STANISŁAW BIERNAT

O ROLI I CHARAKTERZE PRAWNYM POROZUMIEŃ BRANŻOWYCH

I. Koordynacja branżowa odgrywa dużą rolę w praktyce życia gospodarczego. O potrzebie doskonalenia prawnego kształtu koordynacji może świadczyć m. in. fakt, że obowiązująca obecnie uchwała nr 121 Rady Ministrów z 11 VI 1976 r. w sprawie koordynacji międzyresortowej i branżowej działalności gospodarczej jest już trzecim aktem prawnym wydanym w tej sprawie w ostatnich kilkunastu latach [1]. Ogólnie można powiedzieć, że porozumienia będące podstawowym instrumentem prawnym koordynacji branżowej są zawierane wówczas, jeśli w danej branży występują jednostki prowadzące działalność gospodarczą w oparciu o różne formy własności lub podporządkowane różnym jednostkom nadrzędnym, co uniemożliwia skoordynowanie ich działalności w sposób ,,normalny" przez właściwe jednostki nadrzędne wykonujące funkcje kierownicze.

W ostatnich latach nastąpiły w organizacji gospodarki narodowej zmiany, które wywarły wpływ na rozmiar merytorycznego podłoża koordynacji branżowej. Do najważniejszych zmian można zaliczyć:

a) postępującą koncentrację produkcji, przejawiającą się w integracji przedsiębiorstw państwowych działających w tej samej branży oraz w grupowaniu przedsiębiorstw w wielkich organizacjach gospodarczych o różnym charakterze prawnym,

b) podobne zjawiska występujące w spółdzielczości (łączenie spółdzielni, a nawet całych związków spółdzielni),

c) ścisłe rozgraniczenie sfer działania przedsiębiorstw państwowych i spółdzielni w niektórych działach i gałęziach gospodarki narodowej np. w handlu lub gastronomii,

d) nową rolę rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej w zarządzaniu gospodarką. Organy te mają szerokie kompetencje w zakresie koordynacji terenowej wobec jednostek nie podporząd-

[1] Mon. Pol. nr 28, poz. 124. Akt ten będzie zwany niżej „uchwałą nr 121 RM". Dawniej obowiązywały: uchwała nr 195 RM z 9 VI 1960 r. o współpracy i koordynacji branżowej (Mon. Pol. nr 56, poz. 268), zwana dalej „uchwałą nr 195 RM" i uchwała nr 116 RM z 14 V 1965 r. o współpracy i koordynacji gospodarczej (Mon. Pol. nr 33, poz. 178, zm. Mon. Pol. z 1974 r. nr 40, poz. 233), zwana dalej „uchwałą nr 116 RM".

kowanych, natomiast znacznie została ograniczona gospodarka terenowa, podporządkowana bezpośrednio terenowym organom administracji państwowej.

Wymienione powyżej przemiany powodują zmniejszenie potrzeby zawierania porozumień branżowych. Uporządkowanie sytuacji organizacyjnej w wielu branżach należy ocenić — z omawianego punktu widzenia [2] — pozytywnie, ponieważ koordynacja przebiegająca „w poprzek" zasadniczych struktur organizacyjnych powinna być traktowana jako zło konieczne [3]. Nie należy jednak sądzić, że koordynacja branżowa stała się obecnie problemem marginalnym. Równolegle ze zmianami, o których była mowa wyżej następowało rozdzielanie resortów gospodarczych [4]. Poza tym w dalszym ciągu występuje w wielu branżach znaczne rozproszenie własnościowe i organizacyjne jednostek gospodarczych [5].

II. Porozumienia branżowe budziły w ostatnich kilkunastu latach żywe zainteresowanie doktryny prawniczej [6]. Mimo obszernego piśmiennictwa nie osiągnięto zgody w wielu zasadniczych kwestiach, dotyczących zwłaszcza charakteru prawnego porozumień i ich roli wśród instrumentów prawnych zarządzania gospodarką. Większość prac powstała w czasie obowiązywania uchwał RM z lat 1960 i 1965. W tej sytuacji rodzi się pytanie, czy wydanie uchwały nr 121 RM spowodowało zmianę charakteru prawnego porozumień branżowych? [7]

[2] Zastrzeżenie to jest niezbędne, ponieważ jednolitość organizacyjna producentów może powodować również następstwa ujemne, np. faktyczną monopolizację ze szkodą dla konsumentów.

