-

[3] Literatura na temat regulacji prawnej stosunków minister - zjednoczenie - - przedsiębiorstwo jest już dziś bardzo obszerna. Por. L. Bar, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego,* Warszawa 1968, w szczególności s. 112 i n.; tenże, *Przedsiębiorstwo państwowe w stosunkach administracyjno-prawnych,* Państwo i Prawo 1966, nr 11, s. 651 i n.; A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich,* Wrocław 1966, w szczególności s. 78 i n.; tenże, *Niektóre zagadnienia prawne aktu administracyjnego w gospodarce uspołecznionej,* Państwo i Prawo 1957, nr 9; tenże, *Prawne formy zarządzania gospodarką terenową,* w: *Rola rad narodowych w zarządzaniu gospodarką narodową,* 1968, s. 11 i n. O stosunkach wewnętrznych w ramach aparatu rad narodowych vide M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne rad narodowych.* ZN UAM Prawo nr 6, w szczególności s. 128 i n.

sortowego. Przesądza on bowiem o konieczności dysponowania uprawnieniami władczymi, choćby w niewielkim zakresie, przez wyższe ogniwo zarządzania w stosunku do podporządkowanego. Łączy się to również z odpowiedzialnością poszczególnych podmiotów za całość reprezentowanej dziedziny działalności gospodarczej: branży, gałęzi czy działu gospodarki narodowej. Po drugie — istnienie planu centralnego, ogólnonarodowego, o charakterze wiążącym, wymaga dla zachowania jednolitości planowania i pełnej realizacji planu stosowania w jakimś stopniu aktów jednostronnych. Ponieważ obydwie te zasady (resortowy system zarządzania i zasada gospodarki planowej) są zasadami konstytucyjnymi, wobec tego i stosowanie aktów administracyjnych jako instrumentu zarządzania gospodarką wynika z założeń ustrojowych. Jest więc niewzruszalne. Można natomiast i trzeba dyskutować nad zakresem stosowania tych zasad, ich klasyfikacją prawną, formami proceduralnymi itp.

Bez względu nawet na stopień samodzielności poszczególnych podmiotów administracji gospodarczej [4], spraw związanych z wykonywaniem zadań planowych nie można traktować jako „interesu prawnego" czy „obowiązku" (według terminologii kodeksu postępowania administracyjnego) wyłącznie jednego przedsiębiorstwa czy zjednoczenia. Nie odmawiając tym podmiotom ich własnego interesu czy celu działalności, podkreślić jednak trzeba, że podejmowanie zadań produkcyjnych (czy usługowych) jest równocześnie w jakimś stopniu wykonywaniem zadań przewidzianych dla danej branży (a więc zadań zjednoczenia), czy dla danego resortu (a więc ministra), a zatem stanowi w stosunkach przedsiębiorstwo-zjednoczenie również „interes prawny" zjednoczenia, a w stosunkach zjednoczenie-minister, również „interes prawny" ministra, jeżeli byśmy tu przyjęli pojęcie kodeksowe. Stąd też w tym zakresie przedsiębiorstwo nie może przeciwstawiać swego interesu prawnego zjednoczeniu, ani zjednoczenie ministrowi, ponieważ realizacja zadań stanowi zarówno obowiązek przedsiębiorstwa, zjednoczenia, jak i ministra, chociaż wkład każdego z tych podmiotów jest różny. Nie oznacza to, że poszczególne podmioty gospodarcze pozbawione są własnych praw w ogóle, ale przesądza o tym, że stosunki między tymi podmiotami wymagają szczególnej regulacji, że nie może być w pełni zastosowane postępowanie jurysdykcyjne [5].

[4] Pojęcia „podmiot administracji gospodarczej" używam w szerokim znaczeniu. Obejmuje on różne jednostki organizacyjne aparatu państwowego, w których podejmowana jest działalność gospodarcza w różnych jej fazach. Zaliczam tu zatem: organy administracji państwowej, zjednoczenia i przedsiębiorstwa. Bliżej o podmiotach vide *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych,* Warszawa 1967 s. 42 i n.

[5] Vide M. Zimmermann, Z *rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego,* w: *Księga pamiątkowa prof, dra Kamila Stejki,* 1967, w szczególności s. 434. Na temat indywidualnego; interesu przedsiębiorstwa por. też A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe. ..,* op. cit., s. 99.

W pewnym stopniu akty prawne w ramach aparatu gospodarczego przyrównać by można do dyspozycji wydawanych na podstawie prawa własności (decyzji właściciela). Administracyjny charakter tych dyspozycji gospodarczych wynika jednak stąd, że istnieje wiele ogniw i szczebli zarządzania gospodarką i że wobec tego prawo wydawania decyzji nie może wypływać wprost z prawa państwowej własności, ale musi się legitymować upoważnieniem (kompetencją), określającym, jakie decyzje może wydawać każdy z podmiotów administracji gospodarczej.

