

**INSTYTUT ORGANIZACJI I KIEROWANIA PAN i MNSzWIT
ZAKŁAD PROBLEMÓW PRAWNYCH**

**zagadnienia
prawne
kierowania
gospodarką
narodową**

**W-wa
IX
1975**

do użytku wewnętrznego

INSTYTUT ORGANIZACJI I KIEROWANIA PAN i MNSzWiT
ZAKŁAD PROBLEMÓW PRAWNYCH

**zagadnienia
prawne
kierowania
gospodarką
narodową**

**W-wa
IX
1975**

do użytku wewnętrznego

Redaktor odpowiedzialny dr Jan SOLARZ



Nr inw. IOK 30372

I.5

Pow. w Dziale Poligraficznym IOK - zam. 240/75 nakł. 110 egz.

CZĘŚĆ I

PROBLEMATYKA DZIAŁALNOŚCI MINISTERSTW
W SYSTEMIE SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM
POLSKIEJ RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

Tomasz Gruszecki

**CHARAKTER PRAWY STOSUNKÓW MINISTRA
Z PODPORZĄDKOWANYMI JEDNOSTKAMI GOSPODARCZYMI.**

I. STOSUNEK PRAWNO-ADMINISTRACYJNY W DZIEDZINIE ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ NARODOWĄ.

1. Stosunek administracyjno-prawny a zakres pracy.

Przedmiotem tego rozdziału jest próba określenia charakteru prawnego stosunków między ministrem a podległymi mu jednostkami gospodarczymi na płaszczyźnie pojęciowej prawa administracyjnego. Stąd kluczowym pojęciem będzie tutaj kategoria stosunku administracyjno-prawnego.

Istniejące przepisy nie przydają ministrowi, jako organowi administracji państwowej, osobowości cywilno-prawnej. Stąd nie jest możliwe w obecnym stanie prawnym istnienie stosunków cywilno-prawnych pomiędzy ministrem a jednostkami mu podległymi, powstałych w trakcie wykonywania jego kompetencji. Stąd aparatura pojęciowa prawa administracyjnego jest jedyną możliwą płaszczyzną rozpatrywania charakteru prawnego tych stosunków.

Podstawowymi elementami pojęcia stosunku administracyjno-prawnego są: przedmiot stosunku, podmioty stosunku oraz układ stosunków pomiędzy podmiotami:¹

a/ przedmiot stosunku - musi on odpowiadać dwóm cechom - sama sprawa musi należeć do sfery działania /kompetencji/administracji państwowej a regulacja tej sfery musi być dozwolona w trybie nakazów czy zakazów administracyjnych. Sama regulacja może przybierać różne formy prawne /akt normatywny, akt administracyjny, polecenie służbowe etc/.

b/ podmioty stosunku - jednym z nich jest zawsze organ administracji. W omawianych tu stosunkach jest nim minister jako naczelny organ administracji.

Samo "ministerstwo" określa się najczęściej jako zespół osób wyposażonych w odpowiednie środki rzeczowe, powołane do pomocy ministrowi w kierowaniu resortem /~~Z Rybicki Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej, W-wa 1968, s. 1917.~~ Na ogół przyjmuje się, że samo ministerstwo nie jest organem administracji i nie posiada własnych kompetencji i nie może działać samodzielnie /bez upoważnienia ministra/ w formach władczych, przysługujących organowi administracji. Zauważono jednak już dawniej, że praktycznie większość decyzji wychodzących na zew-

kompetencji ministra i ministerstwa. Nie jest to tylko wewnętrzny podział pracy, ponieważ ustalony jest przepisami rangi ponadresortowej /decyzją Prezydium Rządu/. Do funkcji realizowanych przez Ministerstwo Przemysłu Chemicznego przepisy te zaliczają szereg prac koncepcyjno- planistycznych oraz niektóre zadania konkretne, np. rozdzielanie dyrektyw na poszczególne jednostki inicjujące /z przepisów wynika, że same dyrektywy ustalane są przez ministra/. Natomiast władczą funkcją Ministerstwa "samodzielną" jest np. rozdzielanie na poszczególne jednostki inicjujące kwot i dopłat do cen transakcyjnych w eksporcie i imporcie oraz obciążeń importowych .

e/ układ stosunków pomiędzy jego podmiotami - w stosunku administracyjno-prawnym charakteryzuje się on nierównorzędnością podmiotów /w przeciwieństwie do stosunku cywilnego/. Nierównorzędność ta wyraża się w nadrzędności organu administracyjnego, który w typowym stosunku administracyjnym pomiędzy organem państwowym a obywatelem wypowiada się w sposób władczy, obarczony możliwością zastosowania przymusu państwowego.

Źródłem tego "klasycznego" stosunku jest akt administracyjny "zewnętrzny" to znaczy wychodzący poza dany system organów administracji. Istotną cechą pojęcia aktu administracyjnego "zewnętrznego" jest "niezależność adresata aktu administracyjnego od organu wydającego".

Ten dość typowy schemat stosunku administracyjnego ulega jednak szeregu przekształceniom w sytuacji, kiedy podmiotami tego stosunku są organy administracji, powiązane ze sobą normą ustrojową w pewien system /pion/ organów połączonych więzią zadań i wspólnym kierownictwem.

W wyniku przeniesienia tej aparatury pojęciowej na sferę działań wewnątrz administracji powstało pojęcie wewnętrznego aktu administracyjnego, który jest źródłem stosunku wewnętrznego w obrębie danego systemu organów administracji.

W stosunku wewnętrznym inny jest charakter więzi łączącej oba podmioty tego stosunku /oba podmioty są organami państwa powiązanymi ze sobą więzią trwałe zależności ustrojowej a także więzią celów, której źródłem są przepisy ustrojowe/. Inne są też źródła tych stosunków: w stosunku wewnętrznym źródłem tym są wewnętrzne akty administracji wydawane w obrębie określonego pionu administracji państwowej jako "forma kierowania przez organ wyższego stopnia pracą organów niższych stopni".

Akty prawne będące źródłem stosunku wewnętrznego w administracji nie muszą występować - i zazwyczaj nie występują - w formie klasycznego aktu administracyjnego, opartego na szczegółowej podstawie prawnej i wydanego zgodnie z określoną ustawowo procedurą /ogólną lub szczególną/.

Dowolność wydawania tych aktów w ramach danego układu organów administracji jest o wiele większa, ponieważ celem tych aktów nie jest władcze i trwałe normowanie sytuacji niezależnych od administracji podmiotów, ale sprawne wykonywanie zadań przez powiązane ze sobą organy. Ponieważ akty te nie wychodzą na zewnątrz tego systemu i adresatami ich są tylko jednostki organizacyjne podporządkowane - nie ma takiej groźby naruszania praw adresata jak przy klasycznych aktach wewnętrznych. Nie rysuje się tu też tak jasno jak przy aktach skierowanych do obywatela odrębność praw i interesów adresata.

Stąd panuje dosyć duża dowolność w wydawaniu tych aktów, których intensywność wydawania zależy przede wszystkim od potrzeb sytuacji - w sensie podmiotu je wydającego. Istnieje także dowolność odnośnie formy wydawania tych aktów, ich publikacji etc. zwłaszcza wobec braku procedury zastrzeżonej aktami wyższego rzędu. Stąd szereg spornych problemów odnośnie kwalifikacji prawnej tych aktów w istniejących kategoriach pojęciowych prawa administracyjnego.

Kategoria stosunku wewnętrznego w administracji jest o wiele mniej spójna niż stosunku zewnętrznego. Przede wszystkim istnieje wielka różnorodność tych stosunków w zależności od wzajemnego usytuowania prawnego ich podmiotów w normach prawa ustrojowego i wzajemnego układu uprawnień i kompetencji. Niejako skrajnym przeciwstawieniem stosunku zewnętrznego jest stosunek istniejący pomiędzy organami, w którym jeden podporządkowany jest hierarchicznie i w całym zakresie drugiemu /nadzór hierarchiczny np. w systemie organów prokuratury/. Z reguły jednak w obrębie aparatu państwowego istnieją sytuacje, w których jednostka podporządkowana posiada zastrzeżone dla niej uprawnienia a dyspozycje organu nad-

rzędnego wydawane są w efekcie całego szeregu uzgodnień co do środków wykonania zadań, sposobu, terminów etc. W takiej sytuacji organ podporządkowany bierze aktywny udział w powstaniu, ukształtowaniu i zmianie treści poszczególnych stosunków, kształtujących się w trakcie wykonywania zadań a na pierwszy plan wysuwa się nie element władczości ale współpracy w wykonywaniu tych zadań.

Szczególna sytuacja istnieje właśnie w dziedzinie stosunków kształtujących się w procesie zarządzania gospodarką narodową.

2. Szczególne cechy władztwa administracyjnego i stosunku administracyjnego w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową.

W Polsce, jak i we wszystkich krajach socjalistycznych /oprócz Jugosławii/ system zarządzania gospodarką narodową jest bezpośrednim wynikiem faktu, że własność podstawowych środków produkcji spoczywa w ręku państwa. Państwowe jednostki gospodarcze sprawują zarząd powierzonym im mieniem i organizują bezpośrednią działalność gospodarczą. Oznacza to, że działalność gospodarcza została niejako integralnie włączona do całości zadań aparatu państwowego a część tego aparatu pełni funkcje organów administracji gospodarczej.

Organy państwowe kształtują stosunki gospodarcze zarówno przez ustalenie ogólnych reguł działania w stosunkach gospodarczych a więc przez normy prawa powszechnego jak i przez szereg aktów ogólnych i indywidualnych, będących aktami zarządu własnością państwową.

Konstytucja PRL ustanawia Radę Ministrów jako naczelną organ wykonawczo-zarządzający władzy państwowej /art.30 ust.1/, do zadań którego należy m.in. uchwalanie projektów rocznych i wieloletnich planów gospodarczych, budżetu Państwa oraz czuwanie nad ich wykonaniem a poszczególnym ministrom powierza kierowanie określonymi działami administracji państwowej, w ramach ich zakresu działania, określonego ustawą.

Te rozwiązania konstytucyjne przesądziły niejako o połączeniu przez organy państwa uprawnień władczych do zarządu mieniem państwowym z uprawnieniami właściciela. Oznacza to, że stosunki powstałe w procesie zarządu własności państwowej między państwowymi jednostkami gospodarczymi a tymi organami administracji państwowej, którym powierzono zarządzanie gospodarką, mają charakter prawny

kierowania jednostkami gospodarczymi o znacznej samodzielności w porównaniu z podmiotami typowego stosunku wewnętrznego,

- treści: wyznaczają ją przede wszystkim potrzeby zarządzania. Kształtuje się ona często w wyniku szeregu uzgodnień. Mogą nią być dyspozycje o różnym stopniu nasilenia władczości, przy czym dla jednostek podporządkowanych łączy ona w sobie elementy zarówno obowiązku jak i uprawnienia do działania.

Głównym źródłem tego stosunku są normy ustrojowe /zwłaszcza ogólnokompetencyjne/ a bezpośrednim źródłem akty prawne z dziedziny zarządzania gospodarką, występujące w różnych formach prawnych.

Wszystko to wskazuje, że "stosunek ten ...przybiera jakby kształt kategorii pośredniej czy też pogranicznej pomiędzy stosunkiem w ramach nadrzędności i podporządkowania organów administracji państwowej a "klasycznym" stosunkiem zewnętrznym, w którym organ administracji występuje wobec obywateli".⁹

/"Pośredniość" tego stosunku występuje jeszcze jaskrawiej w odniesieniu do relacji między przedsiębiorstwami a ich zgrupowaniami. Ten ostatni stosunek nie stanowi tu jednak głównego przedmiotu rozważań/.

Wszystko to może przemawiać za koniecznością wyodrębnienia osobnej kategorii administracyjno-prawnego stosunku gospodarczego.

Nasuwa się zatem pytanie iż skoro dwie podstawowe kategorie pojęciowe: stosunku zewnętrznego i wewnętrznego nie są całkowicie adekwatne do omawianych tu stosunków ministra z podległymi jednostkami gospodarczymi to czy wogóle są one tutaj użyteczne.

Problem ten można rozwiązać dwojako:

Pierwsza możliwość radykalnego rozwiązania to "naginanie" tradycyjnych kategorii pojęciowych takich jak "akt administracyjny wewnętrzny" "polecenie służbowe" "organ państwowy" - i w rezultacie budowanie tych pojęć w taki sposób aby objęły one omawiane tu stany faktyczne. W rezultacie powstają pojęcia takie jak "administracja w szerszym i węższym znaczeniu", "obowiązujące wytyczne" etc

Wadą tego rozwiązania jest jednak tworzenie pojęć nieostrych, obejmujących różne jakościowo desygnaty. Grozi to w konsekwencji utratą precyzji pojęć z dziedziny prawa administracyjnego, które są przecież podstawowym instrumentem klasyfikacji zjawisk praw-

nych. Przykładem takiego rozumowania może być interpretacja pojęcia "polecenie służbowe" przez niektórych autorów.¹⁰

Drugim rozwiązaniem - przeciwnym niejako w stosunku do pierwszego - może być próba zbudowania systemu pojęć adekwatnych do dziedziny zarządzania gospodarką, bez względu jednak na dotychczasowe znaczenie używanych terminów w nauce prawa administracyjnego. Rozwiązanie takie grozi jednak pewną arbitralnością i może nieść w konsekwencji spory czysto werbalne.

Dlatego wydaje się, że w obecnej sytuacji - przy niewypracowaniu dotychczas adekwatnych kategorii pojęciowych w tej dziedzinie - koniecznym wyjściem będzie próba wyjaśnienia charakteru prawnego tych stosunków za pomocą pojęć dotychczasowych, przy równoczesnym podkreśleniu tych elementów rzeczywistości, które w kategoriach tych się nie mieszczą.

Wydaje się, że taki sposób podejścia jest korzystny przynajmniej z dwóch powodów:

- a/ umożliwi wariantowe porównanie efektów wytkumaczenia zjawisk przez różne kategorie pojęciowe /np. takie jak akt administracyjny wewnętrzny, decyzja gospodarcza, polecenia służbowe etc/,
- b/ porównanie cech zjawisk mieszczących się i nie mieszczących w dotychczas używanej siatce pojęciowej umożliwi przynajmniej wstępną ocenę, czy dane zjawisko jest na tyle jakościowo odmienne, że niemożliwe jest zaklasyfikowanie go do dotychczasowej kategorii, bez konieczności rozbicia wewnętrznej spójności tej kategorii - czy też można go zaklasyfikować do tej kategorii, z pewnymi jednak zastrzeżeniami.