[3] Por. J. Starościak, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki,* Warszawa 1974, s. 59 i nast; S. Kowalewski, *Teoria struktury administracji państwowej,* Warszawa 1973, s. 240 i nast.

[4] Por. zmiany w organizacji naczelnych organów administracji państwowej dokonane ustawami z dnia 27 III 1976 r. (Dz. U. nr 12, poz. 67 - 71).

[5] Por. np. K. Sobczak, *Zarządzanie gospodarką narodową w warunkach koncentracji produkcji,* Katowice 1974, s. 21; B. Gliński, *System funkcjonowania gospodarki,* Warszawa 1977, s. 122 i nast.

[6] Por. np. S. Buczkowski, *Nowe zastosowanie zobowiązań umownych w gospodarce uspołecznionej,* PiP 1961, nr 1, s. 54 i nast.; J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego,* Wrocław—Warszawa—Kraków 1967, s. 71 i nast.; K. Sobczak, *Koordynacja gospodarcza,* Warszawa 1971, s. 222 i nast.; Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL,* Warszawa 1975, s. 346 i nast.; R. Malinowski, *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową,* Warszawa 1975, s. 163 i nast.; E. Kornberger-Sokołowska, *Prawne formy koordynacji gospodarczej w zarządzaniu przedsiębiorstwami przemysłu kluczowego,* Warszawa 1976, s. 79 i nast.; T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych,* Warszawa—Poznań, 1977, s. 216 i nast., 258 i nast.; I. Weiss, *Koordynacja gospodarcza,* Kraków 1977, s. 95 i nast.

[7] Na temat charakteru prawnego porozumień branżowych w aktualnym stanie prawnym pisali szerzej T. Rabska, op. cit.; I. Weiss, op. cit.; J. Stański, *Nowe przepisy o koordynacji gospodarczej,* PUG 1977, nr 4 - 5, s. 109; K. Sobczak, *Nowe problemy koordynacji gospodarczej,* PUG 1977, nr 4 - 5, s. 115.

Uchwała nr 121 RM jest niewątpliwie aktem doskonalszym z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Prawodawca zrezygnował z tasiemcowych przepisów regulujących kazuistycznie różne elementy konstrukcyjne porozumień. W nowych przepisach udało się również wyeliminować — poza pewnymi wyjątkami, o których będzie jeszcze mowa niżej — zwroty i terminy nieostre lub wieloznaczne. Oczywiście uchwała nr 121 RM wprowadza również zmiany merytoryczne. Poniżej zasygnalizuję te nowe postanowienia, które mogą mieć wpływ na charakter prawny porozumień branżowych:

1) Wprowadzona została generalna zasada prowadzenia koordynacji we wszystkich branżach, w których jest to uzasadnione sytuacją własnościową lub organizacyjną jednostek gospodarczych (§ 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 8 ust. 1),

2) Wprowadzony został obowiązek jednostek gospodarczych branży uczestnictwa w porozumieniach (§ 8 ust. 6, argument z § 10 ust. 3 i § 17),

3) Koordynacja branżowa została powiązana (formalnie i merytorycznie) z koordynacją międzyresortową (§ 4, § 8 ust. 4), natomiast zerwany został związek koordynacji branżowej z koordynacją terenową (poziomą),

4) Stworzona została nowa relacja między porozumieniami ogólnobranżowymi i terenowobranżowymi, przy jednoczesnym zmniejszeniu roli terenowych organów administracji państwowej w koordynacji branżowej (§ 7, § 8 ust. 7, § 14 ust.1 i 4),

5) Wzmocniona została pozycja komisji ogólnobranżowej (§ 12, § 13 i § 20) i jednostki wiodącej (§ 8 ust. 2, 3, 4, 5, 8, § 10 ust. 3, § 17).