Akty te nie są też równoznaczne z kategorią tzw. aktów „gestii" (działalnością zawiadowczą administracji) [6]. Wprawdzie akty gestii związane były z gospodarczą działalnością państwa, jednakże używano tego pojęcia w przeciwstawieniu aktom władczym. Tymczasem omawianym tu aktom, chociaż nie zawsze tworzą prawa i obowiązki, nie można generalnie odbierać mocy jednostronnie wiążącego rozstrzygania.

3. Dla aktów administracyjnych występujących w zakresie państwowej działalności gospodarczej przyjmuję umowną nazwę aktów administracyjnych gospodarczych [7]. Ponieważ rozważania swoje ograniczę tylko do aktów wydawanych w ramach określonych układów gospodarczych, można więc mówić o aktach wewnętrznych. Akty te mają podstawowe cechy właściwe dla aktu administracyjnego, który można by określić jako akt „klasyczny" [8]. Nadto akty te posiadają szereg szczególnych cech, im tylko właściwych, a związanych przede wszystkim z przedmiotem regulacji — państwową działalnością gospodarczą.

Rozszerza się w szczególności krąg podmiotów upoważnionych do wydawania tych aktów — pochodzą one nie tylko od organów państwowej administracji gospodarczej (np. ministra, prezydium rady narodowej), ale także od organów zjednoczeń i przedsiębiorstw państwowych, które nie są sensu stricto organami administracji państwowej [9]. Przy czym organa

[6] O aktach gestii vide T. Bigo, *Prawo administracyjne,* Część ogólna, Lwów 1937, s. 11; Z. Rybicki, *Zarządzanie gospodarką narodową w PRL,* Warszawa 1963, s. 178-179; M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne,* cz. 2, Poznań 1949, s. 1.

[7] Pojęcie to nie jest zresztą nowe. W szczególności posługiwał się nim E. R. Huber w pracy *Wirtschaftsverwaltungsrecht,* Tübingen 1953, s. 55 i inne. Używać jednakże je będę nie w dosłownym znaczeniu, jakie mu nadawał E. R. Huber.

[8] Według M. Zimmermanna akt administracyjny stanowi działanie prawne administracji państwowej jednostronne i władcze, zwrócone do indywidualnie oznaczonego adresata, skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych na podstawie obowiązujących przepisów prawnych w pracy *Polskie prawo administracyjne* (op. cit. s. 325-327). Na temat pojęcia aktu administracyjnego vide również J. Starościak, *Prawo administracyjne,* Warszawa 1966, s. 214-216; tenże, *Prawne formy działania administracji,* Warszawa 1957, s. 160 i n.

[9] Sporny jest wprawdzie nadal w literaturze charakter tych organów, jednakże w ramach tego artykułu nie mieści się jego rozstrzygnięcie. Reprezentuję pogląd,

te mogą być również organami społecznymi (organy samorządu robotniczego w przedsiębiorstwie państwowym) czy quasi-korporacyjnymi (kolegia w zjednoczeniach).

Szczególnie charakterystyczna jest jednak podstawa i kryteria wydawania aktów wewnętrznych. Nie ulega wątpliwości, że akty te muszą mieć podstawę prawną. Nie uchyla tego zasadniczego wymogu wydawania aktu administracyjnego fakt, że są to akty swego rodzaju wewnętrzne, a to z kolei nie odbiera im rangi aktów prawnych. Oparcie również stosunków wewnętrznych na normie prawnej i nadanie im prawnego charakteru jest konsekwencją zmian ustrojowych, a zwłaszcza szeroko pojętej zasady praworządności[10].

Konieczność istnienia tej legitymacji prawnej wynika również ze struktury gospodarki — mianowicie z oparcia stosunków między poszczególnymi podmiotami administracji gospodarczej na zasadzie decentralizacji. W takim bowiem układzie każda ingerencja instancji wyższej musi być uzasadniona prawnie. Wzmacnia nadto tę zasadę fakt, że adresatami omawianych decyzji gospodarczych są w większości przypadków osoby prawne, a zatem odrębne podmioty prawne co najmniej w dziedzinie prawa cywilnego.