Warto zwrócić uwagę, że u podstaw takiego podejścia tkwi założenie o stopniowości zjawisk, które układają się w pewne kontinuum.

Pogląd taki wyraził ostatnio R. Malinowski omawiając specyfikę władztwa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką narodową: "władztwo administracyjne jest stopniowaną cechą działań administracji państwowej. Przez łączenie w różny sposób elementów składowych tego pojęcia można dostosować działania administracji do właściwości regulowanych stosunków społecznych i zapewnić zamierzone rezultaty."¹¹

Metoda taka wydaje się szczególnie użyteczna przy opracowaniu pewnych przeciwnych rozwiązań modelowych, pełniących rolę jak-

by punktów odniesienia. Takimi idealnymi modelami są tutaj zwłaszcza pojęcia zewnętrznego i wewnętrznego stosunku administracyjnego.

Wydaje się bowiem, że wszelka próba arbitralnego kwalifikowania danych zjawisk pojęć istniejących jest próbą obrony ustalonych tradycyjnie definicji i grozi utożsamianiem stanów rzeczywistych z postulowanymi, a w konsekwencji osłabia więź teorii z praktyką. Groźba taka wydaje się realna wobec nieprecyzyjności języka przepisów prawnych a także niespójności wewnętrznej przyjętych rozwiązań w tych przepisach.

II. PODMIOTY STOSUNKÓW W RESORCIE. WPŁYW PRAWNEGO OKRESLENIA TYCH PODMIOTÓW NA CHARAKTER PRAWNY STOSUNKÓW Z MINISTERSTWEM.

1. Pojęcie resortu i typy resortów.

Resorty są wydziałanymi działkami administracji państwowej, którymi kierują ministrowie jako naczelne organy administracji państwowej.¹² Kryteria podziału aparatu administracji państwowej na resorty są dosyć trudno uchwytne a liczba resortów podlega dość częstym zmianom. Ponieważ kryteria wydzielenia resortów są często dosyć niejednolite¹³ stąd dosyć trudno o jednolitą klasyfikację. Tutaj interesuje mnie podział ze względu na skład resortu ponieważ charakter prawny podmiotów zgrupowanych w resorcie w dużej mierze określa charakter stosunków ministerstwa z tymi podmiotami. W szczególności zasadnicze różnice rysują się pomiędzy układem stosunków ministerstwa z jednostkami o charakterze organu administracji państwowej oraz układem stosunków z jednostkami gospodarującymi.

Z tego punktu widzenia należy wyodrębnić przede wszystkim resorty ogólnoadministracyjne i resorty gospodarcze /należy zastrzec że nie było to dla ustawodawcy kryterium dominujące i stąd istnienie szeregu resortów o charakterze mieszanym/.

W skład resortów ogólnoadministracyjnych wchodzi przede wszystkim jednostki aparatu państwowego o charakterze organów administracji państwowej /lub wymiaru sprawiedliwości/ oraz zakłady administracyjne. Jednostki te nie prowadzą działalności gospodarczej lecz powiązane są z budżetem w różny sposób jako jednostki budżetowe lub zakłady budżetowe. Przykładem mogą tu być jednostki podlegające Ministerstwu Sprawiedliwości: Centralny Zarząd Zakładów Kar-

nych, Trybunał Ubezpieczeń Społecznych, sądy wojewódzkie oraz w miastach wydzielonych z województw, Ośrodek Badań Przeszłości, Instytut Ekspertyz Sądowych, ośrodki czasowe oraz jedno przedsiębiorstwo - Wydawnictwo Prawnicze.

Jednostki wchodzące w skład takich resortów są często usytuowane na zasadzie hierarchicznego podporządkowania a stosunki kształtujące się w procesie kierowania takimi resortami zbudowane są na zasadzie stosunków wewnętrznych.

Osobną grupę stanowią ministerstwa pełniące zadania ogólnokoordynacyjne takie jak Ministerstwo Finansów czy Pracy, Płac i Spraw Socjalnych. Nazywa się je często funkcjonalnymi. Resort zbudowany wyłącznie na zasadzie funkcjonalnej nie posiada wogóle jednostek gospodarczych. Resortem takim jest np. resort Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, w skład którego wchodzi obecnie: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Główna Biblioteka Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Centralny Instytut Ochrony Pracy, Resortowy Ośrodek Doskonalenia i Doskonalenia Kadr, Resortowy Ośrodek Elektroniczny, Zakład Poligraficzny, Ośrodek Kształcenia Cudzoziemców oraz Zarząd Państwowych Obiektów Wypoczynkowych.¹⁴

Natomiast w skład resortu Finansów wchodzi zarówno klasyczne organy administracji /wojewódzkie inspektoraty kontrolno-rewizyjne/ jak i jednostki gospodarki uspołecznionej /banki, towarzystwa ubezpieczeń/ oraz jednostki o statusie przedsiębiorstw państwowych /np. Mennica Państwowa, Drukarnia Skarbowa/. Ministerstwa kierują takimi jednostkami za pomocą aktów prawnych ogólnych i indywidualnych, które są wtedy źródłem wewnętrznych stosunków administracyjnych w ramach tych resortów. Główna jednak funkcja ministerstw ogólnokoordynacyjnych skierowana jest na zewnątrz resortu i polega na wykonywaniu funkcji koordynacyjnych w dziedzinach im podlegających oraz na wydawaniu aktów prawnych, skierowanych do wszystkich jednostek, których działalność dotyczy dziedziny regulowanej przez dane ministerstwo /np. sfera przepisów dewizowych/.

Włączenie zadań gospodarczych do zadań państwa socjalistycznego spowodowało powstanie resortów gospodarczych, w skład których włączono także podmioty bezpośrednio gospodarujące.

Resorty gospodarcze odpowiadają /w zasadzie/ określonym działom /gałęziom/ gospodarczym. Resorty gospodarcze można podzielić /przyjmując tu klasyfikację T.Rabskiej/ na resorty ogólnogospodarcze i resorty przemysłowe. ¹⁵

Do resortów przemysłowych można zaliczyć: resort przemysłu chemicznego, ciężkiego, maszynowego, lekkiego, górnictwa i energii, przemysłu spożywczego i skupu, budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych, leśnictwa i przemysłu drzewnego. Do grupy resortów ogólnogospodarczych: resort handlu zagranicznego i gospodarki morskiej, handlu wewnętrznego i usług, gospodarki terenowej i ochrony środowiska, komunikacji, łączności, rolnictwa.

Podział ten nie jest "czysty" i niektóre z wymienionych tu resortów stanowią połączenie resortów funkcjonalnych i gospodarczych /np. resort handlu zagranicznego i gospodarki morskiej/.

Przedmiotem tego opracowania są stosunki ministra z podległymi jednostkami gospodarczymi w resorcie gospodarczym ze szczególnym uwzględnieniem resortów "przemysłowych", gdzie występują one najwyraźniej. Wobec dużej umowności przyjętej tu klasyfikacji pojęć "resort gospodarczy" i "resort przemysłowy" używam dalej często zamiennie.

2. Skład resortu gospodarczego.

Typowy resort przemysłowy zbudowany jest na zasadzie podmiotowej tzn. wydzielenia określonej liczby jednostek gospodarczych i niegospodarczych i przypisanie podległości tych jednostek właściwemu ministrowi /na zasadzie przedmiotowej a więc właściwości tylko w pewnych przedmiotach spraw działają resorty funkcjonalne/. Charakterystyczną cechą resortów gospodarczych jest występowanie w nich jako podstawowych części składowych przedsiębiorstw i zjednoczeń. Nie jest to jednak cecha wyłączna tych resortów, ponieważ z jednej strony przedsiębiorstwa wchodzi także w skład resortów niegospodarczych - np. ^{resort} Ministerstwo Kultury obejmuje 5 zjednoczeń i 6 jednostek mających statut przedsiębiorstwa państwowego. Z drugiej strony w skład resortu gospodarczego wchodzi nie tylko jednostki gospodarcze. Wszystko to wskazuje, że podział resortów na gospodarcze i niegospodarcze nie jest czysty i odzwierciedla tylko dominujące zadania resortu.

Specyfikę resortu gospodarczego da się uchwycić tylko na tle innych resortów z tych względów niezbędne będzie sięganie co pewien czas do porównań.

16

Wg Systematyki Organizacyjnej GUS-u łączna ilość wszystkich podmiotów organizacyjnych w resorcie gospodarczym kształtuje się na poziomie ok. 300-500 jednostek organizacyjnych /MGIE-587, MPC-557, MPCh-395, MPL-420/. Najmniejszą liczbę jednostek posiada resort łączności - 73, a największą MR-2101. Dla porównania podaję, że np. Min. Kultury i Sztuki podlega 198 jednostek, Min. Nauki i Szkolnictwa Wyższego - 115 jednostek, Min. Spraw Zagranicznych - 1. Jak więc widać przeciętny resort przemysłowy kilkakrotnie przekracza liczebnością resort niegospodarczy. Dane te odnoszą się jednak do wszystkich jednostek organizacyjnych resortu, także tych które wchodziły w skład większych całości. ~~Jeżeli~~ ^{Jeżeli} chodzi o jednostki bezpośrednio podlegające ministrowi to ilość ich kształtuje się następująco /z uwzględnieniem jednostek podległych tylko w strukturze 2-szczeblowej i podległych w strukturze 4-szczeblowej - pozostałe zbudowane są na zasadzie 3-szczeblowej/:

Ministerstwa	łączna ilość podmiotów	z tego: podmioty bezpośrednio podległe /2-szczebl./	podmioty podległe w strukturze 4-szczeblowej
MGIE	28 /+146 szkół i ośrodk. szkol. zawodowego	10 /+146/	1
MPC	17	1	2
MPM	30	7	7
MPCh	26	10	0
MPL	21	7	0
MPSiS	20	4	1
MBiPMB	54	8	0
MR	101	10	9
MLiPD	49	42	1
MK	32 /+16 techników + 41 res.oś.zdr./	18 /+41, + 16/	
ME	13	8	0
MHWiU	67	21	0
MHZiGM	63	56	0

Dla porównania - resort Kultury i Sztuki - 58, Oświaty i Wychowania - 23, Szkolnictwa Wyższego, Nauki i Techniki - 81/.

Podstawowymi składnikami resortu gospodarczego są zjednoczenia. I tak Ministrowi Łączności podlegają cztery zjednoczenia, Ministrowi Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego - sześć, ale Ministrowi Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych - 41, a Ministrowi Rolnictwa 60 + 3 centralne zarządy. Wynika to z dużej ilości zjednoczeń terenowych. /Przeciętnie jednak w resorcie przemysłowym występuje kilkanaście zjednoczeń. MGIE - 14, MPM - 16/. Resort gospodarczy obejmuje zazwyczaj od stu kilkudziesięciu do trzystu przedsiębiorstw. Są to przede wszystkim przedsiębiorstwa przemysłowe a także handlowe /np. w resorcie przemysłu maszynowego są 63 przedsiębiorstwa handlu wewnętrznego i 7 handlu zagranicznego/, przeds.remontowo-montażowe, transportowe i inne typy przedsiębiorstw usługowych z punktu widzenia działalności resortu.

Pozycję równorzędną zjednoczeniom zajmują centrale handlowe /zaopatrzenia i zbytu/ np. w MPM - 3, MPC - 3, MPL - 2, resortowe centrale przemysłowe /MPSiS - 2/ oraz resortowe centrale handlu zagranicznego /MPcH - 1, MPL - 1/.

Ponadto w skład resortu gospodarczego wchodzi szereg jednostek wyspecjalizowanych, pełniących służebną rolę w stosunku do zadań resortu - a więc instytuty resortowe /np. MPL - 2, MR - 13, MPcH - 2/, resortowe ośrodki badawczo-rozwojowe, biura projektowe i laboratoria, ośrodki normowania i organizacji pracy, resortowe ośrodki doskonalenia kadr kierowniczych i szkolenia zawodowego i inne wydzielone służby resortowe. Jednostki te mogą być oparte na różnych formach gospodarki finansowej i działają albo na rozrachunku gospodarczym albo dotowane są z budżetu ministerstwa /w tym ostatnim przypadku są wyodrębnionymi formami gospodarki budżetowej jako jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze etc./ 17

W skład niektórych resortów gospodarczych wchodzi także wyodrębnione organy administracji państwowej, podporządkowane bezpośrednio ministrowi - np. Państwowa Inspekcja Gospodarki Paliwowo-Energetycznej oraz Urząd Dozoru Technicznego w resorcie Górnictwa i Energetyki, Państwowa Inspekcja Handlowa w resorcie Handlu Wewnętrznego i Usług etc. Posiadają one wyodrębnione i podległe

sobie organy w terenie /delegatury/.

I tak np. Ministerstwu Przemysłu Lekkiego podlegają: 11 zjednoczeń przemysłowych, 2 centrale handlowe oraz Instytut Krajowych Włókien Naturalnych. Posiadają one jednocześnie jednostki im podległe i są drugim szczeblem trójszczeblowej organizacji zarządzania resortem. Natomiast bezpośrednio podporządkowane są Ministerstwu /a więc w dwuszczeblowej strukturze zarządzania/: przedsiębiorstwo handlu zagranicznego, instytut resortowy, Biuro Studiów i Projektów Przemysłu Włókienniczego, Centralne Biuro Wzornictwa Przemysłu Lekkiego, Ośrodek Doskonalenia Kadr, Ośrodek Ekonomiki Normowania Pracy i Organizacji oraz Resortowy Ośrodek Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej.

Jak z tego wynika resort gospodarczy jest strukturą złożoną z podmiotów o różnym statusie prawnym. Jednostki te są podmiotami stosunków prawnych z ministerstwem. Ponieważ stosunki te rozpatrujemy jako stosunki "w pionie" na płaszczyźnie prawa administracyjnego, możemy zatem wyróżnić:

- a/ jednostki bezpośrednio gospodarujące - przedsiębiorstwa państwowe zgrupowane w zjednoczeniach oraz jednostkach o statusie zjednoczeń /centralne zarządy, centrale handlowe/, a także przedsiębiorstwa podległe bezpośrednio ministrowi,
- b/ inne jednostki resortowe służebne w stosunku do zadań resortu /instytuty resortowe, ośrodki badawcze - rozwojowe etc./. Ich pozycja prawna jest bardzo zróżnicowana.
- c/ organy administracji państwowej podporządkowane ministrowi realizujące swoje zadania za pomocą form prawnych właściwych organom administracji /np. Państwowa Inspekcja Handlowa/.