Zmiany te są przejawem ewolucji, jaka dokonuje się w zarządzaniu gospodarką narodową; według preambuli do uchwały nr 121 RM akt ten jest wydany: „W celu wzmocnienia centralnego sterowania działalnością gospodarczą" [8]. Natomiast sądzę, że sam charakter prawny porozumień branżowych nie uległ zmianie pod rządami uchwały nr 121 RM w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym. W doktrynie nie było wszakże zgody co do kwalifikacji porozumień. Niektórzy autorzy traktowali porozumienia jako instytucję prawa administracyjnego [9], inni uważali, że jest to rodzaj umowy prawa cywilnego [10]. Wreszcie wyrażane były poglądy o mieszanym, tj. administracyjno-cywilnym charakterze porozumień [11]. Nie będę

[8] Termin „sterowanie", zawdzięczający popularność cybernetyce, nie ma ustalonego znaczenia. Por. *Mała Encyklopedia Ekonomiczna,* Warszawa 1974, s. 796. Użycie tego terminu pogłębia niestety chaos terminologiczny, występujący w aktach prawnych. Powstaje bowiem pytanie o relacje między zakresami nazw „sterowanie" a używanymi dotychczas „zarządzanie" lub „kierowanie".

[9] Por. np. J. Starościak, *Studia,* s. 85; K. Sobczak, *Koordynacja,* s. 230; T. Rabska, op. cit., s. 171.

[10] Por. np. S. Buczkowski, op. cit, s. 54 i nast.

[11] Por. np. Z. Rybicki, op. cit., s. 259 - 260; I. Weiss, *Terenowa koordynacja gospodarcza,* Zeszyt Naukowy Politechniki Krakowskiej, Nauki Ekonomiczne 1974, nr 3, s. 41 - 42 i cyt. tam literatura.

w tym miejscu referować argumentów wysuwanych przez poszczególnych autorów na poparcie swych tez. Odnotuję tylko, że źródłem niektórych przynajmniej kontrowersji jest pewne nieporozumienie. Często pomija się mianowicie fakt, że w przepisach o koordynacji branżowej (dawnych i obecnych) podstawowy termin „porozumienie" użyty jest w dwóch różnych znaczeniach:[12] po pierwsze, jako czynność prawna polegająca na zgodnym oświadczeniu woli zainteresowanych podmiotów (np. w § 10 i § 21 ust. 4 uchwały nr 121 RM), po drugie, jako organizacja, związek gospodarczy skupiający jednostki gospodarcze branży (np. w § 11 i § 12 uchwały nr 121 RM).

Między obu znaczeniami terminu „porozumienie" zachodzi ścisła zależność: zawarcie porozumienia powoduje powstanie związku gospodarczego zwanego porozumieniem. Jednakże dwuznaczność nazwy „porozumienie" należy uznać za wadę kolejnych uchwał RM. Naruszona została zasada techniki legislacyjnej, zgodnie z którą dany termin w akcie prawnym powinien być używany zawsze w tym samym znaczeniu. Poza tym, między innymi, dwuznaczność terminu „porozumienie" jest źródłem poglądów o mieszanym, administracyjno-cywilnym charakterze porozumienia branżowego[13].

W dalszych rozważaniach będę rozróżniać „akt porozumienia branżowego" i „organizację porozumienia branżowego"[14].

III. O charakterze prawnym aktów porozumień branżowych decydują przede wszystkim funkcje, jakie pełnią one wśród instrumentów prawnych zarządzania gospodarką narodową. Przed omówieniem tych funkcji należy jednak wskazać na pewne elementy konstrukcyjne porozumień branżowych, które, patrząc z perspektywy kilkunastu lat, wydają się stałe mimo zmieniających się przepisów.

Pierwszym stałym elementem konstrukcyjnym jest to, że akty porozumień branżowych są zawierane przez jednostki nadrzędne nad jednostkami gospodarczymi branży. Rozwiązanie takie nie budzi *de lege lata* wątpliwości (§ 10 ust. 6 uchwały nr 121 RM); obowiązywało również pod rządami dawnych uchwał RM, chociaż przepisy nie były zbytnio precyzyjne[15].

[12] Por. o tym np. E. Kornberger-Sokołowska, op. cit., s. 79. Charakterystyczne jest, że K. Sobczak, *Koordynacja* omawia porozumienia w dwóch miejscach: wśród form grupowania przedsiębiorstw (s. 97 i nast.) oraz wśród działań koordynacyjnych szczególnych (s. 222 i nast.).

[13] Tak np. J. Stański, op. cit., s. 109, który wymienia na przemian cechy „porozumień" w obu wyróżnionych wyżej znaczeniach. Por. też Z. Rybicki op. cit., s. 360.