Podstawa ich wydawania jest jednak zróżnicowana. Może to być wyraźne upoważnienie wskazujące organ wydający, formę wydania i elementy, które musi zawierać. Na przykład dekret o przedsiębiorstwach państwowych określa wyraźnie kompetencje i formy ich realizacji w zakresie tworzenia przedsiębiorstwa państwowego (art. 4 i 6), a poszczególne akty powołujące przedsiębiorstwo zawsze na tej podstawie prawnej się opierają. Tak samo dekret ustala formę nadania statutu zjednoczeniu (art. 20 ust. 3)[11]. Częściej podstawę wydawania aktów gospodarczych stanowi łącznie kilka przepisów prawnych. Decyzje zjednoczenia ustalające wskaźniki dla przedsiębiorstwa państwowego oparte są na przykład na uchwale o zjednoczeniach przemysłowych (§ 8 ust. 5 pkt 5, § 23)[12], na aktualnej instrukcji Komisji Planowania przy Radzie Ministrów do opracowania projektu narodowego planu gospodarczego, oraz ustalane

że organy zjednoczeń i przedsiębiorstw nie są organami administracji państwowej (vide *Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej,* Poznań 1966, w szczególności s. 117 i n., s. 220 i n.; *Organy zjednoczenia w świetle prawa administracyjnego,* Studia Prawnicze INP PAN 1965, z. 8, zwłaszcza s. 38 - 39). Por. różne poglądy literatury, np. W. Dawidowicz, O *podstawach teorii przypisującej dyrektorowi przedsiębiorstwa państwowego charakter organu administracji państwowej,* Państwo i Prawo 1967, nr 7; Z. Rybicki, *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej,* Warszawa 1968, s. 149-153.

[10] Zwracał na ten problem szczególną uwagę M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne,* op. cit. s. 324, 329.

[11] Dekret z 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jednolity Dz. U. 1960, nr 18, poz. 111).

[12] Uchwała nr 383 z 7 XII 1966 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych (M. P. 1966, nr 69, poz. 327).

są w ramach wskaźników przekazanych zjednoczeniu przez ministra. Wreszcie wydawanie aktów gospodarczych może wynikać z ogólnej normy kompetencyjnej, upoważniającej dany podmiot do zarządzania określoną kategorią spraw. Na przykład cytowana uchwała o zjednoczeniach upoważnia naczelnego dyrektora zjednoczenia do dokonywania przesunięć środków trwałych i obrotowych pomiędzy zgrupowanymi przedsiębiorstwami i podległymi jednostkami organizacyjnymi oraz — w niezbędnym zakresie — pomiędzy nimi a centralą zjednoczenia (§ 37 ust. 2).

W każdym więc przypadku akt gospodarczy musi zawsze wynikać z upoważnienia (szczegółowego lub ogólnie określonego). Musi zatem istnieć kompetencja podmiotu administracji gospodarczej, akt musi się mieścić w ramach tej kompetencji. Wydając akt właściwy podmiot nie może naruszać kompetencji jednostki ani nadrzędnej, ani podporządkowanej. I tylko taki akt można traktować jako wiążący.

Równorzędne z legalnością aktu jest w sferze gospodarczej zagadnienie jego celowości. Aktualnie kładzie się szczególny nacisk na ocenę skutków, jakie decyzja może wywołać, tzn. już w momencie podejmowania decyzji muszą być wzięte pod uwagę skutki ekonomiczne, jakie mogą nastąpić. W tym kierunku idą wyraźnie przepisy prawne wprowadzające pojęcie rachunku ekonomicznego. W szczególności wskazać należy na uchwałę Rady Ministrów w sprawie postępu ekonomicznego w gospodarce uspołecznionej i organizacji służb ekonomicznych [13]. W wytycznych stanowiących załącznik do tej uchwały zawarte jest szczegółowe wyjaśnienie, co należy rozumieć pod pojęciem rachunku ekonomicznego [14], a następnie ogólne zasady racjonalnego i ekonomicznego działania. Przepisy nakładają obowiązek na wszystkie podmioty administracji gospodarczej (zarówno organy administracji państwowej, jak i przedsiębiorstwa państwowe oraz zjednoczenia) przy podejmowaniu wszelkiego rodzaju przedsięwzięć gospodarczych stosowania zasady rachunku ekonomicznego i racjonalnego gospodarowania w celu osiągnięcia optymalnych efektów ekonomicznych i społecznych. Przy czym kładzie się nacisk, aby podjęcie decyzji gospodarczej było poprzedzone rachunkiem ekonomicznym[15].

[13] Uchwała nr 224 Rady Ministrów z 29 VII 1964 r. w sprawie postępu ekonomicznego w gospodarce uspołecznione] i organizacji służb ekonomicznych (M. P. 1964, nr 55, poz. 260).

[14] Wytyczne w sprawie prac nad postępem ekonomicznym w gospodarce uspołecznionej ustalają, że pod pojęciem rachunku ekonomicznego należy m. in. rozumieć „ogół czynności obliczeniowych i analitycznych [...] zmierzających do określenia celowości gospodarczej oraz stopnia opłacalności zamierzonego przedsięwzięcia [...] polegających na ustaleniu w miarę potrzeby różnych wariantów rozwiązania dla tego samego przedsięwzięcia i uzasadnienia wyboru najkorzystniejszego [.. .] w celu powzięcia przez uprawniony do tego organ odpowiedniej decyzji […]" (§ 2 pkt 4 cytowanych wytycznych stanowiących załącznik do uchwały nr 224).