Niniejszy rozdział dotyczy głównie stosunków ministerstwa z jednostkami podporządkowanymi. Pokróćce jednak postaram się scharakteryzować stosunki ministerstwa z jednostkami podporządkowanymi wymienionymi w pkt. b i c.

3. Stosunki ministerstwa z podporządkowanymi organami administracji państwowej.

Stosunki ministra z tymi jednostkami mającymi charakter organów administracji państwowej regulują akty prawne powołujące te

organy oraz określające ich kompetencje. Powoływanie organów administracji należy do tzw. materii ustawowej i dokonywane jest ustawą lub aktem równorzędnym a więc aktem o tej samej hierarchii który powołuje urząd ministra. Akt ten określa zadania organu, zakres kompetencji oraz środków prawnych do ich realizacji a także określa wewnętrzny ustroj takiego organu administracji. Przykładem może być Państwowa Inspekcja Handlowa powołana ustawą z 25.II.1958 /tekst jedn.Dz.U.z 1969, nr 26, poz.206/. Ustawa ta określa PIH jako organ, którego zadaniem jest ochrona mienia społecznego i interesów ludności przez zwalczanie spekulacji i nadużyć w obrocie towarowym oraz w działalności usługowej, kontrolę jakości towarów w jednostkach handlu i przemysłu gastronomicznego, czuwanie nad przestrzeganiem obowiązujących przepisów w obrocie handlowym i przy wykonywaniu usług. Ustawa określa również organy PIH-u /Główny Inspektor powoływany przez Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług oraz inspektorzy wojewódzcy powoływani przez Ministra w porozumieniu z terenowymi organami administracji państwowej/. Szczegółowy zakres kompetencji poszczególnych organów oraz środków prawnych służących ich realizacji określa rozporządzenie Ministra Handlu Wewnętrznego z 25.VIII.1969 r. w sprawie organizacji i trybu postępowania organów Państwowej Inspekcji Handlowej /Dz.U.nr 26, poz. 207/. Kompetencje te składają się na dość typowy obraz funkcji kontrolno-nadzorczych dla organu administracji. Organ ten działa głównie za pomocą indywidualnych aktów prawnych o charakterze władczym, które mogą być skierowane do jednostek wewnątrz resortu jak i pozaresortowych a także do jednostek gospodarki nieuspołecznionej. Akty takie wydawane są na ściśle określonej podstawie prawnej jako decyzje administracyjne przy zastosowaniu ogólnej /kpa/ lub szczególnej procedury. Podobnie przedstawia się sytuacja w stosunku do innych organów administracji usytuowanych organizacyjnie w resortach gospodarczych. Tak więc stosunki między ministrem a organami administracji państwowej jemu podporządkowanymi są dość szczegółowo uregulowane przez przepisy prawa ustrojowego, przy czym przepisy te mają charakter powszechny, ponadresortowy. Znamienne, że szczegółowe kompetencje takiego organu administracji mogą wynikać także z innych ustaw - np. w przypadku PIH-u wynikają one także z ustawy z 13.VII.1957 r. o zwalczaniu spekulacji i ochronie interesów nabywców oraz producentów rolnych w obrocie handlowym /Dz.U.nr 39, poz.171/.

Obie strony stosunku są organami administracji a zatem administracyjno-prawny charakter tego stosunku nie budzi wątpliwości. Wyodrębnienie ustrojowe resortowego organu administracji ma charakter decentralizacji, ponieważ dokonane jest przez przepisy, których także i minister jest adresatem. Nie może on więc dowolnie kształtować ani samego podmiotu stosunku ani też treści tego stosunku, ponieważ kompetencje organu administracji ustalone są przez powszechny porządek prawny.

W poszczególnych przypadkach zakres przedmiotowy tej decentralizacji może być różny, zatem różny może być też zakres nadzoru ministra nad takim organem. W tym zakresie podległości organ ten może być podmiotem wewnętrznych aktów ogólnych i indywidualnych ministra jako kierownika resortu - oczywiście przy uwzględnieniu określonych dla tych aktów wymogów. Natomiast - moim zdaniem - może budzić wątpliwości interpretacja aktów ministra skierowanych do kierownika resortowego organu administracji jako polecenia służbowego, ponieważ mimo podległości personalnej zarówno minister jak i kierownik takiego organu reprezentują dwa odrębne organy administracji państwowej, stworzone równorzędnymi aktami prawnymi, a tylko połączone więzią nadrzędności w celu zachowania jednolitości kierowania resortem. Organy te mogą reprezentować różne racje: o ile bowiem organy resortowe powołane są do kontroli przepisów typu technicznego, regulujących różne aspekty procesu produkcji i dystrybucji środków produkcji i konsumpcji - reprezentują więc wyłącznie racje gospodarcze, o tyle minister gospodarczy jest pośrednio zaangażowany w proces produkcyjny, sprawując funkcje zarządcy i kierownika podległych mu jednostek gospodarczych i może preferować interes wykonawców planu gospodarczego, zainteresowanych w obniżaniu parametrów jakościowych, obostrzonych wymogów obrotu etc. Zagadnienie to wymagałoby osobnej analizy. Tutaj można tylko dodać, że w razie stwierdzenia, iż decydującą rolą ministra gospodarczego jest funkcja kierownika podporządkowanych jednostek produkcyjnych - a zatem przede wszystkim reprezentanta interesów podmiotów gospodarczych resortu, wówczas można zakwestionować celowość włączania do resortu centralnych organów administracji państwowej, których działalność skierowana jest w stosunku do wszystkich, nie tylko resortowych, jednostek organizacyjnych.

4. Stosunki ministerstwa z innymi jednostkami resortowymi nie prowadzącymi bezpośrednio działalności gospodarczej.

Przy określeniu stosunków ministra z innymi służebnymi jednostkami resortowymi nie będącymi ani przedsiębiorstwem czy zjednoczeniem ani też "klasycznym" organem administracji należy zauważyć, że status prawny tych jednostek jest bardzo niejednorodny. Zasady działania niektórych z tych jednostek regulują specjalne przepisy prawa materialnego i ustrojowego. Zazwyczaj mają one charakter aparatu pomocniczego ministra, podobnie jak ministerstwo, a tylko są organizacyjnie wyodrębnione z ministerstwa /np. ośrodki doskonalenia kadr kierowniczych poszczególnych resortów czy ośrodki przetwarzania danych/. Wyodrębnienie to podyktowane jest zazwyczaj przepisami prawa finansowego, ponieważ ministerstwo jest jednostką budżetową a więc konstrukcja ta uniemożliwia samofinansowania, które jest możliwe przy wykonywaniu przez niektóre ośrodki badawczo-rozwojowe odpłatnych usług /dokumentacja, przetwarzanie danych, doradztwo organizacyjne etc./. Z tego względu, pomijając różną pozycję tych podmiotów na płaszczyźnie prawa cywilnego /posiadanie lub nie posiadanie osobowości prawnej/ oraz finansowego /sposób powiązania z budżetem/ uważam za celowe traktowanie ich jako aparatu ministerstwa w szerokim znaczeniu tego słowa. Aparat ten jest wyodrębniony albo przepisami szczególnymi /prawa powszechnego/ albo przepisami resortowymi. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z jednostkami o charakterze zdecentralizowanym, natomiast w drugim są one wynikiem dekoncentracji uprawnień i zadań ministerstwa. Ich charakter w przeciwieństwie do organów administracji w resorcie, polega nie na działaniach władczych ale na wykonywaniu szczegółowych zadań o charakterze techniczno-sztabowym w stosunku do podstawowych zadań resortu. Podporządkowanie tych jednostek bezpośrednio ministerstwu oznacza tylko ich ogólnoresortowe znaczenie, ponieważ podobne prace badawczo-rozwojowe, konstrukcyjne etc. wykonywane są także w odpowiednich jednostkach organizacyjnych przedsiębiorstw i zjednoczeń. Z tego punktu widzenia stosunki między ministerstwem a tymi jednostkami można uważać albo za stosunki wewnątrz ministerstwa /przy dekoncentracji/ albo będą miały one podobny charakter co stosunki ministerstwa z przedsiębiorstwami i zjednoczeniami /przy decentralizacji przeprowadzonej aktami ponadresortowymi/.

Oddzielną grupę będą stanowić podmioty resortowe o charakterze "klasycznych" zakładów administracyjnych /np. szkoły zawodowe, resortowe ośrodki zdrowia, muzea/. Jednostki te są powoływane zazwyczaj przez ministrów, którzy określają też zakres uprawnień tych zakładów w przyznanych im statutach. Zgodnie z teorią prawa administracyjnego są one formą administracji zdecentralizowanej co oznacza, że organ nadrzędny nie może ingerować w sam proces organizacji świadczeń przez te zakłady, może natomiast określać zasady i warunki korzystania z tych zakładów.

5. Przedsiębiorstwo jako podmiot stosunków z ministerstwem.

Przedsiębiorstwo jako podstawowe ogniwo gospodarki narodowej w resorcie jest częstym przedmiotem oddziaływań ministerstwa gospodarczego. Z drugiej strony, wobec istnienia wieloszczeblowej struktury zarządzania resortem, tylko w niektórych przypadkach jest ono bezpośrednim adresatem aktów ministerstwa wywołujących stosunki administracyjno-prawne.

Treści stosunków pomiędzy ministerstwem a przedsiębiorstwem i zjednoczeniem nawiązywanych w wyniku wydawania poszczególnych aktów prawnych w procesie kierowania resortem poświęca miejsce w dalszej części rozdziału dotyczącej zasad i form prawnych kształtowania tych stosunków. W tym miejscu natomiast pragnę się zająć co wynika generalnie dla charakteru prawnego tych stosunków z pozycji prawnej podmiotów w resorcie.

Oprócz stosunków prawnych wynikających z każdorazowych oddziaływań ministerstwa na przedsiębiorstwo, znajduje się ono w stałym stosunku z ministerstwem, o charakterze ustrojowym, "statycznym" a wynikającym z nadrzędności organizacyjnej tego ostatniego. Nadrzędność organizacyjna znajduje zaś swoje odbicie w stosunku prawnym łączącym te dwa podmioty, ponieważ oba zostały powołane przez normy prawne. Trudno jest określić charakter prawny tego stosunku w dotychczasowych kategoriach pojęciowych prawa administracyjnego. Jak już to nieraz podkreślano,⁴ kategorie te ukształtowały się głównie na bazie tradycyjnych stosunków władczych pomiędzy organem państwowym a obywatelem /zewnątrzny stosunek administracyjnoprawny wynikający z aktu adm. "zewnątrznej"/ oraz stosunków zachodzących w obrębie aparatu państwowego, pomiędzy

organami państwowymi związanymi ze sobą hierarchicznie /wewnętrzny stosunek administracyjnoprawny wynikający z aktu administracyjnego "wewnętrznego"/. Przedsiębiorstwo państwowe niezupełnie zaś mieści się w tych kategoriach. "Przedsiębiorstwo państwowe zawiera aktualnie w sobie niektóre elementy prawne charakterystyczne dla aparatu państwowego oraz inne elementy zbliżające w pewnym stopniu jego pozycję prawną do pozycji prawnej obywatela. Tym samym stanowi ono instytucję znajdującą się na pograniczu kategorii prawnych z zakresem aparatu państwowego i zakresu pozycji jednostki".¹⁰

Stąd i stosunek administracyjny pomiędzy przedsiębiorstwem a ministerstwem zawiera w sobie cechy zarówno stosunku wewnętrznego, sytuującego przedsiębiorstwo wewnątrz aparatu administracji jak i stosunku zewnętrznego zachodzącego między dwoma niezależnymi podmiotami praw i obowiązków.

Za traktowaniem tego stosunku jako wewnętrznego przemawia włączenie przedsiębiorstwa w obręb gospodarki planowej oraz powierzenie mu uprawnień do wykonywania zarządu mieniem państwowym. To powiązanie przedsiębiorstwa z państwowymi organami zarządu gospodarką zarówno poprzez mienie państwowe jak i przez funkcje przedsiębiorstwa jako wykonawcy powierzonych mu zadań planowych, przemawia za traktowaniem przedsiębiorstwa jako części aparatu administracyjnego /w szerokim znaczeniu tego określenia/ lub też -przyjmując tezę o odrębności stosunków gospodarczych - za część aparatu zarządzania gospodarką narodową. To dosyć ogólne określenie znajduje swoje potwierdzenie w tych konstrukcjach prawnych, które pozwalają ministrowi powoływać, znosić i kształtować przedsiębiorstwo jako podmiot tych stosunków oraz umożliwiają mu wpływ na bezzwrotną redystrybucję składników majątkowych między przedsiębiorstwami.

Za taką tezę przemawia też brak ograniczeń do kształtowania treści i sposobu wydawania aktów prawnych do przedsiębiorstwa, podobnie jak to ma miejsce w stosunkach pomiędzy dwoma organami państwowymi związanymi węzłem podporządkowania.

Natomiast za traktowaniem przedsiębiorstwa jako podmiotu stosunku zewnętrznego przemawia oczywista różnica zadań i cech przedsiębiorstwa i organu państwowego, polegająca przede wszystkim na podleganiu przedsiębiorstwa prawom ekonomicznym i w związku z tym konieczności posiadania pewnej samodzielności działania.

Przemawia za tym również posiadanie osobowości prawnej oraz udział załogi przedsiębiorstwa w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Te wszystkie cechy powodują, że przedsiębiorstwo jest realnym bytem ekonomicznym i społecznym, który w dodatku może mieć niejednokrotnie własny interes chroniony przepisami prawnymi /np. udział załogi w funduszu socjalnym/. To zbliża pozycję przedsiębiorstwa do pozycji obywatela i przemawia za ujęciem stosunku ministerstwa do przedsiębiorstwa jako stosunku zewnętrznego.