[14] Zbliżonego rozróżnienia dokonuje E. Kornberger-Sokołowska, op. cit., s. 79. Por. też M. Czerski, *Nowe formy współpracy i koordynacji gospodarczej,* PUG 1965, nr 8-9, s. 235.

[15] W szczególności brzmienie § 6 ust. 1 i § 10 ust. 4 uchwały nr 116 RM mogło sugerować, że akt porozumienia jest dokonywany przez uczestników porozumienia, którzy są jedynie reprezentowani przez swoje jednostki nadrzędne. W literaturze wy-

Akty porozumień branżowych są zawierane przez jednostki nadrzędne we własnym imieniu lub przez inne upoważnione jednostki w imieniu jednostek nadrzędnych. Wyjątek został przewidziany dla jednostek gospodarczych bezpośrednio nadzorowanych przez naczelne, centralne lub terenowe organy administracji państwowej. Jednostki te zawierają akty porozumień we własnym imieniu [16]. W sytuacji typowej, kiedy akt porozumienia branżowego zawierany jest przez jednostki nadrzędne: „Uczestnicy porozumienia ogólnobranżowego potwierdzają przystąpienie do porozumienia przez podpisanie stosownych oświadczeń (akcesów)". Powyższy przepis § 10 ust. 8 uchwały nr 121 RM, podobnie zresztą jak analogiczne przepisy dawnych uchwał RM, budzi poważne wątpliwości. Nie można przyjąć, aby oświadczenie uczestników porozumienia było rzeczywiście „akcesem" w znaczeniu nadanym temu słowu w języku prawniczym. Obowiązek jednostek gospodarczych uczestniczenia w porozumieniach branżowych wynika wprost z przepisów prawa. Minister, wyznaczając jednostkę wiodącą ustala, w porozumieniu z właściwymi ministrami, uczestników porozumienia lub organizacje ich reprezentujące. Wreszcie, jednostki nadrzędne dokonują samego aktu porozumienia. W tym stanie rzeczy trudno uznać, aby jednostki gospodarcze branży mogły decydować o przystąpieniu (lub nieprzystąpieniu) do porozumienia. Sądzę natomiast, że „akces" uczestnika porozumienia jest oświadczeniem wiedzy o tym, że akt porozumienia o określonej treści został zawarty [17]. Po podpisaniu tego oświadczenia uczestnik nie będzie mógł powoływać się na nieznajomość treści aktu porozumienia, co może mieć znaczenie dla jego odpowiedzialności.

Za następny stały element konstrukcyjny należy uznać podstawowy skutek aktu porozumienia, jakim jest powstanie organizacji porozumienia branżowego. W skład organizacji wchodzą w zasadzie wszystkie jednostki gospodarcze branży. Organizacja porozumienia branżowego posiada swoje organy: komisję branżową i jednostkę wiodącą wyznaczoną przez właściwego ministra. W skład komisji branżowej wchodzą zasadniczo przedstawiciele jednostek nadrzędnych nad uczestnikami porozumienia (§ 12 uchwały nr 121 RM), a więc — rzecz charakterystyczna — podmioty, które zawarły akt porozumienia.

Organizacja porozumienia branżowego jest instytucjonalną formą koor-

kazano przekonująco na gruncie analogicznego przepisu uchwały nr 195 RM, że nie można tu mówić o stosunku przedstawicielstwa w rozumieniu prawa cywilnego, a zawarcie porozumienia jest w kompetencji jednostek nadrzędnych. Por. A. Wolter, *Stosunki cywilno-prawne między zjednoczeniem a przedsiębiorstwem państwowym,* Studia Prawnicze 1964, z. 4, s. 82 przypis 57.

[16] Wobec poważnego ograniczenia gospodarki terenowej chodzi tu głównie o wielkie przedsiębiorstwa podległe bezpośrednio ministrom. Przedsiębiorstwa takie mają z reguły znacznie większą samodzielność od przedsiębiorstw pozostałych. To jest chyba przyczyną przyznania tym przedsiębiorstwom kompetencji do bezpośredniego zawierania porozumień.