[15] Wytyczne wprowadzają trzy formy rachunku ekonomicznego: uproszczony,

Trzeba wyraźnie tu podkreślić, że obowiązuje to zarówno przedsiębiorstwa państwowe, jak i ich jednostki nadrzędne, terenowe organy administracji gospodarczej — prezydia rad narodowych, a także organy naczelne — przede wszystkim ministrów. Dalej stwierdzić trzeba, że dotyczy to decyzji indywidualnych, a nie aktów normatywnych, chociaż przepisy wprost tęgo nie wyrażają [16].

Od czasu wydania omawianej uchwały Rady Ministrów (1964 r.) pojęcie rachunku ekonomicznego jako jednego z warunków podejmowania decyzji gospodarczych pojawia się coraz częściej i w innych przepisach prawnych. Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na zarządzenie prezesa Rady Ministrów w sprawie zmian w metodach i zakresie działania ministerstw i urzędów centralnych oraz zmian w ich statutach i na wytyczne w sprawie organizacji ministerstw i urzędów centralnych, stanowiące załącznik do tego zarządzenia (niepubl.). Zawierają one wyraźne postanowienie, że w działalności ministerstwa obowiązuje m. in. zasada kompleksowego, makroekonomicznego rachunku ekonomicznego w podejmowaniu decyzji gospodarczych (§ 6) i że decyzje w sprawach gospodarczych powinny być oparte na rachunku ekonomicznym, stosownie do obowiązujących przepisów (§ 23 ust. 1) [17]. Kryterium skuteczności działania ma tak decydujące znaczenie, że według omawianych przepisów istnienie wytycznych jednostki nadrzędnej lub innych przepisów prawnych nie zwalnia podmiotu administracji podejmującego decyzję od odpowiedzialności za jej celowość i skutki realizacji (§ 22 ust. 6)[18].

W świetle obowiązujących przepisów można więc mówić o niejako podwójnej podstawie aktów administracyjnych gospodarczych: prawnej i ekonomicznej, o podstawie traktowanej jednak zawsze łącznie, uzupełniającej się. a nie przeciwstawnej. Decyzja gospodarcza może być wydana tylko w oparciu o obowiązujący przepis prawny i na podstawie określonej kalkulacji gospodarczej. Skierowana jest na wywołanie określonych skutków, zarówno prawnych, jak i faktycznych. To powiązanie elementów prawnych i ekonomicznych jest szczególnie charakterystyczne

kompleksowy i makroekonomiczny w zależności od zasięgu i charakteru przedsięwzięcia gospodarczego, oraz ustalają, co rachunek powinien zawierać (w szczególności § 4 wytycznych).

[16] Można to wnosić również z tego, że analizie ekonomicznej nie podlegają te przedsięwzięcia gospodarcze, dla których obowiązuje tzw. „stały reżim ekonomiczny", tzn. według wytycznych „stały przepis określający zasady oszczędnego i efektywnego gospodarczo przeprowadzania określonego rodzaju typowych lub powtarzających się przedsięwzięć" (§ 2 pkt 14).

[17] Również dalsze ustępy tego paragrafu podkreślają celowość i efektywność ekonomiczną, znaczenie gospodarcze przedsięwzięć itp.

[18] Przepisy te dalej postanawiają, że „w przypadku gdy niższy szczebel organizacyjny na podstawie własnego rozeznania doszedł do wniosku, że wykonanie wytycznych szczebla wyższego lub przepisu prawnego może w danych warunkach spowodować poważne negatywne skutki albo utrudnić osiągnięcie wyższego efektu

i istotne dla stosunków gospodarczych. W takiej sytuacji nie ma podstaw do przeciwstawiania decyzji administracyjnych ekonomicznym wymogom zarządzania, przeciwstawiania nie tylko nieprawidłowego, ale i szkodliwego.