Charakter prawny przedsiębiorstwa jako podmiotu stosunku administracyjnoprawnego sprowadza się do zagadnienia: jaki jest prawny charakter stanowiska dyrektora przedsiębiorstwa, a szczególnie - czy jest czy nie jest on organem administracji państwowej. Problem ten budził i budzi szereg wątpliwości, przy czym wydaje się że spór ten ma charakter raczej bardziej teoretyczny niż praktyczny i dotyczy przede wszystkim zakresu pojęcia "administracja państwowa" i "organ państwowy". Nie ulega wątpliwości, że wyznaczenie jednostki nadrzędnej nad przedsiębiorstwem oraz powołanie dyrektora tego przedsiębiorstwa powoduje nawiązanie zależności funkcjonalnej i personalnej dyrektora przedsiębiorstwa od organów nadrzędnych. Charakterystyka tej zależności jest niemożliwa bez uwzględnienia pojęć administracyjnoprawnych. Dyrektor w całym szeregu przypadków jest wyłącznym adresatem /zgodnie z zasadą jednoosobowego kierownictwa/ i wykonawcą władczych ustaleń o charakterze aktów administracyjnych organów nadrzędnych nad przedsiębiorstwem oraz reprezentuje przedsiębiorstwo na zewnątrz w stosunkach z jednostkami nadrzędnymi. Przyjmuje się na ogół, że oprócz innych funkcji /organu osoby cywilnoprawnej, wykonawcy ustaw samorządu robotniczego/ dyrektor pełni także funkcje organu administracji państwowej /organu zarządu gospodarką/. Przeciwnie stanowisko przeczyłoby zresztą rzeczywistości. Samą zaś zależność personalną dyrektora, jako zależność między pracownikiem a pracodawcą, rozpatruje się na płaszczyźnie prawa pracy. Określenie pozycji dyrektora jako organu administracji wymaga jednak modyfikacji definicji organu państwowego, ponieważ w odniesieniu do dyrektora nie jest adekwatna cecha wyodrębnienia organizacyjnego.

Już dawno zauważono, że przedsiębiorstwo /a nie jego dyrektor/ może być również podmiotem typowych stosunków administracyjnoprawnych zewnętrznych, zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej,

wydanej przy zastosowaniu ogólnej procedury i będącej źródłem jego praw podmiotowych /np. pozwolenie wodnoprawne/. Zastosowanie kategorii organu administracyjnego do wytlumaczenia charakteru stosunków łączących dyrektora przedsiębiorstwa z organami zwierzchnimi powoduje przeniesienie tej pozycji dyrektora w stosunki wewnątrz przedsiębiorstwa. W tych stosunkach jest on kierownikiem procesów produkcyjnych, zarządcą majątku przedsiębiorstwa oraz kierownikiem zatrudnionego zespołu ludzi. Traktowanie dyspozycji dyrektora w tej sferze jako "poleceń administracyjnych /służbowych/" nie wydaje się - moim zdaniem - celowe, gdyż stosunki te regulowane są i to bardzo szczegółowo przez prawo pracy. W przeciwnym razie musielibyśmy uznać zarządzenie porządkowe dyrektora skierowane do podległych komórek /np. w sprawie dokumentacji wewnątrz przedsiębiorstwa czy w sprawie ewidencji czasu pracy maszyn/ za akt normatywny. Niestety to zacieranie się granicy między rolą dyrektora jako organu administracji a jako organizatora prac w przedsiębiorstwie powoduje często, zwłaszcza przez praktyków, generalne traktowanie wszystkich aktów dyrektora jako aktów organu państwowego.¹⁴

Wydaje się, że problem ten dotyczy ogólniejszego zagadnienia związane z koniecznością rozróżnienia generalnego pojęcia: "organu państwowego" oraz węższego: "organu administracji państwowej". Tak więc występowanie w "statycznym" stosunku: ministerstwo-przedsiębiorstwo zarówno elementów stosunku administracyjnego zewnętrznego jak i wewnętrznego pociąga za sobą niemożliwość jednoznacznego określenia pozycji prawnej dyrektora przedsiębiorstwa.

Kończąc chciałbym zaznaczyć, że przytoczone tu wątpliwości nie są wystarczającym dowodem na to, że dyrektor przedsiębiorstwa nie pełni w obecnym układzie stosunków "w pionie" t a k ż e roli organu administracji państwowej. Tak nie jest i uwaga Z. Rybickiego o konieczności rozróżniania stanów postulowanych od rzeczywistych wydaje się dalej aktualna. Problem - moim zdaniem - leży w docelowym ukształtowaniu pozycji przedsiębiorstwa i jego dyrektora na płaszczyźnie prawa administracyjnego i zawiera się w pytaniu: czy do konstrukcji organu administracji państwowej musimy się odwoływać aby wytlumaczyć istniejącą rzeczywistość czy też świadomie zamierzamy w nowym modelu zarządzania gospodarką ukształtować pozycję dyrektora przedsiębiorstwa jako organu administracji. Alternatywa zawarta w tym pytaniu jest o tyle zasadna, że - jak się wydaje -

taka rola dyrektora nie jest ani jedyna ani konieczna do zagwarantowania wpływu naczelnych organów zarządu gospodarką na przedsiębiorstwa państwowe i wpływu samego dyrektora na realizację zadań wewnątrz przedsiębiorstwa. Przemawiałoby za tym również zwiększenie zakresu samodzielności przedsiębiorstwa, niezbędne wobec zastępowania tradycyjnych wskaźników planowych regułami działania o charakterze parametrycznym. W każdym razie ukształtowanie charakteru prawnego dyrektora przedsiębiorstwa musi być zgodne z rozwiązaniami strukturalnymi dotyczącymi budowy resortu gospodarczego, kryteriów jego wydzielenia oraz roli i funkcji ministra takiego resortu i stanowić zsyncronizowany element kompleksowych ekonomicznych reform zarządzania gospodarką. Wydaje się, że tendencją jest "uzewnętrznianie" stosunków ministerstwo-jednostki gospodarujące, stosując przyjęte tu kategorie pojęciowe. Rzecz jasna, same rozwiązania strukturalno-organizacyjne w budowie resortu nie określają ostatecznie o ukształtowaniu się tego stosunku. Bezpośrednio o przewadze elementów stosunku wewnętrznego czy zewnętrznego decydować będzie "dynamiczna" analiza oddziaływań ministerstwa na podporządkowane jednostki gospodarcze. Wynika to z faktu dosyć dużej ogólności przepisów regulujących organizacyjną strukturę resortu a także z przewagi w krótszym okresie czasu oddziaływań dynamicznych ministerstwa w procesie kierowania resortem.

6. Zjednoczenia jako podmiot stosunków z ministerstwem.

Zjednoczenia są podstawową formą prawną grupowania przedsiębiorstw państwowych oraz ogniwem organizacyjnym w zarządzaniu resortem gospodarczym. W skład zjednoczenia mogą wchodzić oprócz przedsiębiorstw także kombinaty, instytuty naukowo-badawcze, biura projektowe i inne jednostki organizacyjne. W niniejszym opracowaniu interesują nas tylko zjednoczenia grupujące przedsiębiorstwa kluczowe.

Najczęstsze i najściślejsze powiązania ministerstwa w resorcie gospodarczym występuje właśnie ze zjednoczeniem. Dlatego musimy się tu pokrótce zająć charakterem prawnym tego podmiotu, ponieważ prawne określenie tego podmiotu /status/ będzie rzutowało na charakter prawny stosunków ministerstwa ze zjednoczeniem.

Do 1958 r. funkcje obecnych zjednoczeń wykonywały tzw. centralne

zarządy. Były one komórkami "operatywnego nadzoru, koordynacji, kontroli i ogólnego kierownictwa przedsiębiorstwami o jednakowym lub pokrewnym rodzaju działalności albo przedmiocie produkcji".¹³ Zajmowały one w ministerstwie pozycję równorzędną z departamentami a więc ich charakter administracyjny jako organu administracyjnego w stosunku do zarządzanych jednostek gospodarczych w resorcie nie budził wątpliwości. Nie budził też wątpliwości charakter prawny powstałych stosunków w trakcie wykonywania funkcji przez centralne zarządy.

Po reorganizacji funkcję ich przejęły zjednoczenia, jako samodzielne ogniwa gospodarki narodowej, wyłączone z aparatu ministerstwa.¹⁴ Podstawę organizacji i funkcjonowania zjednoczeń stanowi obecnie uchwała nr 383 RM z 1966 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych.¹⁵ Uchwała ta - jak się jednak podkreśla - zawiera powiązanie różnych rodzajowo elementów i utrudnia jednoznaczne określenie charakteru prawnego zjednoczenia.

Zjednoczenie - pisze Z. Rybicki - nie powinno być uważane za część aparatu państwowego w ściślejszym rozumieniu tego określenia. Jest ono niewątpliwie jednostką państwową, podobnie jak przedsiębiorstwa oraz zakłady państwowe. To jednak nie stanowi jeszcze o wchodzeniu w skład aparatu państwowego. Równocześnie jednak w wielu rozwiązaniach szczegółowych aktualnie obowiązujących a przede wszystkim w stosunkach: ministerstwo-zjednoczenie znalazło się wiele elementów sytuujących zjednoczenie w ramach aparatu państwowego a równocześnie utrudniających jego rolę jako gospodarczego zrzeszenia przedsiębiorstw państwowych.¹⁶

Kluczową sprawą do rozstrzygnięcia charakteru prawnego zjednoczenia jako ogniwa zarządu jest charakter prawny dyrektora zjednoczenia. Jeśli bowiem przypiszemy zjednoczeniu pewne funkcje z zakresu administracji państwowej, to tym samym przesadzamy charakter prawny dyrektora zjednoczenia jako organu administracyjnego /to zaś będzie określało charakter prawny stosunków ministerstwa ze zjednoczeniem/.

Teza określająca dyrektora zjednoczenia nie jest jednak powszechnie przyjęta¹⁷ i można tu wysunąć te same wątpliwości jak to ma miejsce w stosunku do pozycji prawnej dyrektora przedsiębiorstwa /por. punkt poprzedni/.

T. Rabska stwierdza, że zjednoczenie nie mieści się w przyjętych powszechnie kategoriach jednostek organizacji państwa: nie jest ani organem administracji państwowej ani przedsiębiorstwem.²⁸ Mimo istnienia wielu cech wspólnych zarówno z organami państwowymi /szczególnie w zakresie form działania/ jak i przedsiębiorstwami państwowymi /osobowość prawna, rozrachunek gospodarczy/, różnice są dość istotne.

Formalnie odmiennosc zjednoczenia podkreślona została przez ustawodawcę poprzez nazwanie ich /w noweli do dekretu o przedsiębiorstwach/ "organizacjami gospodarczymi". Na tej podstawie autorka dochodzi do wniosku, że jest to "nowy typ państwowych jednostek organizacyjnych w sferze administracji gospodarczej, nowa kategoria podmiotów organizacji gospodarczej".²⁹

Nie przesądzając teoretycznego sporu kwalifikacji prawnej zjednoczenia możliwość władczego charakteru działania zjednoczenia w stosunku do przedsiębiorstw podległych jest bezsporna. Grupowanie przedsiębiorstw państwowych w zjednoczeniu jest obligatoryjne. Kompetencje zjednoczenia w stosunku do przedsiębiorstw są również ogólnie ustalone - w drodze aktów normatywnych lub statutów zjednoczeń.

Wszystko to wskazuje, że zjednoczenie jest ogniwem zarządzania w systemie resortowym, utrwalającym pionową /całkowita podległość zgrupowanych przedsiębiorstw/ i hierarchiczną /wieloszczebelność/ strukturę organizacyjną resortu gospodarczego. Z punktu widzenia przedsiębiorstwa jest ono przymusowym zreszczeniem i ośrodkiem przekazywania dyspozycji /"jednostką nadrzędną"/. Z punktu widzenia zarządzania resortem jest ono organem kierownictwa i nadzoru nad zgrupowanymi przedsiębiorstwami, realizującym politykę gospodarczą resortu /realizacja ta zagwarantowana jest całym szeregiem środków płynących z nadrzędności organizacyjnej ministerstwa oraz zależności służbowej dyrektora zjednoczenia, a także szczeblem w przekazywaniu dyspozycji kierownictwa resortu /w dół/ oraz szczeblem w zbieraniu, gromadzeniu i przetwarzaniu informacji dla tego kierownictwa /w górę/.

Funkcja zjednoczenia jako instrumentu kierowania resortem jest ~~nierozłączną~~ jego funkcją dominującą. O ile bowiem możliwe są - w świetle przepisów - stosunki cywilnoprawne między zjedno-

zeniem a podległym przedsiębiorstwem, to nie istnieje możliwość zawierania takich stosunków /jako instrumentów kierowania resortem a więc dotyczących działalności gospodarczej/ między zjednoczeniem a ministerstwem, wobec braku osobowości prawnej ministra jako organu administracji państwowej.

Taka pozycja zjednoczenia w strukturze zarządzania resortem będzie miała decydujący wpływ na charakter stosunków ministerstwa ze zjednoczeniami zgrupowanymi w resorcie i będzie przybliżać te stosunki do modelu stosunków wewnętrznych podobnie, jakby to miało miejsce w systemie powiązanych ze sobą organów administracji państwowej.

III. ZASADY I FORMY PRAWNE KSZTAŁTOWANIA STOSUNKÓW MINISTRA Z PODLEGLYMI JEDNOSTKAMI GOSPODARCZYMI.

1. Metoda rozważań.

W rozważaniach poświęconych pozycji jednostek gospodarczych wobec organów zwierzchnich przeplatają się niejednokrotnie różne zagadnienia. Pomijając wnioski wysuwane z przyznania przedsiębiorstwu osobowości prawa cywilnego /~~problem ten omówiłem już poprzednio~~/ podkreśla się z jednej strony zakres konkretnych uprawnień do działania, przyznanych tym jednostkom przez szereg przepisów szczególnych a także i statutów tych jednostek, z drugiej strony zaś wskazuje się na konsekwencje wynikające dla tych jednostek z pozycji organów zarządu gospodarką jako organów państwowych a zwłaszcza ministra, którego charakter jako organu państwowego jest, w przeciwieństwie do dyrektora przedsiębiorstwa lub zjednoczenia, bezsporny.

Przepisy szczególne, wiążące z przedsiębiorstwami i zjednoczeniami uprawnienia do działania w poszczególnych sprawach precyzują w stosunku do danej sfery działania i adresata zakres ich zdolności prawnoadministracyjnej, na którą składa się jakby "wiązka" ich kompetencji w poszczególnych sprawach. Rzecz jasna, że ta "wiązka" ma wpływ na ich pozycję w sferze prawa administracyjnego a więc i na treść ich stosunków z ministrem w tym sensie, że jeśli uprawnienia te zostały przyznane im aktami ponadresortowymi, minister nie może kształtować w tym zakresie stosunków z jednostkami podległymi

w sposób niezgodny z tymi przepisami. Przepisy szczegółowe, ustalające kompetencje w poszczególnych sprawach, są przez jednostki podległe o wiele wyżej "cenione" od sformułowań ogólnych, ponieważ jasno ustalają wzajemny układ praw i obowiązków w danych sprawach i w związku z tym kompetencje poszczególnych podmiotów. Można by nawet twierdzić, że są one "aktualniejsze" od sformułowań ogólnych, ponieważ zawsze towarzyszą zmianom w metodach zarządzania gospodarką. Ostatnim przykładem może być uchwała 49 RM z 1972 r. w sprawie rozszerzenia uprawnień dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłu kluczowego i dyrektorów ich zjednoczeń /M.P.z 1972 nr 13, poz.90/.