[17] Podobnie, jak się wydaje, E. Kornberger-Sokołowska, op. cit., s. 83.

dynacji działalności jednostek gospodarczych, które nie mają wspólnej jednostki nadrzędnej. Cele koordynacji branżowej są określone przykładowo w § 5 ust. 2 uchwały nr 121 RM. Funkcje koordynacyjne są sprawowane przez organy porozumienia. Zagadnieniem o dużej doniosłości teoretycznej i praktycznej są formy koordynacji oraz — co ściśle się z powyższym wiąże — kompetencje organów porozumienia. Nie ulega wątpliwości, że komisja branżowa i jednostka wiodąca mogą sprawować koordynację w drodze niewładczego oddziaływania na uczestników porozumienia, np. poprzez badanie potrzeb społecznych na wyroby branży i formułowanie długofalowych programów rozwoju branży, inicjowanie i organizowanie współpracy uczestników porozumienia itp. Realizacji tego rodzaju działalności służy m. in. fundusz branży (§ 16 uchwały nr 121 RM), który z prawno-finansowego punktu widzenia jest zbliżony do funduszu przedsięwzięć gospodarczych i innych tzw. funduszów scentralizowanych na szczeblu zjednoczeń [18].

Powstaje natomiast problem, czy organy porozumienia mają kompetencje do bezpośredniego wpływu na działalność gospodarczą uczestników porozumienia, tzn. czy uchwały komisji branżowej i decyzje jednostki wiodącej są dla adresatów wiążące? Dawne przepisy były w tym przedmiocie nieprecyzyjne i nie rozstrzygały sprawy jednoznacznie, pozostawiając rozwiązanie „grze sił" między koordynatorami a jednostkami poddanymi koordynacji [19]. Poglądy wyrażane w doktrynie były zróżnicowane, przy czym często trudno było odróżnić opis aktualnego stanu prawnego od jego oceny i postulatów *de lege ferenda.* Źródłem tych kontrowersji były różnice zdań co do roli organów porozumień branżowych. W szczególności wyrażano obawę, że przyznanie tym organom kompetencji władczych spowoduje zatarcie różnicy między koordynacją a bezpośrednim zarządzaniem, między uzupełniającymi funkcjami koordynatorów a podstawowymi funkcjami jednostek organizacyjnie nadrzędnych nad uczestnikami porozumień. Pamiętać trzeba jednak, że władcze kompetencje koordynatorów zapewniają większą skuteczność koordynacji [20].

Obecne przepisy nie pozostawiają w tej kwestii wątpliwości: uchwały komisji branżowej są wiążące dla uczestników porozumienia i ich jednostek nadrzędnych (§ 11 ust. 4, § 13 ust. 2, § 20 ust. 2 uchwały nr 121 RM). Mniej jednoznacznie określona została moc wiążąca decyzji jednostki wiodącej. Według § 8 ust. 8 uchwały: „Decyzje jednostki wiodącej z tytułu koordynacji branżowej nie mogą ograniczać zasadniczych uprawnień organizacji gospodarczych". Z prawnego punktu widzenia jest to sformuło-

[18] Por. N. Gajl, *Zasady systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych,* Warszawa 1976, s. 138.

[19] Por. przykładowo § 11 ust. 8, § 12, § 13, § 14 uchwały nr 116 RM oraz wyniki badań nad funkcjonowaniem porozumień branżowych przeprowadzonych w 1969 r. przez Komisję Organizacji Zarządzania (materiały w Urzędzie Rady Ministrów).

[20] Zagadnienie to omawia szeroko E. Kornberger-Sokołowska, op. cit., s. 86 i nast. Por. też R. Malinowski, op. cit., s. 165.

wanie mało użyteczne: podział uprawnień organizacji gospodarczych na „zasadnicze" i „niezasadnicze" jest trudny do przeprowadzenia [21].

W każdym razie należy przyjąć, że według obowiązujących przepisów (a podobny wniosek można było wyprowadzić również z dawnych przepisów) organy porozumienia mają bezpośredni wpływ na działalność uczestników porozumienia, a więc sprawują w pewnym zakresie kompetencje kierownicze. Szerokość tych kompetencji może być różna w poszczególnych branżach, może się także zmieniać w zależności od aktualnego modelu zarządzania [22]. Ogólnie jednak trzeba stwierdzić, że taka, do pewnego stopnia kierownicza, pozycja komisji branżowej i jednostki wiodącej stanowi koleiny stały element konstrukcyjny porozumień branżowych.