Powstaje na tym tle inny jednakże problem — tzw. elastyczności stosowania norm prawnych w gospodarce. Wynika to stąd, że wydawanie aktów administracyjnych uzależnione jest od potrzeb ekonomicznych, warunków realizacji zadań itd., a więc od czynników ulegających zmianom pozostającym nieraz poza wpływem podmiotów gospodarczych. Kwestią jest więc, jaki może to mieć wpływ na trwałość decyzji gospodarczej. Można tu przyjąć, że akt będzie wzruszalny nie tylko wskutek naruszenia wyraźnych przepisów prawnych, ale również wówczas, gdy nie będzie zgody z interesem gospodarczym, jeśli oczywiście przepisy to przewidują. Na przykład uchwała o zjednoczeniach zawiera postanowienie (§ 14 ust. 5), że „naczelny dyrektor zjednoczenia ma prawo i obowiązek wstrzymać wykonanie stanowiącej uchwały kolegium sprzecznej z celami ogólnobrażowymi, interesem ogólnospołecznym lub niezgodnej z obowiązującymi przepisami". Również w stosunku do decyzji dyrektora przedsiębiorstwa naczelny dyrektor zjednoczenia ma daleko idące uprawnienia, mianowicie w sprawach o istotnym znaczeniu naczelny dyrektor zjednoczenia ma prawo uchylenia w trybie nadzoru decyzji niezgodnej z obowiązującymi przepisami lub interesem zjednoczenia (§ 9 ust. 2)[19]. Są to zatem bardzo szeroko ustalone kryteria. Musimy nadto przyjąć, że do oceny tego, co konkretnie leży w interesie gospodarczym (ogólnospołecznym, branży) powołany jest ten podmiot, który jest upoważniony do uchylenia czy zawieszenia decyzji. Kompetencje zatem do uchylania są bardzo rozległe.

W świetle obowiązujących przepisów nie jest jasne, w jakim zakresie podmiot, który wydał decyzję, jest nią związany, czy i w jakich warunkach może zmienić własną decyzję z swojej inicjatywy, bez wniosku zainteresowanego adresata. Przy zasadzie decentralizacji zarządzania należy przyjąć, że podmiot wydający decyzję nie może jej zmienić bez wyraźnego upoważnienia. Takie upoważnienie może być nadane w różnej formie. Przede wszystkim przepisy prawne mogą ustalać dla poszczególnych podmiotów administracji gospodarczej ogólną kompetencję do zmieniania określonych aktów gospodarczych, podając często jednocześnie, jakie kry-

ekonomicznego, ma on obowiązek bezzwłocznie zawiadomić o tym szczebel wyższy, przedstawiając własny sposób realizacji".

[19] Podobne uprawnienia pomiędzy wszystkimi ogniwami zarządzania formułują cytowane wytyczne prezesa Rady Ministrów. Na podstawie § 22 pkt 2: „Kierownik wyższego szczebla organizacyjnego może w trybie nadzoru wstrzymać wykonanie decyzji szczebla niższego w istotnej sprawie, jeżeli decyzja jest sprzeczna z przepisami lub niezgodna z interesem gospodarki narodowej, a obowiązujące przepisy ogólne nie stoją temu na przeszkodzie".

teria uzasadniają taką zmianę. Ogólną kompetencję ustalają na przykład dla ministra cytowane wytyczne prezesa Rady Ministrów, które uprawniają go do podejmowania decyzji w sprawie niezbędnych zmian wskaźników dyrektywnych i aktualizacji planów z inicjatywy własnej, a także na wniosek zjednoczenia w ustalonym zakresie i trybie. Konieczność zmiany jakiejś decyzji może wynikać także z takiej sytuacji, że zmieniona została w konkretnym przypadku podstawa wydania tego aktu. I tak zmiana wskaźników dyrektywnych przez ministra będzie prowadziła do zmiany przez zjednoczenie odpowiedniego wskaźnika dla przedsiębiorstwa państwowego.

4. Omawiane akty gospodarcze nie podlegają przepisom proceduralnym zawartym w kodeksie postępowania administracyjnego. Zagadnienie było wprawdzie sporne w literaturze i wypowiadano poglądy o potrzebie podporządkowania tych aktów przepisom proceduralnym k.p.a.[20] Nie wnikając tu bliżej w ten spór i słuszność wyrażonych poglądów, trzeba jednak stwierdzić, że ze względu na specyficzny przedmiot regulowania aktów gospodarczych, jak i adresatów tych aktów (inne kryteria „legitymacji procesowej"), kodeks nie może mieć w pełni zastosowania i w praktyce się go nie stosuje. Nie oznacza to jednak, aby pewne poszczególne instytucje procesowe uregulowane w k.p.a. nie mogły być z powodzenim stosowane również i w ramach wewnętrznych stosunków gospodarczych, odpowiednio dostosowane do określonych już sytuacji (np. zasada zawarta w art. 8 kodeksu, nakładająca na organy administracji państwowej obowiązek umożliwienia stronom przed wydaniem decyzji „wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań" i odpowiednie artykuły dalsze kodeksu bliżej zasadę tę precyzujące).