Nie można jednak zrezygnować ze sformułowań ogólnych ustalających zakres kompetencji i środki prawne działania ministra w stosunku do jednostek podporządkowanych, licząc, że przepisy szczegółowe uregulują wszystkie sytuacje. Nie byłoby to ani możliwe ani celowe a świadczy tylko o niedostosowaniu sformułowań ogólnych do obecnych metod zarządzania gospodarką.

Nie negując celowości rejestracji zmian pozycji jednostek gospodarczych, wywołanej przepisami szczególnymi, wydaje się, że również ważny, a może nawet ważniejszy jest problem podstawowy: jakie konsekwencje w stosunkach administracyjnoprawnych podporządkowanych jednostek z ministerstwem wynikają z pozycji ministra jako naczelnego organu administracji państwowej oraz z aktów prawnych regulujących jego kompetencje.

Z tego punktu widzenia chciałbym wyodrębnić dwie płaszczyzny rozważań. Pierwszą płaszczyzną jest problem charakteru działań ministra /w pionie/ skierowanych do jednostek podległych, przy uwzględnieniu podwójnej roli ministra-naczelnego organu administracji państwowej oraz kierownika resortu sprawującego zarząd jednostkami podległymi. Chodzi o to, w jakiej mierze pozycja ministra, określona na płaszczyźnie prawa administracyjnego, determinuje określenie prawnego charakteru powstałych stosunków jako administracyjnoprawnych, a zwłaszcza o odpowiedź na pytanie: czy wszystkie działania ministra jako kierownika resortu mają charakter administracyjnoprawny, władczy, a więc czy wszystkie tworzą normy prawne ogólne lub indywidualne.³¹

Płaszczyzna ta zakłada więc badanie "od góry" stosunku minister-jednostka podległa i próbę ustalenia, gdzie i kiedy wolno

ministrowi działać w sposób prawnie wiążący jednostkę podległą.

Drugą płaszczyzną jest badanie zakresu samodzielności jednostki gospodarczej, przyznanej jej przepisami prawa administracyjnego, /w postaci "wiązki" konkretnych uprawnień/ i wpływu tej prawnie zagwarantowanej samodzielności na kompetencje ministra.

Jest to więc spojrzenie "od dołu" z punktu widzenia jednostki podporządkowanej. Płaszczyzną tą zakłada badanie "poziomego" zakresu działania i kompetencji przedsiębiorstw i zjednoczeń - uprawnień przyznanych tym jednostkom do ustalania np. norm branżowych, cen na niektóre wyroby, uprawnień do reglamentacji niektórych towarów lub materiałów, uprawnień z tytułu sprawowania koordynacji branżowej lub tp. - i w rezultacie odpowiedź na pytanie: jaki jest wpływ zakresu tej "wiązki" uprawnień administracyjnoprawnych danej jednostki na kompetencje ministra w stosunku do tejże jednostki.

Takie rozróżnienie zostało już zresztą przeprowadzone w literaturze.²² Podział ten uważam za niezbędny metodologicznie w niniejszej pracy, gdyż nawet najszersze omówienie zakresu działalności i kompetencji przyznanych danej jednostce gospodarczej przepisami prawa /płaszczyzna druga - zakres samodzielności administracyjnoprawnej w poziomie/ nie wystarczy do scharakteryzowania pozycji prawnej tej jednostki i jej stosunków z ministrem, dopóki nie odpowiemy na pytanie: kiedy i w jaki sposób minister może w tę sferę wkraczać w sposób władczy, rodzący prawa i obowiązki podległych podmiotów. Stąd w pierwszej kolejności niezbędne wydaje się zajęcie aktami określającymi jego kompetencje i podstawy prawne do działań o charakterze władczym.

Dla określenia charakteru prawnego stosunków ministra z podporządkowanymi jednostkami resortowymi decydujące znaczenie wydaje się mieć pierwsza płaszczyzna rozważań /"stosunki w pionie"/.

2. Zasady i formy prawne kształtowania stosunków przez ministerstwo w świetle ogólnych norm kompetencyjnych i przepisów szczególnych

Na zasady kształtowania przez ministerstwo stosunków prawnych w resorcie w decydujący sposób wpływa sposób określenia w przepisach prawnych zadań i zakresu działania ministra typu "gospodarczego".

Sytuację ministra w resorcie określa w pierwszym rzędzie konstytucja w art.33 ust.1 mówiąc, że "ministrowie kierują określonymi działkami administracji państwowej" oraz, że ich "zakres działania określają ustawy". Jednakże ustawy /dekrety/ o powołaniu urzędu ministra niewiele nam mówią o jego kompetencjach do kształtowania stosunków prawnych w resorcie.

W odniesieniu do większości resortów przemysłowych ustawy wogóle nie wyliczają kompetencji ministra, lecz tylko gałęzie gospodarcze /branże/ podległe danemu ministrowi.³³

Nie wchodząc tutaj w problematykę sposobu określania kompetencji ministra /czemu poświęcony jest osobny rozdział niniejszej monografii/, można tutaj stwierdzić, że główna rola tych aktów polega na ustaleniu poziomego zakresu działania i zadań ministrów kierujących poszczególnymi resortami gospodarczymi. Nie wynika natomiast wyraźnie z ustaw o utworzeniu urzędów ministrów, ani z rozporządzeń o szczegółowym zakresie działania tzw. "kompetencyjnych", za pomocą jakich form i środków prawnych minister może kształtować stosunki z podporządkowanymi jednostkami, w jakim zakresie przedmiotowym a zwłaszcza, które z jego oddziaływań mogą być uznane za władcze /prawnie wiążące/. Również dekret o przedsiębiorstwach państwowych /Dz.U.z 1960 r. nr 18, poz.111/ niewiele wnosi do ustalenia zasad kształtowania przez ministra stosunków prawnych w resorcie a - jak pisze A.Chełmoński - dane wynikające z tego dekretu są dość kontrowersyjne.³⁴ Dekret wymienia tylko uprawnienia ministra do kształtowania struktury organizacyjnej resortu /art.4 ust.1, 8 ust.1, 2o ust.3 i 4 etc./ Podobnie uchwała nr 383 RM z 1966 w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych mimo swej znacznej objętości i szczegółowości, praktycznie biorąc nie określa sposobu i zakresu oraz prawnych środków działania ministra w resorcie.

Z drugiej strony szereg przepisów ponadresortowych /prawa powszechnego/, które nazywam tutaj "szczególnymi" a dotyczących poszczególnych dziedzin zarządzania gospodarką, przyznaje określone kompetencje w tych sprawach przedsiębiorstwom i zjednoczeniom. Ostatnio cytowana uchwała nr 49 RM z 1972 r. stworzyła swoisty katalog tych uprawnień w sprawach z zakresu organizacji, planowania, inwestycji, cen, handlu zagranicznego etc. Uprawnienia te w oczywisty sposób ograniczają kompetencje ministrów do dowolnego

kształtowania przedmiotu i treści stosunków z jednostkami podległymi, podobnie jak ogranicza ich kompetencje szereg norm z dziedziny ustawodawstwa powszechnego nie tylko gospodarczego. Przepisy szczegółowe stanowią jakby szereg wyłomów w ogólnej normie kompetencyjnej.

Z punktu widzenia nas tu interesującego z wszystkich tych aktów wynika przede wszystkim:

- a/ decydujący wpływ ministra, jako pierwszego podmiotu omawianych tu stosunków, na kreowanie i znoszenie podmiotów tych stosunków,
- b/ domniemanie, że minister może władczo ingerować w sprawy jednostek podległych, chyba że przepisy szczególne wyraźnie zastrzegają tym jednostkom dane kompetencje,
- c/ istnienie pewnej sprzeczności w określeniu zasad kształtowania stosunków przez ministerstwo wynikającej z porównania ogólnych norm kompetencyjnych i z przepisów szczególnych.

Ad.a/ Uprawnienia w tej dziedzinie wymienione są enumeratywnie przez dekret o przedsiębiorstwach państwowych. Przepisy dekretu zastrzegają dla ministra:

- tworzenie przedsiębiorstw kluczowych w drodze zarządzenia danego ministra, wydane po uzgodnieniu z Ministrem Finansów i po porozumieniu z terenowym organem administracji państwowej /art.4 ust.1 dekretu/,
- ustalenie przez ministra wysokości funduszu statutowego nowo utworzonego przedsiębiorstwa w porozumieniu z Ministrem Finansów - art. 8 ust.1,
- likwidacja przedsiębiorstwa kluczowego w drodze zarządzenia - art.18 ust.1,
- nadanie statutu zjednoczeniu /zatwierdzonego przez Prezesa Rady Ministrów/ - art.20 ust.3,
- podporządkowanie zjednoczeniu jednostek resortowych nie będących przedsiębiorstwami - art.20 ust.4,
- zlecenie przedsiębiorstwu prowadzenia niektórych spraw zjednoczenia - art.27.

oraz uprawnienia wynikłe z nadrzędności służbowej:

- powołanie i odwołanie dyrektora przedsiębiorstwa kluczowego - art.14 ust.2 oraz art.15 ust.1,
- powołanie i odwołanie dyrektora zjednoczenia - art.22.

Zestawienie tych kompetencji ministra w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej resortu upoważnia do stwierdzenia, że "w obrębie struktury gospodarki państwowej mamy do czynienia z bardzo szczególną sytuacją, w której organy państwowe same tworzą, kształtują i znoszą partnerów swoich stosunków prawnych w ramach określonych układów organizacyjnych - resortów gospodarczych".³⁶

Zaznacza się tu zwłaszcza różnica między organami administracji państwowej w resorcie powołanym bezpośrednio aktami rządu ustawy a podporządkowanymi jednostkami gospodarczymi. Jakkolwiek i w tym ostatnim przypadku obowiązują ministra pewne rygory, to taki rozkład uprawnień między ministrem a podległymi jednostkami gospodarczymi przesądza o dominującej pozycji ministra w tym stosunku. Odnosi się to zwłaszcza do zjednoczeń i innych form grupowania jednostek gospodarczych jako najczęstszych bezpośrednich partnerów tych stosunków. W przeciwieństwie bowiem do rozwiązań w niektórych krajach socjalistycznych³⁷/np. Węgry, Bułgaria/ obowiązujące u nas przepisy nie przewidują innej niż administracyjnoprawna formy tworzenia takich ugrupowań. W tym zakresie stosunki minister-jednostki podległe mają wiele cech charakterystycznych dla stosunków "wewnętrznych" w ramach administracji. Z drugiej strony nie można tu mówić o całkowitej dowolności ministra zarówno co do formy i treści aktów erekcyjnych a sam dekret wyraźnie zastrzega formę zarządzenia dla takiego aktu - a więc formę będącą źródłem norm powszechnie obowiązujących w świetle konstytucji PRL. Wywołało to w rezultacie trudności teoretyczne w określeniu charakteru prawnego zarządzenia o utworzeniu przedsiębiorstwa, ponieważ w przeciwieństwie do innych aktów normatywnych nie posiada ono cechy ogólności adresata.³⁸

Do niedawna kompetencje ministra obejmowały również kształtowanie organizacji wewnętrznej podmiotów tych stosunków. Dopiero uchwała nr 49 RM z 1972 r. zastrzegła dla dyrektorów zjednoczeń uprawnienia do określania struktury organizacyjnej zjednoczeń i przedsiębiorstw /§ 2 ust.1/ oraz szczegółowej struktury organizacyjnej centrali zjednoczenia w ramach zatwierdzonej przez ministra ramowej struktury organizacyjnej /§ 3 ust.1 pkt a/. Jest to wyraz

procesu usamodzielniania podmiotów gospodarczych a w konsekwencji - "uzewnętrzniania" stosunków tych podmiotów z ministerstwem.

Ad. 5/ Bardziej niejasna wydaje się sytuacja kształtowania przez ministra stosunków "w pionie" w ujęciu dynamicznym - a więc w procesie oddziaływania ministra na jednostki podległe. Ani ustawy o utworzeniu urzędów ministrów ani dekret o przedsiębiorstwach nie wyliczają prawnych środków działania ministra oraz zakresu jego kompetencji. Ustawy powołujące urząd ministra a zwłaszcza tzw. rozporządzenia kompetencyjne wymieniają natomiast często zadania ministra nie wymieniając prawnych środków i form realizacji tych zadań. Mamy tu do czynienia z podobną redakcją jak to ma miejsce także przy określaniu uprawnień ministra z tytułu sprawowania koordynacji międzyresortowej /por.rozdz.o koordynacji międzyresortowej/.

Również uchwała nr 383 RM z 7.XII.1966 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych mimo swojej objętości i szczegółowości, praktycznie biorąc nie określa sposobu i zakresu działania oraz środków prawnych działania ministra w resorcie.

Szczególnie niejasne co do swojego charakteru prawnego są formy oddziaływania ministra na podporządkowane jednostki gospodarcze, nazywane przez uchwałę "wytycznymi".

I tak np. § 6 ust.1 uchwały mówi, że "naczelny dyrektor zjednoczenia, opierając się na wskaźnikach wynikających z NPG i w y t y c z n y c h ministra /podkr.moje T.G./ ustala kierunki działalności gospodarczej w branży, kieruje realizacją polityki gospodarczej oraz kieruje działalnością przedsiębiorstw". § 8 ust.1 uchwały stanowi, że "naczelny dyrektor zjednoczenia kieruje zjednoczeniem stosownie do obowiązujących przepisów na zasadzie jednoosobowego kierownictwa, zgodnie z wytycznymi właściwego ministra."

Uchwała mówi również o planie finansowym i rzeczowym centrali zjednoczenia "opracowanym na podstawie norm finansowych i wytycznych ustalonych przez właściwego ministra". O wytycznych mówi także § 10 ust.3, § 12 ust.1, § 13 ust.3 i 22 ust.1, § 8 ust.5 pkt 2 etc.