W przypadkach, w których organy porozumienia mają kompetencje do bezpośredniego, wiążącego wpływu na sytuację prawną (prawa i obowiązki) uczestników porozumienia, powstaje niebezpieczeństwo wielotorowości zarządzania i kolizji między dyspozycjami pochodzącymi od organów porozumienia oraz od właściwych jednostek nadrzędnych uczestników porozumienia. Prawodawca starał się zapobiec temu niebezpieczeństwu przez stworzenie konstrukcji aktu i organizacji porozumienia branżowego w oparciu o omówione wyżej elementy. Źródłem kompetencji komisji branżowej i jednostki wiodącej do zarządzania branżą są postanowienia aktu porozumienia. Dlatego zawarcie aktu porozumienia należy do jednostek nadrzędnych nad uczestnikami porozumienia. Jednostki zawierające akt porozumienia ustalają zakres działania i kompetencje organów porozumienia. Należy przyjąć, że wówczas, kiedy organy porozumienia mogą podejmować akty wiążące uczestników porozumienia, nie mogą wydawać decyzji właściwe jednostki nadrzędne [23]. W przeciwnym razie miałaby miejsce wspomniana wyżej dwutorowość zarządzania.

Mówiąc inaczej, jednostki nadrzędne nad jednostkami gospodarczymi branży dokonują w akcie porozumienia przekazania części swoich kompetencji kierowniczych na rzecz organów porozumienia: komisji branżo-

[21] O sposobie określania sytuacji prawnej przedsiębiorstw państwowych w stosunkach z jednostkami nadrzędnymi, por. z bogatej literatury np. A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich,* Wrocław 1966; T. Rabska, *Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej,* Poznań 1966; L. Bar, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego,* Warszawa 1968.

[22] Szczegółowy zakres spraw, w których komisja branżowa może podejmować uchwały, a jednostka wiodąca wydawać wiążące decyzje, powinien być ustalony w samym tekście aktu porozumienia. Teksty porozumień zawieranych w latach sześćdziesiątych były często nieprecyzyjne i schematyczne: powtarzały po prostu przepisy kolejnych uchwał RM.

[23] Jednostki nadrzędne nie tracą zupełnie wpływu na treść uchwał komisji ogólnobranżowych ponieważ w skład tych komisji wchodzą właśnie przedstawiciele jednostek nadrzędnych.

wej i jednostki wiodącej [24]. To częściowe przekazanie kompetencji kierowniczych jest uzasadnione dążeniem do zachowania jednolitości zarządzania branżą mimo różnic własnościowych lub organizacyjnych. Tym samym jasne się staje, że podobnych skutków nie mogłyby wywołać akty porozumień zawieranych bezpośrednio przez jednostki gospodarcze branży [25].

IV. Omówione wyżej cechy aktów porozumień oraz rola organizacji porozumień branżowych upoważniają do teoretycznej kwalifikacji tych instytucji prawnych. Zdaniem moim, porozumienia branżowe mają charakter administracyjnoprawny. Podmioty zawierające akty porozumień występują jako podmioty prawa administracyjnego, mianowicie jako jednostki nadrzędne jednostek gospodarczych branży. Poprzez zawarcie aktu porozumienia organy porozumienia uzyskują pewne kompetencje do zarządzania branżą w interesie ogólnospołecznym, przy czym te kompetencje stanowią ograniczenie, a raczej — biorąc pod uwagę ich genezę — samoograniczenie kompetencji administracyjnoprawnych właściwych jednostek nadrzędnych.

Sądzę natomiast, że mniejsze znaczenie dla określenia charakteru prawnego porozumień mają inne argumenty wysuwane w literaturze przedmiotu. Na przykład zdaniem niektórych autorów o cywilnoprawnym charakterze porozumień ma świadczyć to, że dochodzą one do skutku w drodze zgodnego oświadczenia woli kilku równorzędnych stron, w drodze umowy [26]. Pogląd ten opiera się na ścisłym rozróżnieniu czynności cywilnoprawnych, opartych na równorzędności stron oraz czynności administracyjnoprawnych, jednostronnych i władczych. Nie chcę rozwijać tematu, który jest szeroki i skomplikowany, ograniczę się więc tylko do stwierdzenia, że powyższe rozróżnienie czynności cywilno- i administracyjnoprawnych nie jest już wystarczające [27]. W szczególności coraz częściej obserwuje się występowanie w obrębie prawa administracyjnego konstrukcji

[24] Podobnie M. Czerski, op. cit., s. 234 i — jak się wydaje — K. Czarnecki, *Uwagi w sprawie porozumień ogólnobranżowych,* PUG 1961, nr 1 s. 400 - 401.