W stosunku do aktów gospodarczych „wewnętrznych" brak jest ogólnych przepisów proceduralnych dla wszystkich ich kategorii. Jesteśmy jednak świadkami zjawiska dość charakterystycznego, a mianowicie narastania w poszczególnych przepisach prawnych różnych postanowień regulujących w jakimś zakresie wydawanie tych aktów i wprowadzenia różnego rodzaju prawnych form ich zaczepienia przez właściwego adresata. Nie można wprawdzie jeszcze mówić o postępowaniach szczególnych, bo nie ma całościowych uregulowań, ale istnieją już pewne formy procedury, którą można by określić mianem „gospodarczej", jakieś wycinkowe uregulowania. Jest to na pewno wyrazem decentralizacji zarządzania, wynikiem rozgraniczenia kompetencji między poszczególnymi szczeblami zarządzania i ich usamodzielniania prawnego.

[20] Pewnego materiału dostarczyła tu dyskusja nad projektem kodeksu postępowania administracyjnego. Por. też E. Iserzon, *Przedsiębiorstwo państwowe jako organ administracji i strona.* Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1965, nr 8/9, s. 219 in.

Wprowadzane przez przepisy prawne formy postępowania są zróżnicowane w zależności od rodzaju spraw; dotyczą zwykle tylko określonej kategorii zagadnień. Nawet przy nie rozbudowanych, jak w naszym przypadku, przepisach proceduralnych, mamy już całą mozaikę instytucji postępowania. Na przykład przepisy określają tryb wydawania aktów o powoływaniu nowych podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw, zjednoczeń), ich przekazywaniu, łączeniu czy likwidacji, inne znów regulują tryb ustalania wskaźników planowych itp. Mamy także do czynienia z swego rodzaju procedurami „resortowymi". Wprowadza się bowiem niektóre przepisy formalne, obowiązujące w określonym resorcie, czy grupie resortów (np. w ramach resortów przemysłowych). Takie uregulowania zawiera uchwała o zjednoczeniach przemysłowych.

Przy podjęciu próby jakiejś ogólnej charakterystyki tej nowo wykształcającej się procedury trzeba by wskazać na pewne coraz silniej zarysowujące się cechy. Przede wszystkim będzie to zabezpieczanie szerokiego współdziałania adresata decyzji w ustalaniu jej treści. W szczególności dotyczy to stosunków zjednoczenie - przedsiębiorstwo. Można więc mówić o realizacji w jakimś zakresie zasady procedury ogólnej : *audiatur et altera pars.* Przed rozstrzygnięciem określonych spraw podstawowe kwestie powinny być uprzednio uzgodnione z przedsiębiorstwem. Ma to zabezpieczać nie tylko interesy przedsiębiorstwa, chodzi głównie o przygotowanie właściwej i pełnej realizacji wydanej decyzji, w szczególności zaś nałożonych obowiązków, a więc przede wszystkim — wykonanie zadań produkcyjnych [21]. Uzgadnianie następuje na różnych etapach i w różnej formie.

I tak przy opracowywaniu projektów planów zjednoczenia bierze się pod uwagę projekty lub wnioski przedstawiane przez przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwa biorą też udział w pracach nad planem zjednoczenia, wnosząc własne propozycje i rozwiązania (§18 uchwały o zjednoczeniach). Przedsiębiorstwo może przedstawić dodatkowe lub alternatywne wnioski do projektów (§ 23 ust. 3). Wreszcie kolegium zjednoczenia (a więc organ, w którym przedsiębiorstwa są reprezentowane przez swych dyrektorów) uchwala plan zjednoczenia jako całości, a następnie opiniuje rozdział zadań na poszczególne przedsiębiorstwa (§15 uchwały o zjednoczeniach). Tak więc nim decyzja zjednoczenia ustalająca dyrektywne wskaźniki zostanie przekazana przedsiębiorstwu, powinna być z nim konsultowana. Przedsiębiorstwu przysługuje nadto prawo uzyskania wyczerpujących wyjaśnień do ustalanych dla niego wskaźników i wytycznych (§ 23 ust. 3).

Inny przykład — to tryb powoływania i odwoływania dyrektora przedsiębiorstwa państwowego. Opiniowanie w tych sprawach (przed wyda-

[21] A. Chełmoński zwraca uwagę, że udział przedsiębiorstwa państwowego w postępowaniu powinien być traktowany nie tylko jako jego uprawnienie (tak jak udział strony w postępowaniu według k.p.a.), ale jako obowiązek (w pracy: *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich,* op. cit., s. 97).

niem decyzji) należy do prezydium rady robotniczej (art. 14 ust. 6 dekretu o przedsiębiorstwach państwowych, § 10 uchwały o zjednoczeniach, art. 18 pkt 1 ustawy o samorządzie robotniczym).

Akt administracyjny gospodarczy powstaje więc w wielu przypadkach na podstawie wzajemnych uzgodnień, pertraktacji, co zbliża go do form cywilnoprawnych. Nie można jednak tego aktu traktować jako porozumienia administracyjnego, ponieważ nie zachodzi równorzędność partnerów [22]. Łagodzi to jednak stosunek podporządkowania i zależności oraz umacnia samodzielność poszczególnych podmiotów.