W tym świetle wszelkie rozważania doktryny prawa administracyjnego o "wytycznych" wogóle są na gruncie tych sformułowań

dla nas mało przydatne. Z przytoczonych przepisów wynika, że wytyczne o których mówi uchwała 383 są formą nakładania obowiązków na jednostki podległe, ustalania zadań planowych i środków oraz kierunków działania i wiążą adresata tak samo jak zarządzenia ministra tworzące lub likwidujące przedsiębiorstwo. Adresatem tych aktów jest zwłaszcza dyrektor zjednoczenia.

Należy tu podkreślić jakościową różnicę w stosunkach: przedsiębiorstwo-zjednoczenie oraz zjednoczenie-ministerstwo, jaka rysuje się na gruncie obecnych przepisów. Przede wszystkim na linii zjednoczenie-przedsiębiorstwo obowiązuje ogólna klauzula art.21 ust.1 dekretu o przedsiębiorstwach, w myśl którego "działalność zjednoczenia nie może ograniczać zastrzeżonej prawnie samodzielności zgrupowanych w nim przedsiębiorstw". Jakkolwiek jest to sformułowanie deklaratywne, które nie zostało dalej sprecyzowane ale istnieje np. przewidziana w uchwale 383 możliwość sporu przedsiębiorstwa ze zjednoczeniem "w sprawach o istotnym znaczeniu". Spór taki rozstrzyga minister. Podobnie przedsiębiorstwo może domagać się uzyskania wyczerpujących wyjaśnień od zjednoczenia na temat ustalonych wskaźników i wytycznych /§ 23 ust.3 uchwały/. Po pierwsze - nie daje to zjednoczeniu absolutnej przewagi /przynajmniej formalnie/ w stosunkach z przedsiębiorstwem. Po drugie - czyni bardzo wątpliwym kwalifikowanie takich wytycznych zjednoczenia jako aktów prawnych, wydawanych przez organ państwowy i cieszących się przywilejem władzności /przymusu wykonania/ skoro zjednoczenie musi w pewnych sytuacjach udowadniać celowość wydania takiego aktu.

Natomiast na linii ministerstwo-zjednoczenie takich przepisów brak. Uchwała 383 stanowi, że naczelny dyrektor zjednoczenia podlega bezpośrednio ministrowi /§ 8 ust.2 uchwały/. Brak wyjaśnienia, na czym szczegółowo podległość ta ma polegać. Wymienione przykłady sformułowania uchwały o wydawaniu wytycznych odnosiły się właśnie do dyrektora zjednoczenia.

Taki sposób sformułowania przepisów, w połączeniu z konstytucyjną pozycją ministra jako organu państwowego, powoduje dwa domniemania w stosunkach ministerstwo-zjednoczenie:

- domniemanie braku ograniczeń właściwości rzeczowej ministra w stosunku do zjednoczenia,
- domniemanie, że taka ingerencja w całym tym zakresie ma charak-

ter władczy a więc że akty te są aktami prawnymi /ogólnymi lub indywidualnymi/.

Takie domniemania są konsekwencją braku rozróżnienia w przepisach zadań /zakresu działania/, kompetencji /upoważnienia do działania ze skutkiem prawnym/ oraz prawnych środków działania ministra jako organu państwowego. To rozróżnienie zaś jest charakterystyczną cechą, jednym z elementów pojęcia organu administracji.³⁹

Brak ustalenia kompetencji i prawnych środków działania rodzi więc domniemanie, że minister jako organ państwa - którym niewątpliwie jest - działa tylko w sposób władczy. Wiadomo zaś, że wydawanie aktów prawnych o charakterze władczym nie jest i nie musi być wyłączną formą działania organu państwowego. Podniesiono też ostatnio w literaturze, że "...istnienie tych przepisów /kompetencyjnych T.G./ oraz działające jeszcze w części aparatu ministerstw gospodarczych nawyki centralistycznego zarządzania, wytworzone w ubiegłych okresach powodują, że istnieje podatny grunt dla przyjęcia domniemania, iż organy naczelne działają na zasadzie ogólnej kompetencji. Mamy tu zatem do czynienia ze swoistą sprzecznością pomiędzy założeniami programowo-teoretycznymi i określoną częścią przepisów prawnych /decentralizujących funkcje zarządzania/ a innymi przepisami i nawykami praktyki".⁴⁰

Wskazywano też już wielokrotnie w literaturze ekonomicznej i prawniczej, że w praktyce nie ma różnicy między tzw. wskaźnikami dyrektywnymi i orientacyjnymi i że wszystkie traktowane są w praktyce przez jednostki gospodarcze w resorcie jako wiążące.⁴¹ Na podstawie więc norm ogólnokompetencyjnych można mówić o swoistym spiętrzeniu kompetencji władczych ministra w kierowaniu resortem. Powoduje to, że na każdej czynności ministra czy ministerstwa kierowanej do podległych jednostek resortowych kładzie się jakby "cień" władczości tej czynności, płynący z nadrzędnej pozycji ministra i ministerstwa w resorcie.

W rezultacie w świetle aktów ogólnokompetencyjnych każda czynność w procesie kierowania wewnątrz resortu rodzi domniemanie, że jest czynnością administracyjnoprawną - a więc, że każdorazowo powoduje powstanie stosunku prawnego między ministerstwem a podporządkowaną jednostką. Stosunek taki miałby wszelkie cechy stosunku "wewnętrznego" prawnoadministracyjnego. Taka interpretacja pociąga-

łaby za sobą określone konsekwencje w określaniu charakteru prawnego innych elementów tego stosunku: przemawiałaby za kwalifikowaniem aktów wydawanych na podstawie tak określonej kompetencji - jako aktów wewnętrznych a zatem aktów, które nie muszą spełniać szeregu wymogów określonych dla "klasycznych" aktów normatywnych i administracyjnych. Również zbieżne z nią byłoby przydawanie dyretorowi przedsiębiorstwa czy zjednoczenia charakteru organu administracji.

Ad.c/ Przepisy szczególne wydawane są zazwyczaj przez inne naczelne organy władzy i administracji państwowej a zwłaszcza przez Radę Ministrów i ministrów ogólnokoordynujących, właściwych funkcjonalnie w danych dziedzinach spraw. Przepisy te, a także wydawane niekiedy indywidualne decyzje adresowane do poszczególnych podmiotów resortu gospodarczego /np. decyzje dotyczące cen, limitów dewiz, zmniejszenia podatku obrotowego, zgody na odstępstwa od reguł zatrudnienia i płac etc/ określają sytuację prawną jednostek resortu niejako niezależnie od nadzorującego te jednostki ministra. Stąd mają one charakter aktów "zewnętrznych" w stosunku do jednostek resortowych.

O ile treść omawianych w pkt.b przepisów kompetencyjnych mogłaby wskazywać /zwłaszcza w powiązaniu z pionową i hierarchiczną strukturą resortu/ na przewagę w omawianych stosunkach "w pionie" cech stosunku wewnętrznego w administracji - o tyle przeczyłoby temu z kolei znaczna ilość i "ciężar gatunkowy" przepisów szczególnych, ograniczających prawnie kompetencje ministra do kształtowania stosunków w resorcie a faktycznie zmniejszające znacznie jego "pole decyzyjne".

Nie sposób nie zauważyć, że mamy tu do czynienia z pewną sprzecznością między sformułowaniem ogólnym a szczegółowym, przy czym o ile sformułowania ogólne odzwierciedlają konstytucyjną pozycję ministra jako naczelnego organu administracji państwowej o tyle przepisy szczególne odzwierciedlają przede wszystkim rzeczywistą rolę i kompetencje ministra w aparacie zarządzania. Przepisy szczegółowe mają więc jakby charakter "przepisów technicznych" w procesie zarządzania i odzwierciedlają zawsze model zarządzania aktualnie przyjęty, ulegając częstym zmianom.

Wydaje się, że takie dwa sposoby określania zadań i kompetencji ministra mogą wywołać bardzo doniosłe konsekwencje. Oznacza to np., że może zachodzić sprzeczność między rolą ministra określoną /zresztą bardzo ogólnie/ w przepisach najwyższej rangi a rzeczywiście pełnionymi przez niego funkcjami, jeżeli zmiana modelu zarządzania wyprzedza istniejącą regulację prawną. Ta sprzeczność pomiędzy funkcją zapisaną a rzeczywistą nie da się wytłumaczyć w prostych kategoriach naruszania prawa, ponieważ funkcje rzeczywiste znajdują z kolei swoje odzwierciedlenie w przepisach szczególnych dotyczących różnych dziedzin zarządzania /mogą one być także rangi ustawowej/ oraz w szeregu przepisów niższego rzędu adresowanych do jednostek gospodarczych. Ponieważ i jedne i drugie przepisy stanowi powołane do tego organa państwowe, w wykonywaniu powierzonych tym organom zadań, stąd sprzeczność, która w innym ustroju byłaby sprzecznością działań z prawem, przy przyjęciu systemu państwowych organów zarządu gospodarką, zostaje niejako "inkorporowana" w system prawa obowiązującego. Może to powodować istnienie przepisów - często tej samej hierarchii - wzajemnie się wykluczających oraz sprzeczność między sformułowaniem ogólnym a szeregiem przepisów szczególnych.

Zjawisko to bardzo ostro dostrzegł Rozmaryn, pisząc w 1956 r. "...dotychczas niedostatecznie zdawaliśmy sobie sprawę z faktu, że również w dziedzinie kompetencji naczelných organów administracji państwowej decydujące jest częstokroć nie określenie ogólne lecz to, co wynika z przepisów szczegółowych.

Konstytucja oraz ustawy i dekrety o utworzeniu stanowisk ministrów podkreślają przeważnie ich rolę jako naczelných organów administracji państwowej, powołanych do kierowania określonymi działaniami administracji państwowej. Nie ulega przecież wątpliwości, że charakter ministra jako organu naczelnego i kierowniczego jest w tych aktach ustalony w sposób dostatecznie jasny i pełny. Niemniej jednak doświadczenie uczy, że to sprawy do końca nie załatwia. O rzeczywistym charakterze i roli organu decyduje bowiem - jak się okazuje - nie tylko ogólne /niesporne/ sformułowanie ale również - a w danej dziedzinie nawet przede wszystkim - przepisy szczegółowe, które regulują poszczególne dziedziny i kierunki działania tego organu. Przy niezmiennym i niezmiennym sformułowaniu ogólnym, faktycznie treść kompetencji, stanowiącej przecież pod pewnym względem jakby wiązkę kompetencji szczegółowych /w poszczególnych dziedzinach i

rodzajach spraw/ - okazuje się bynajmniej nie tak bogatą i rozległą jakby wynikało z samego tylko sformułowania ogólnego...

...Sformułowania ogólne muszą być zawsze traktowane łącznie z przepisami szczegółowymi... ograniczenie się do sformułowań ogólnych byłoby równoznaczne z deklaratywnością i niezgodne z należyty ujęciem i wyrażeniem rzeczywistości prawnej. /S.Rozmaryn: O rozszerzeniu uprawnień ministrów w PRL, PiP 1956 nr 3, s.431-435/.

Wynika z tego, że nie można wyciągać wniosków o pozycji ministra i zasadach kształtowania przez niego stosunków w resorcie tylko z ogólnych sformułowań kompetencyjnych bądź tylko zestawiając rzeczywiste kompetencje w poszczególnych dziedzinach, określone przepisami szczegółowymi. W obu bowiem przypadkach otrzymalibyśmy różne wnioski, nie odpowiadające całkowicie rzeczywistości. Sprawą zasadniczą jest kształtowanie się proporcji obu tych sposobów regulacji.

Przepisy szczególne praktycznie przesadzają o zakresie kompetencji w poszczególnych sprawach, stanowią więc niezbędne dopełnienie normy ogólnej. Znamienne zresztą, że decyzje o rozszerzeniu uprawnień ministrów dokonywane były często przez wyliczenie przepisów szczególnych ulegających zmianie.

Z kolei z samych szczegółowych uprawnień w poszczególnych sprawach nie można wnioskować czy uprawnienia te są "duże" czy "małe" - bez odwołania się do normy ogólnokompetencyjnej. Sformułowanie ogólne jest więc konieczne - właśnie wobec dużej ilości regulacji cząstkowych.

Korzyść płynąca jednak z zastosowania obu typów regulacji kompetencji ministra /ogólnej i szczególnej/ trwa jednak dotąd, dopóki obie te regulacje są zsynchronizowane a przepis szczególny jest wyjątkiem od reguły. W przeciwnym bowiem wypadku któraś z tych regulacji jest zbędna i powinna ulec zmianie. Nie można bowiem zapominać, że granica między niezbędnym uregulowaniem poszczególnych spraw w przepisach z poszczególnych dziedzin zarządzania gospodarką a takim natężeniem tej regulacji, która powoduje, że kompetencja ogólna staje się iluzoryczna - jest dosyć płynna i ilość może niepostrzeżenie przechodzić w nową jakość. Z jednej więc strony pozycję jednostek gospodarczych w resorcie kształtują akty wydane przez nadzorującego je ministra na podstawie ogólnokompetencyjnej /akty kierownictwa resortem/. Z drugiej strony pozycja ta kształto-

wana jest przez akty wydawane przez inne organy zarządzające "zewnętrzne" w stosunku do resortu oraz te akty prawne, które wydaje wprawdzie minister nadzorujący jednostki resortowe ale nie na podstawie normy ogólnokompetencyjnej ale w wykonaniu konkretnej delegacji, powierzonej mu w aktach wyższego rzędu /klasyczne akty normatywne/.

Kształtowanie się stosunków prawnych w resorcie między ministrem a jednostkami podległymi zależy w rezultacie od intensywności obu tych metod regulacji.

Regulacja stosunków na podstawie norm ogólnokompetencyjnych zbliża ten stosunek do klasycznego stosunku "wewnętrznego" w administracji i to tym bardziej, im mniejsza jest sfera zagadnień, w których regulacja następuje klasycznymi aktami normatywnymi, wydany na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w odrębnym przepisach.

Odwrotnie - zmniejszenie regulacji na podstawie norm ogólnokompetencyjnych poprzez ograniczenie jej zakresu bądź poprzez zwiększenie ilości przepisów szczególnych wydanych na podstawie szczegółowych upoważnień delegacyjnych - zmniejsza liczbę aktów prawnych ministra wydanych na podstawie kompetencyjnej i zbliża ten stosunek do klasycznego stosunku "zewnętrznego" między dwoma odrębnymi podmiotami a powiązanych tylko zależnością w pewnych sprawach, podobnie jak to ma miejsce w klasycznym stosunku obywatel-organ państwowy.