[25] W literaturze postuluje się upowszechnienie dobrowolnych porozumień zawieranych przez jednostki gospodarcze (a nie ich jednostki nadrzędne). Por. np. L. Bar, *Struktura prawna socjalistycznego przedsiębiorstwa państwowego,* w: *Grupowanie przedsiębiorstw państwowych,* Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1972, s. 55 - - 56; E. Kornberger-Sokołowska, op. cit., s. 84 - 85. Porozumienia takie byłyby niewątpliwie użytecznym instrumentem zarządzania gospodarką, ale ich rola byłaby różna od roli obecnych porozumień branżowych.

[26] Por. np. S. Buczkowski, op. cit., s. 57. Słowo „umowa" ma swoją historię w przepisach o koordynacji branżowej: termin ten występował w uchwale nr 195 RM (§ 5), nie występował w uchwale nr 116 RM, a znowu pojawił się w § 10 ust. 5 uchwały nr 121 RM.

[27] Szerzej piszę o tym w artykule: Koncepcja *administracyjnoprawnych działań wspólnych w zarządzaniu gospodarką państwową,* PiP 1978, nr 4 s. 96 i nast.

opartych na równorzędności partnerów[28]. Przykładowo można wymienić uzgodnienia dostaw lub porozumienia zawierane między ministrami względnie terenowymi organami administracji państwowej. O administracyjnoprawnym lub cywilnoprawnym charakterze czynności opartych na wspólnych oświadczeniach woli równorzędnych stron decyduje tytuł prawny, jakim legitymują się zainteresowane podmioty. Powyżej starałem się wykazać, że porozumienia branżowe są zawierane przez podmioty prawa administracyjnego, mianowicie jednostki nadrzędne przyszłych uczestników porozumienia. Treścią wspólnego oświadczenia woli jest rozdział kompetencji administracyjnoprawnych do zarządzania branżą między jednostkami nadrzędnymi uczestników a komisją branżową i jednostką wiodącą.

Porozumienia branżowe można zaliczyć do szerszej grupy czynności prawnych, które nazywam umownie „administracyjnoprawnymi działaniami wspólnymi".

Można spotkać się z innym poglądem, że o administracyjnoprawnym charakterze porozumień branżowych świadczy obowiązek ich zawierania[29]. Argument ten nie przekonuje jeśli się zważy, że np. w prawie obrotu uspołecznionego można mówić o obowiązku zawierania umów między j.g.u., a umowy nie tracą przez to swego cywilnoprawnego charakteru[30]. Poza tym obowiązek zawierania porozumień branżowych nie jest ich immanentną cechą, ale jest uzależniony od, sytuacji gospodarczej i modelu zarządzania. Te czynniki decydują o tym, czy decyzję o poddaniu się koordynacji pozostawia się samym organizacjom gospodarczym, czy też nie[31].

V. Do rozważenia pozostała ostatnia kwestia: czy sposób rozstrzygania sporów wynikłych na tle koordynacji branżowej ma wpływ na charakter prawny porozumień? *De lege lata,* podobnie zresztą jak pod rządami dawnych przepisów, ma miejsce dwutorowość sposobu rozstrzygania sporów: w trybie administracyjnym oraz arbitrażowym (sądowym). Rozgraniczenie tych dróg jest wyraźne i konsekwentne. W trybie administracyjnym są rozstrzygane spory dotyczące warunków zawarcia porozumienia ogólnobranżowego, ustalenia jego treści, reprezentacji uczestników oraz spory między jednostką wiodącą a jednostkami nadrzędnymi uczestników porozumienia dotyczące ich uprawnień, dalej spory wynikłe na tle sprzeciwu uczestnika porozumienia wniesionego od uchwały komisji branżowej, wreszcie spory wynikłe przy wykonywaniu porozumień albo wynikłe

[28] Por. o tym np. J. Starościak, *Studia,* s. 85 i nast.; A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego,* Warszawa 1969, s. 21 i nast.; A. Wolter, *Kodeks cywilny a obrót uspołeczniony,* w: *Przedsiębiorstwo w polskim systemie społeczno-ekonomicznym,* Warszawa 1967, s. 297-298; S. Włodyka, *Funkcje umów (porozumień) gospodarczych,* PUG 1973, nr 7 - 8, s. 224.