Innym rysem szczególnym tej wykształcającej się procedury gospodarczej jest wprowadzanie swoistych środków prawnych, a więc prawnej możliwości zaczepienia wydanych decyzji. Można by je przyrównać do odwołań, chociaż z powodu braku formalnego podziału decyzji na nieostateczne i ostateczne, ta forma wyczerpuje wszystkie inne środki prawne. Odwołania te są dwojakiego typu: kierowane do podmiotu, który wydał decyzję, oraz do jednostki nadrzędnej nad wydającą decyzję.

Przedsiębiorstwo na przykład może wnosić o uzasadnioną zmianę przydzielonych mu zadań i środków oraz proponować aktualizację zatwierdzonych wskaźników dyrektywnych w trakcie realizacji planu. Kieruje te wnioski do zjednoczenia (§ 23 ust. 3 uchwały o zjednoczeniach).

Generalniej potraktowane są w przepisach prawnych odwołania do ministra jako właściwej instancji odwoławczej (dotyczy to resortów przemysłowych). Mianowicie na podstawie uchwały o zjednoczeniach we wszystkich sprawach o istotnym znaczeniu przedsiębiorstwo ma prawdo odwołać się od decyzji naczelnego dyrektora zjednoczenia do ministra, sprawującego nadzór nad zjednoczeniem. Odwołanie kierowane jest wprost do ministra, a tylko odpis odwołania przedsiębiorstwo przesyła naczelnemu dyrektorowi zjednoczenia. Przepisy nie stawiają terminu dla wniesienia odwołania, zobowiązują natomiast ministra do rozpatrzenia odwołania najpóźniej w ciągu 30 dni od wniesienia odwołania.

Wskazać trzeba również na prawo odwołania się samorządu robotniczego. Wprawdzie ustalone ono zostało dla ochrony praw samorządowych, ale zabezpiecza jednocześnie interes przedsiębiorstwa.

Procedura dla tych spraw została w przepisach szczegółowo uregulowana [23], w praktyce jednak instytucja ta się nie przyjęła albo wykorzystywana jest w bardzo niewielkim zakresie. Przepisy powołały specjalny

[22] Problematykę porozumień administracyjnych rozwija szeroko J. Starościak w pracy: *Studia z teorii prawa administracyjnego,* 1967, s. 71 i n. Nie da się ich jednak zastosować w stosunkach gospodarczych „wewnętrznych", opartych na pionowym podporządkowaniu.

[23] Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 II 1960 r. w sprawie komisji rozjemczych do rozpatrywania sporów między konferencjami samorządu robotniczego z jednostkami nadrzędnymi nad przedsiębiorstwami państwowymi (Dz. U. 1960, nr 12, poz. 73).

organ rozstrzygający — komisje rozjemcze działające przy właściwym ministrze (lub prezydium wojewódzkiej rady narodowej). Wniosek o rozpatrzenie sprawy przed tą komisją może zgłosić konferencja samorządu robotniczego, gdy uważa, że „decyzja jednostki nadrzędnej nad przedsiębiorstwem narusza uprawnienia samorządu robotniczego, w szczególności w sprawach określonych w art. 7 i 8 ustawy o samorządzie robotniczym, lub nie zapewnia wyrównania ujemnych skutków ekonomicznych spowodowanych zleceniem dodatkowych zadań produkcyjnych w ciągu roku" (§ 3 rozporządzenia). Przepisy ustalają dalej termin wnoszenia takiego wniosku, postępowanie przed komisjami, sposób rozstrzygania, formy nadzoru nad orzeczeniami itp.[24]

Można doszukiwać się różnych przyczyn, dlaczego tak właściwie prawidłowo zbudowana procedura załatwiania sporów między samorządem robotniczym a zjednoczeniem nie przyjęła się w praktyce. Między innymi trzeba jednak wskazać i na to, że brak było w tym zakresie pewnych tradycji, że była to procedura dość odosobniona. Dziś, gdy form tych jest więcej, mają one szanse większego upowszechnienia. Wydawałoby się nawet celowe wykorzystanie w stosunkach gospodarczych wewnętrznych pewnych instytucji procesowych ustalonych dla sporów samorządowych.