Sama proporcja obu tych grup aktów prawnych zależy będzie w ostatecznej instancji od przyjętych rozwiązań modelu zarządzania a więc zarówno od strukturalno-organizacyjnej budowy aparatu zarządzania gospodarką i zasad wyodrębnienia resortów gospodarczych w szczególności jak i od funkcji i zadań przypisanych poszczególnym organom.

Intensywności pierwszej metody regulacji stosunków w resorcie /na podstawie normy ogólnokompetencyjnej/ sprzyjać będą te wszystkie rozwiązania w przepisach, które budują wyraźne granice międzyresortowe i tworzą całkowitą podległość ministrowi jednostek zaliczonych do resortu. Najwyraźniej występuje to przy typie resortu opartego na kryterium branżowo-gałęziowym. W rozwiązaniu takim minister jest kierownikiem grupy jednostek całkowicie mu podległych i powiązanych ze sobą hierarchicznie.

Odpowiada on za wyniki działalności podległych mu jednostek stąd jego interwencja jest częsta a kontakty z tymi jednostkami bardzo bliskie. Takiemu rozwiązaniu odpowiada obecny sposób sformułowania normy kompetencyjnej, brak ograniczenia jego zakresu właściwości za pomocą sprecyzowanych środków prawnych działania i procedury działania oraz braku określenia granic nadzoru. Taki model zarządu resortem zbliżony jest do zarządu operatywnego i preferuje używanie instrumentów władczych. Zbliża to stosunki ministra z jednostkami podległymi do stosunków "wewnętrznych" zwłaszcza, że głównie minister a nie jednostki resortowe są bezpośrednimi adresatami dyspozycji od innych organów wykonawczo-zarządzających i ogólnokoordynacyjnych. Minister jest tu ogniwem transformującym te dyspozycje w prawo resortowe.

W takim modelu minister jest przede wszystkim kierownikiem i zarządcą grupy podmiotów mu podległych.

Inaczej natomiast przedstawia się sytuacja w odniesieniu do resortów typu funkcjonalnego, w których minister posiada tylko kompetencje w swoim zakresie działania, stanowiącym tylko wycinek funkcji kierownictwa. W modelu takim minister odpowiada tylko za powierzony mu zakres spraw, nie pokrywający się z całością kompetencji poszczególnych podmiotów resortu. Jego akty prawne oparte są na wyraźnie sprecyzowanych podstawach prawnych a jego kompetencje dają się "rozłożyć" na poszczególne środki prawne. Stąd posiada on tylko nadzór ograniczony, ponieważ nie odpowiada bezpośrednio za wyniki poszczególnych jednostek gospodarczych. Stosunki z jednostkami nadzorowanymi przez niego w powierzonym mu zakresie spraw mają charakter stosunków "zewnętrznych". W takim modelu przepisy proceduralne, określające zasady wydawania przez niego aktów prawnych do jednostek podporządkowanych jest nie tylko możliwa ale i konieczna, jako gwarancja uprawnień zastrzeżonych poszczególnym podmiotom.

W czystym modelu funkcjonalnym trudno w zasadzie mówić o resorcie, ponieważ jedna jednostka jest podporządkowana w poszczególnych zakresach spraw różnym ministrom. W modelu takim byłyby w zasadzie tylko stosunki "zewnętrzne" i kategoria prawa wewnętrznego - resortowego - przestałaby istnieć.

Oczywiście są to modele teoretyczne, pomiędzy którymi może

istnieć wiele stanów pośrednich. Obecna struktura resortu gospodarczego jest właśnie takim rozwiązaniem pośrednim, w której poszczególne rozwiązania bliższe są bądź pierwszemu bądź drugiemu rozwiązaniu. Stąd przeplatanie się cech charakterystycznych dla stosunków "wewnętrznych" i "zewnętrznych".

Przykładem tej pośredniości może być sposób określenia kompetencji za pomocą norm ogólnych ale i szczególnych, niejako podwójna odpowiedzialność za wykonanie zadań jednostek resortowych - z jednej strony samych tych jednostek z drugiej zaś i ministra /za część zadań narodowego planu gospodarczo-społecznego i budżetu określonych dla resortu/, używanie zarówno aktów prawnych wydanych na podstawie ogólnokompetencyjnej jak i aktów wydanych na podstawie szczególnych delegacji w procesie kierowania resortem etc.

Trudno też orzec generalnie, czy stosunki ministra z jednostkami podległymi są bardziej "zewnętrzne" czy "wewnętrzne", ponieważ nie posiadamy skali, wzorca, na których można byłoby to zmierzyć. W dodatku na różnych polach kompetencji istnieją różne nasilenia modelu nadzoru typu podmiotowego /całkowitego/ lub funkcjonalnego /częstkowego/. I tak w dziedzinie organizacji struktury resortu i kształtowania podmiotów resortowych istnieje przewaga stosunków typu "wewnętrznego". Z kolei w dziedzinach podległych organom funkcjonalnym /płace, system finansowy, reglamentacja materiałów i towarów, ustalanie cen etc./ jednostki resortowe są bezpośrednimi adresatami aktów prawnych tych organów i sfery te w dużej mierze są wyłączone z układu stosunków wewnętrznych w resorcie.

IV. CHARAKTERYSTYKA STOSUNKÓW PRAWNYCH W RESORCIE. WNIOSKI.

1. Wpływ pozycji prawnej ministra na charakter tych stosunków.

Złożony charakter stosunków ministra z podporządkowanymi jednostkami gospodarczymi, zawierający elementy stosunków zewnętrznych jak i wewnętrznych w ramach aparatu państwowego, wydaje się być konsekwencją podwójnej roli ministra w gospodarce i w systemie zarządzania. Pociąga to za sobą trudność jednoznacznego określenia jego aktów, wydawanych w ramach resortu.

Dlatego, aby odpowiedzieć na pytanie, jaki jest charakter

prawny stosunków ministra z podporządkowanymi jednostkami, muszę najpierw odpowiedzieć na pytanie, kim jest minister w świetle przepisów prawa i pełnionych przez niego funkcji w resorcie. ⁴²

Z jednej strony minister jest faktycznym kierownikiem szeregu państwowych organizacji gospodarczych, powiązanych ze sobą hierarchicznie i wieloszczeblowo. Wyobraźmy sobie przez chwilę, że minister pełni tylko taką rolę.

Dopóki nie nadalibyśmy - poprzez przepisy ustrojowe - ministrowi charakteru organu państwowego, to sam hierarchiczny sposób budowy resortu nie powodowałby nadania stosunkom zachodzącym w tej hierarchicznej strukturze charakteru stosunków administracyjnoprawnych, podobnie jak skuteczność oddziaływania dyrektora na załogę przedsiębiorstwa nie musi przecież wynikać z tego czy przypisze się mu czy nie charakter organu państwowego.

Innymi słowy - gdyby minister występował tylko w roli faktycznego kierownika resortu /oczywiście na podstawie upoważnienia prawnego, podobnie jak dyrektor przedsiębiorstwa/, jego czynności miałyby tylko charakter czynności faktycznych wykonywanych w granicach przyznanej mu kompetencji.

Z hierarchicznej struktury resortu można byłoby tylko wnosić o obecnie przyjętej liniowej i wysmukłej strukturze zarządzania. Wszystkie czynności kierownicze ministra mogłyby być oceniane z punktu widzenia zgodności lub niezgodności z prawem. Czynności zgodne z prawem, mieszczące się w granicach jego kompetencji, byłyby aktami stosowania prawa. Zatem proces kierowania resortem nie wymagałby rozpatrywania na płaszczyźnie wydawania aktów normatywnych lub administracyjnych.

W związku z tym jego akty /indywidualne czy ogólne/ byłyby tylko aktami kierownictwa /zarządu/. Wydaje się, że wówczas trafna byłaby teoria rozpatrująca je jako polecenia służbowe /podobnie jak polecenia służbowe dyrektora przedsiębiorstwa/. ponieważ wówczas istotnie tylko podległość służbowa byłaby jedyną gwarancją wykonania tych aktów. Wśród tych aktów kierownictwa zdecydowaną przewagę miałyby akty indywidualne - podobnie jak to ma miejsce obecnie.

Aktualna pionowa struktura resortu jest moim zdaniem niezbędna tylko do rozdzielania i przekazywania zadań indywidualnych, co jest ściśle związane z systemem planowania i zarządzania. Nie

jest natomiast niezbędna do wydawania aktów ogólnych, które nawet szybciej dojdą do adresatów w strukturze płaskiej, przy funkcjonalnej a nie podmiotowej budowie resortu.

Nasuwa się pytanie czy minister, występujący w takiej roli jako dyrektor swoistego super-przedsiębiorstwa /resortu/ musi być wogóle naczelnym organem państwowym. Wydaje się, że pozycja taka nie jest niezbędna do wykonywania takich zadań. Nie musi zatem do realizowania swojej funkcji kierownictwa wydawać klasycznych aktów normatywnych i administracyjnych.

Z drugiej strony minister, także minister resortu gospodarczego, w obecnym systemie prawnym jest właśnie naczelnym organem administracji państwowej. Zdecydowała o tym Konstytucja w art.33 ust.1 głosząc, że "ministrowie kierują określonymi działami administracji państwowej".

Ponieważ jednocześnie akty określające jego pozycję prawną i kompetencje /ustawy o utworzeniu urzędów ministrów, rozporządzenia kompetencyjne, dekret o przedsiębiorstwach etc./ nie określają dokładnie zakresu jego kompetencji i prawnych środków działania - nie odpowiadają zatem na pytanie, kiedy minister działa jako naczelnny organ państwowy. Innymi słowy: które z jego działań korzystają z autorytetu państwa a które są tylko faktycznymi czynnościami kierownictwa.⁴³

Ponieważ przepisy prawne na to nie odpowiadają, w rezultacie sięgnięto do implikacji wynikających z teorii organu państwowego: co przysługuje ministrowi jako naczelnemu organowi państwowemu. Stąd taki szeroki zakres sporów teoretycznych i terminologicznych co do kwalifikacji poszczególnych jego aktów do poszczególnych typów form działania organu państwowego, wyróżnianych przez teorię prawa administracyjnego.

Rozpatrywanie pozycji i funkcji ministra wyłącznie na płaszczyźnie normatywnej spowodowało traktowanie wszystkich jego działań jako wydawanie aktów prawnych ogólnych i indywidualnych mimo czasami dość dużych różnic między tymi aktami wewnątrzresortowymi a klasycznymi aktami normatywnymi i indywidualnymi.

Tę pozycję ministra jako organu państwowego przeniesiono następnie na niższe szczeble resortu gospodarczego, traktując te szczeble /bądź ich dyrektorów/ jako organy państwowe. Taka inter-

pretacja nie wydaje się z kolei możliwa do bezkrytycznego przyjęcia.

Ostatnio sformułowano tezę, że tylko ta druga rola ministra gospodarczego jest prawidłowa. S.Kowalewski pisze: "kierownik resortu powinien być przedstawicielem Rządu wobec przemysłu. Inne rozwiązania są błędne". 44

Ten wariant zakłada zatem, że minister działałby w stosunku do jednostek tylko jako organ państwowy - a zatem w przewidzianych formach prawnych i na podstawie konkretnych upoważnień. Postulat ten nie jest zresztą nowy i na pewno atrakcyjny teoretycznie, ponieważ w takim układzie sytuacja prawna w resorcie byłaby znacznie mniej skomplikowana. Jak na razie jest to jednak tylko postulat.

W obecnym bowiem stanie prawnym i faktycznym obie omówione tu role ministra zachodzą na siebie, przy czym nie ma między nimi wyraźnego rozgraniczenia. Oznacza to, że nie podobna ustalić, kiedy minister działa jako organ państwowy a kiedy jako kierownik resortu, odpowiedzialny za wykonanie zadań jednostek podległych /w rezultacie posługuje się i środkami kierownictwa /jak każdy kierownik/ i środkami władczymi w sensie prawnoadministracyjnym. Ponieważ zaś środki władcze są "silniejsze" to ta rola ministra i ten arsenał środków nałożył się niejako na czynności i środki kierownictwa. Stąd nawet typowe czynności faktyczne w procesie zarządu /żądanie i przekazywanie informacji, wskazówki techniczne o właściwościach i parametrach materiałów w procesie produkcyjnym, wytyczne wyboru najbardziej optymalnego wariantu inwestycyjnego etc./ są obarczone "cieniem władztwa" i funkcjonują tak samo jak klasyczne akty normatywne.

Słusznie też zauważono ostatnio, że takie połączenie funkcji konkretnych i ogólnych jest niekorzystne dla tych ostatnich. "...koncepcja podwójnej roli gospodarczych organów naczelnych jest nie do utrzymania również i z uwagi na tysiącokrotnie sprawdzoną prawidłowość zawartą w prawie Greshama...jeżeli danemu organowi powierzmy dwa typy zadań, jeden bardziej precyzyjny i uchwytne a drugi mniej, to niemal cała energia tego organu skoncentruje się na zadaniach bardziej uchwytne i konkretnych. Interesy poszczególnych zgrupowań przemysłowych są bardziej uchwytne i wymierne w stosunkowo krótkich jednostkach czasu niż z reguły bardziej długodystansowe interesy społeczne. Jeżeli więc danemu organowi powierzymy i pierws-

i drugie - w codziennej praktyce będzie się zajmował wyłącznie pierwszymi..." 45

Podniesiono również wątpliwość, czy takie zaangażowanie w sprawę wykonania zadań resortu pozwala ministrowi reprezentować ogólnospołeczny punkt widzenia a nie wąski interes resortowy. 46

Wydaje się, że opisana tu prawidłowość działa nie tylko w odniesieniu do faktycznych funkcji i zadań ministra, ale także w stosunku do środków prawnych form oddziaływania ministra na jednostki podległe - mianowicie organ mogący posłużyć się środkami słabszymi i silniejszymi wybierze silniejsze - jeżeli brak wyraźnych ograniczeń stosowania tych ostatnich. Stąd środki silniejsze /akty normatywne i administracyjne/ wyparły słabsze i stąd tendencja do utożsamiania wszystkich działań ministra z działaniami o charakterze władztwa administracyjnego a nie różnych form oddziaływania i kierowania pośredniego. Być może jest to jeden z czynników utrwalających centralistyczny obraz zarządzania resortem - mimo iż decentralizacja kompetencji w niektórych sprawach jest dosyć daleko posunięta, a uprawnienia ministra są o wiele mniejsze, wskutek szeregu regulacji szczegółowych, niżby to wynikało z normy ogólnokompetencyjnej.