[29] Tak np. C. Stański, op. cit., s. 109.

[30] Por. art. 397 - 404 k.c.

[31] Por. B. Gliński, op. cit., s. 128 i nast.

przy interpretacji ich postanowień. Natomiast w trybie arbitrażowym (sądowym) rozstrzygane są spory związane z prawami majątkowymi. Sądzę, że spory tego ostatniego rodzaju nie powstają na gruncie samego aktu porozumienia branżowego. Natomiast, rzecz jasna, zawarcie aktu porozumienia branżowego i powołanie do życia nowej organizacji porozumienia branżowego stwarza dogodne forum dla kontaktów między uczestnikami porozumienia, w tym także dla zawierania umów cywilnoprawnych, wiążących się np. z wykorzystaniem wspólnych obiektów, pracami badawczymi, organizacją zaopatrzenia i zbytu itd. Nie ulega wątpliwości, że takie umowy mogą być zawierane niezależnie od przynależności stron do organizacji porozumienia branżowego. Wątpliwe jest natomiast, czy komisja branżowa lub jednostka wiodąca mogą nałożyć na uczestnika porozumienia obowiązek zawarcia umowy. W każdym razie przepisy uchwały nr 121 RM nie stwarzają wymaganych podstaw prawnych do nałożenia takiego obowiązku. Właściwość arbitrażu do rozstrzygania sporów majątkowych między uczestnikami porozumień branżowych wynika już z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 X 1975 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym[32]. Sądzę natomiast, że funkcją § 21 ust. 5 uchwały nr 121 RM, przewidującego arbitrażowy (sądowy) tryb rozstrzygania sporów majątkowych jest rozwianie wątpliwości co do dopuszczalności administracyjnej drogi rozstrzygania sporów majątkowych między uczestnikami porozumienia.

Tak więc zbadanie sposobu rozstrzygania sporów nie powoduje modyfikacji powyższej oceny charakteru prawnego porozumień branżowych,

SUR LE RÔLE ET CARACTÈRE DES ENTENTES DE BRANCHE

Résumé

Le travail est une épreuve de fixer le caractère juridique des ententes conclues dans les situations, où dans la branche donnée il y a des unités d'organisation agissant en s'appuyant sur les formes diverses de la propriété ou subordonnées aux unités diverses supérieures. L'occasion a prendre ces considérations est la décision no 121 du Conseil des Ministres du 11 VI 1976 sur la coordination entre les ressorts et la branche de l'activité économique (Moniteur Polonais no 28 pos. 124). Le caractère juridique des ententes est discutable dans la littérature à présent: on exprime les opinions sur *le* caractère civil-juridique, administratif-juridique au melé des ententes.

L'auteur distinque les éléments constants de construction des ententes de branche, inchangeables malgré le changement des dispositions. Il compte: 1. la conclusion des ententes par les unités supérieures sur les unités économiques de la branche, 2. l'effet. principal de la conclusion de l'entente, c'est-à-dire la naissance d'une nouvelle organisation, l'union économique (nommée par les dispositions aussi „l'entente") amassant toutes les unités d'organisations de la branche donnée, 3. des compétences des organes de l'entente, c'est-à-dire des commissions de branche (composée des re-

[32] Dz. U. nr 34, poz. 183.

présentants des unités supérieures) et de l'unité leader, désignée par le ministre, consistant en un certain sens sur l'influence directe, dominante sur l'activité des unités économiques de branche.

Les ententes de branche assument le rôle important en tant qu'une forme institutionnelle de la coordination de la branche, indépendamment de la forme de la propriété et de la subordination d'organisation. Les unités concluant l'entente, c'est-à-dire les unités supérieures des entreprises, des coopératives etc., envoyent au profit de cette commission de branche et de l'unité leader une partie de ses compétences administratives-juridiques.

L'analyse des élements constants de construction des ententes de branche et de leur rôle économique conduit l'auteur à la conclusion que ces ententes ont le caractère administratif-juridique. Elles sont l'exemple d'un phénomène plus vaste: la naissance dans la sphère du droit administratif des constructions juridiques appuyées sur le principe d'une déclaration de volonté concordante de quelques sujets indépendants.