Postępowanie przy ustalaniu różnego typu prawnych stosunków gospodarczych, mimo istnienia już w tej dziedzinie szeregu przepisów, jest jednak, ogólnie rzecz biorąc, mało sformalizowane. Brak też w tym zakresie dłuższej praktyki, a więc i nie zdążyły wykształcić się tu odpowiednie formy. Poza tym jednak istota tych stosunków jest tego typu, że nie zawsze może być poddawana sztywnym rygorom. Ciągła nadto zmienność wielu elementów faktycznych, założona już z góry pewna elastyczność w regulowaniu podważa też w dużym stopniu możliwość stosowania jednolitych, niezmiennych form. Wyraźnie także trzeba zastrzec, że wprowadzanie pewnych zasad postępowania nie może być w żadnym wypadku równoznaczne z formalizowaniem stosunków między podmiotami administracji gospodarczej. Celem przepisów prawa formalnego w gospodarce powinno być przede wszystkim zabezpieczenie niezbędnych granic samodzielności poszczególnych podmiotów i pewna stabilizacja stosunków prawnych.

Znamienne jest, co trzeba silnie podkreślić, systematyczne powstawanie coraz to nowych form postępowania. Prowadzi to niewątpliwie (chociaż może jeszcze bardzo powoli) do budowania swoistej procedury, stanowi zaczątek dla dalszego rozwoju instytucji prawnych. Przyczynić się może w szczególności do wypracowania w przyszłości całościowej re-

[24] Regulamin stanowiący załącznik do cytowanego rozporządzenia o komisjach rozjemczych zawiera szczegółowe postanowienia dotyczące postępowania przed komisjami.

gulacji, np. w postaci kodeksu gospodarczego. Taka jest naturalna droga tworzenia kodyfikacji. Z tych względów dotychczasowe próby oceniać należy pozytywnie.

LE PROBLÈME DE L'ÉMISSION DE DÉCISIONS ÉCONOMIQUES „INTÉRIEURES"

Résumé

Dans le domaine des rapports économiques, s'est distingué un groupe spécifique d'activité juridique intervenant entre les différents sujets de l'appareil national situés à différents échelons (Ministère — Union — entreprise) puisque ces sujets sont liés entre eux d'une facon durable, on peut parler d'un certain genre de relations intérieures. Cette subordination cependant est d'un genre particulier, car elle s'appuie sur le principe de décentralisation, et les différents sujets (à l'exception du ministère) possèdent une individualité juridique.

Les relations juridiques dans le cadre de ce système sont régies en fonction des actes administratifs, c'est à dire par des décisions individuelles et arbitraires. Ces actes que l'on peut appeler les actes économiques, possèdent une série de charactéristiques particulières. Les cercle des sujets autorisés à leur émission s'élargit: ils ne proviennent pas seulement des organes administratifs, mais également des coopératives et des entreprises nationales.

Cependant ce qui est particulièrement charactéristique, c'est la la question des critères de leur émission. En fonction des règlements en vigueur, on peut parler d'une double base: juridique et économique, considérée toujours comme un tout, se complétant et non pas se contredisant. Ces actes doivent s'appuyer sur un règlement judiciaire (principe de légalité), bien que l'autorisation à leur émission peut être interprétée différemment (fondement net — norme générale compétente).

Toutefois auprès de l'élément juridique, les critères économiques — estimation des effets que la décision peut entraîner, tiennent une place parallèle. Car les règlements judiciaires ont entraîné l'obligation d'établir une récapitulation économique avant d'intenter une entreprise économique de quelque genre que ce soit. Une décision économique peut donc être émise uniquement en fonction du droit en vigueur et d'un compte économique défini.

En conséquence de cette différenciation des fondements, apparaît un nouveau problème, celui de la durabilité des décisions économiques. Car on peut admettre qu'un acte sera ébranlé non seulement par suite de la violation des règlements judiciaires, mais également quand il ne sera pas compatible avec l'intérêt économique, pour autant bien entendu que les règlements prévoient cela.

Les actes dont il est question ici ne sont pas concernés par les règlements contenus dans le code administratif à cause de l'objet spécifique de règlement et des destinataires de ces actes (différents critères de „l'élément procédural") Il y a un manque de règlements généraux qui régleraient l'émission de tous les actes économiques „intérieurs". En contrepartie, ce qui est charactéristique aujourd'hui, c'est la croissance des divers secteurs de la procédure. Le développement va avant tout vers l'assurance d'une large coopération du destinataire lors de l'établissement du contenu de la décision (par ex. donner son avis sur les projets de plans, les projets d'index, présenter les matériaux nécessaires). De plus les règlements introduisent des moyens juridiques particuliers que l'on pourrait comparer à des révocations. On prévoit un cours différent de la procédure dans le cas de l'émission d'une motion par le comité ouvrier.

La procedure accompagnant la formation de relations économiques est peu formalisée. Son but est avant tout d'assurer les limites nécessaires de l'autonomie des divers sujets et une certaine stabilisation des relations juridiques. Cet accroissement systématique de la procédure en tant qu'institution conduit sans aucun doute à l'établissement d'une nouvelle procédure et peut constituer le début de l'élaboration dans le futur d'un code économique.