Ta złożona rola ministra gospodarczego w resorcie, mająca swoje odbicie zarówno w aktualnie istniejących przepisach prawnych jak i w faktycznym sposobie wykonywania przez niego powierzonych zadań rzutuje w zasadniczy sposób na charakter prawny jego stosunków z jednostkami podległymi. Zasadnicze cechy tych stosunków takie jak kreowanie i znoszenie podmiotów tych stosunków, sposób określenia jego kompetencji w przepisach ogólnokompetencyjnych i płynące stąd domniemanie, duża intensywność wydawania wewnętrznych aktów resortowych opartych na podstawie kompetencyjnej oraz podmiotowa budowa typowego resortu przemysłowego /generalna właściwość ministra w stosunku do wszystkich podmiotów zgrupowanych w resorcie/ a także hierarchiczna i szczeblowa struktura resortu - wszystko to przemawiałoby do przewagi w tych stosunkach elementów stosunku wewnętrznego w administracji. Nie mieszczą się one jednak całkowicie w tym schemacie, ponieważ jednostki gospodarcze podległe ministrowi wyodrębnione są nie tylko cywilno-prawnie ale i administracyjno-prawnie, posiadają więc "wiązkę" przyznaną im uprawnieniami do działania w poszczególnych sprawach. Powoduje to, że sytuacja

tych podmiotów regulowana jest szeregiem przepisów szczególnych, ponadresortowych a także aktami normatywnymi ministra wydawanymi na podstawie delegacji zawartych w tych przepisach szczególnych. W tym więc zakresie posiadają elementy stosunków zewnętrznych.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że ta dwoista rola ministra jako organu państwowego i organu faktycznego zarządu resortem jest niejako powtórzeniem, tylko na wyższym szczeblu, podobnie dwoistej roli dyrektora przedsiębiorstwa z tym jednak zastrzeżeniem, że w tym przypadku pozycja ministra jako między innymi organu administracji jest tu bezsporna. Jest to dowodem, że rozwiązania strukturalno-organizacyjne w przepisach oddziałują na siebie wzajemnie i muszą być z sobą zsynchronizowane. Stąd nie można określać charakteru prawnego jakiejś instytucji bez rozpatrywania jej w kontekście całości.

Ostatnio notujemy szczególne nasilenie dyskusji zarówno nad modelem samego resortu gospodarczego jak i pozycji ministra w tym resorcie. Modele te budują pewien uproszczony "idealny" wariant rozwiązań strukturalnych, biorąc za punkt wyjścia albo jedną albo drugą rolę ministra i systemu powiązań jednostek przez niego nadzorowanych. Dotyczą one oczywiście stanów postulowanych, a więc de lege ferenda.

Koncepcje te uważam za użyteczne teoretycznie ale tylko w tym sensie, w jakim pełnią one rolę pewnego idealnego wzorca, pozwalającego określić w jakiej mierze rozwiązania obecnie istniejące zbliżają się - lub są odległe - od takiego modelu. Oczywiście model taki, aby pełnić rolę punktu odniesienia, musi być rozwiązaniem ekstremalnym, krańcowym.

Natomiast nie opowiadał się tutaj za żadnym z nich przede wszystkim z tego względu, że łatwość interpretacji stosunków ministra z jednostkami podległymi w istniejących kategoriach prawa administracyjnego, przy przyjęciu takiego czy innego modelu, nie może być wystarczającym powodem do wysuwania postulatów odnośnie rzeczywistości. Byłoby to przejawem swoistego idealizmu - próbą budowania rzeczywistości na wzór przyjętych sztywnych kategorii pojęciowych. O wyborze rozwiązań powinny decydować przede wszystkim racje społeczno-polityczne, ekonomiczne, organizacyjne etc. a do ich wysuwania uprawniona jest przede wszystkim praktyka zarządzania oraz dyscypliny szczegółowe. Podzielał w pełni pogląd,

że rolą prawnika w tym zakresie jest przede wszystkim czuwanie nad precyzją sformułowań i nad prawnymi konsekwencjami przyjętych rozwiązań.

Z tego punktu widzenia pozostaje tylko zauważyć, że - jeśli nie chcemy sprowadzić pozycji ministra do jednej z wymienionych tu ról - to niezbędne wydaje się ściśle rozgraniczenie czynności prawnych rodzących stosunki administracyjno-prawne w resorcie /a więc czynności będących źródłem praw i obowiązków jednostek podległych/ od czynności kierownictwa, rodzących stosunki faktyczne w procesie kierowania, dla których jednak zbędne jest nadawanie rangi źródeł praw i obowiązków podległych podmiotów. Wydaje się przy tym, że oba te sposoby przejawu funkcji kierownictwa nie muszą się wzajemnie wykluczać.⁴⁸

Odróżnienie to nie jest bynajmniej łatwe na gruncie dotychczasowych przepisów a także i de lege ferenda. Być może udałoby się jednak wyodrębnić generalny stosunek prawny /statyczny/ między ministrem a podporządkowanymi jednostkami, wynikający z nadrzędności ustrojowej, oraz poszczególne stosunki nawiązywane w trakcie bieżącego kierownictwa. Tylko te ze stosunków kierownictwa rodziłyby skutki prawne, które odwoływałyby się wyraźnie do tego pierwszego stosunku, generalnego /np. przez wymóg odpowiedniej procedury wydawania aktów resortowych oraz zastrzeżonej dla nich formy prawnej/. Zwykle bowiem oba te typy stosunków się utożsamia, w każdym z tych poszczególnych, czynnościowych dopatrując się nadrzędności, która występuje w tym pierwszym, generalnym. Konstrukcja taka odwoływałaby się zatem do koncepcji prawa ustrojowego w administracji, ponieważ generalny stosunek nadrzędności /statyczny/ jest typowym stosunkiem prawno-ustrojowym. Być może inna konstrukcja okazałaby się użyteczna.

W każdym razie nie ulega wątpliwości, że wyodrębnienie stosunków prawnych, wynikających z czynności prawnych ministra skierowanych do jednostek podporządkowanych o tradycyjnym charakterze stosunków administracyjnych od faktycznych czynności zarządu resortem, znacznie ułatwiłoby ich jasną interpretację, zarówno przez naukę jak i przede wszystkim przez praktykę.

W obecnej sytuacji istnieje brak wyraźnego rozgraniczenia tych pojęć i stąd domniemanie, zwłaszcza w praktyce zarządzania, że każda czynność kierownicza jest czynnością prawną. Powoduje to

biurokrację zarządzania, usztywnianie instrumentów kierowania gospodarką a w konsekwencji może osłabiać efekty przeprowadzonej przepisami prawnymi decentralizacji.

2. sposoby rozgraniczenia aktów prawnych ministra od aktów kierownictwa resortu.

Postulowane tu rozgraniczenie czynności ministra o charakterze aktów prawnych/generalnych i indywidualnych/ od faktycznych czynności kierownictwa, realizowanych przez każdego kierownika niezależnie od tego czy jest on czy nie organem administracji- może być przeprowadzane w dwóch sposób:

- same prawo może określać, które z tych czynności kierowniczych, po spełnieniu określonych warunków, są aktami prawnymi a zatem mogą określać sytuację prawną podmiotów w resorcie w sposób konstytucyjny. Innymi słowy byłyby te "kwalifikowane" czynności kierownictwa, którym, ze względu na ich wagę, prawo przyznaje rangę aktów prawnych. Nie mogą być one zatem kwestionowane merytorycznie przez jednostkę podległą, muszą być wykonywane. Korzystają więc z tych wszystkich cech, z których korzystają akty władcze organu państwowego. Kryterium wyodrębnienia tych czynności jako aktów prawnych polegałoby zatem nie na przedmiocie regulacji ale na metodzie regulacji, poprzez zastosowanie określonej procedury, kwalifikującej ~~daną~~ daną czynność kierownictwa do aktów prawnych,

- drugim sposobem wyraźnego wyodrębnienia aktów prawnych od pozostałych czynności kierownictwa, realizowanych przez ministra, byłoby zastosowanie formy aktu prawnego tylko do regulacji w pewnych, określonych sferach przedmiotowych/kryterium przedmiotowe/.

Najczęściej mamy jednak do czynienia w praktyce z zastosowaniem obu tych kryteriów. I tak np. sfera tworzenia przedsiębiorstw zarezerwowana jest, przez przepisy dekretu o przedsiębiorstwach państwowych, do regulacji drogą zarządzenia. Same jednak zarządzenia erekcyjne musi dla swojej ważności być wydane zgodnie z określoną procedurą i spełnić szereg warunków/treść, uzgodnienia etc/.

Wydaje się, że dotychczas zbyt wielką uwagę przywiązywano do tych przepisów i konstrukcji prawa administracyjnego, które określają zakres i granice uprawnień jednostek gospodarczych, dopatrując się w nich swoistej gwarancji tak określonej samodzielności. Oczywiście jest rzeczą bezsporną, że przyznanie danej jednostce gospodarczej konkretnych uprawnień na płaszczyźnie prawa administracyjnego i zapisanie ich w przepisach ponadresortowych ogranicza ingerencję organów nadrzędnych. W tym sensie przepisy takie przyczyniają się do zmniejszenia zakresu /i ilości/ dyspozycji w pionie.

Zagwarantowanie samodzielności jednostek gospodarczych nie jest jednak celem samym w sobie a tylko środkiem służącym do sprawnej realizacji zadań i tylko w tej mierze jest potrzebne w jakiejś sprawność tą zwiększa.

Nie wydaje się jednak możliwe precyzyjne podzielenie zakresów rzeczowych działania i kompetencji na wszystkich stopniach kierowania, zwłaszcza że z samych założeń teorii kierowania podział ten nie powinien być zbyt sztywny i móc podlegać zmianom w trakcie wykonywania zadań.

Wydaje się również, że istnieje pewna sprzeczność w interesach kierujących i kierowanych. Organ kierujący będzie chciał zawsze zagwarantować sobie jak największy "łz dyspozycyjny". Przeciwnie jednostki kierowane będą dążyły do maksymalnego zagwarantowania sobie samodzielności w takim stopniu, w jakim ułatwia to im wykonywanie ich zadań.

Stąd rezerwy planowe, nadmierne gromadzenie zapasów środków obrotowych w przedsiębiorstwach etc.

Z tego względu, zwłaszcza w obecnym stanie prawnym, w którym nadrzędność ministra organizacyjna nie tworzy granic stosowania instrumentów kierownictwa a później uznawania ich za władcze, uważam za warunek rozwiązania tego problemu, uporządkowanie w stosunkach resortowych instrumentów kierowania jednostkami podległymi. Dopiero to działanie może, równoległe z porządkowaniem zakresu kompetencji na poszczególnych szczeblach - uporządkować prawne stosunki w resorcie.

Postulat ustanowienia ścisłej procedury przy wydawaniu przez ministra resortowych aktów generalnych i indywidualnych jest niewątpliwie "atrakcyjny" teoretycznie dla wyjaśnienia stosunków prawnych w resercie, ponieważ, poprzez przesłanki nieformalne wprowadziłby bardzo proste kryterium wyróżnienia aktu prawnego, rodzącego nowe stosunki prawne. Zbyt sformalizowana procedura nie zdałaby jednak egzaminu w praktyce ponieważ mogłaby spowodować nadmierne usztywnienie i sformalizowanie instrumentów kierowania resortem. Musi więc ona być na tyle uproszczona aby nie powodować takich następstw.

Jeśli zaś chodzi o decentralizację uprawnień w resercie, jako równoległą metodę porządkowania stosunków w resercie, to można zauważyć:

- ustalenie przedmiotowe samego zakresu wydaje się być przede wszystkim sprawą nauk ekonomicznych i doświadczeń praktyków gospodarczych. Do prawników należy tylko zwrócenie uwagi na prawne konsekwencje ustalonej decentralizacji - nie ma sensu decentralizacja obszaru decyzyjnego, w który później organ nadrzędny ustawicznie ingeruje.
- przeprowadzenie decentralizacji nie wyklucza wcale nadzoru to znaczy nie powoduje więc, że obszar decyzji zdecentralizowanych wypada całkowicie z zasięgu działania organów kierujących z chwilą przekazania tego pola decyzji jednostkom zdecentralizowanym. Oznacza to tylko tyle, że organ kierujący /w naszym przypadku minister/ nie będzie prowadził bieżącej działalności operatywnej w tym obszarze a pozostawia sobie tylko możliwość ostatecznej weryfikacji decyzji powziętych przez organy zdecentralizowane. Weryfikacja taka dokonana jest w trybie i formach ściśle określonych przez prawo. Konsekwentne przeprowadzenie prawne uzasadnionej ekonomicznie decentralizacji nie jest możliwe bez określenia nadzoru sprawowanego nad resortem przez ministra jako nadzoru weryfikacyjnego, ograniczonego.⁴⁹

W obecnym stanie legislacji gospodarczej najwyraźniej nie odróżnia się upoważnienia do tworzenia aktów resortowych od stosowania nadzoru, uważając sam fakt sprawowania nadzoru za dostateczną podstawę do wydawania tych aktów. Bez ścisłego rozgraniczenia w przyszłych przepisach podstaw prawnych do tworzenia prawa w resercie oraz podstaw prawnych do działania w trybie nadzoru - nawet postulowane uściślenie ogólnej normy kompetencyjnej nie załatwi sprawy, bo akty te będą tworzone przez kierownictwo resortu jako akty w trybie nadzoru a w innych /zdecentralizowanych/ tylko w granicach i środkach nadzoru ograniczonego.

Natomiast stosunek zjednoczenia do przedsiębiorstwa powinien być oparty tylko na stosunku kierownictwa to znaczy na wykonywaniu faktycznych aktów kierownictwa na podstawie ustalonej kompetencji zjednoczenia do sprawowania tego kierownictwa.

Stosunki łączące zjednoczenie z przedsiębiorstwem są jakościowo różne od tych pierwszych i nie ma potrzeby nadawania im rangi aktów władczych prawnie wiążących /inaczej bowiem doszlibyśmy do wniosku, że zarządzenie dyrektora zjednoczenia jest aktem normatywnym/. W szczególności zbędne i niekorzystne może być budowanie statusu zjednoczenia /dyrektora zjednoczenia/ jako organu państwowego, ponieważ dwa organy państwowe pionowo ustawione są zbędne w kierowaniu resortem. Tak ustawiony organ będzie miał charakter tylko przekazywający i administracyjno-prawny charakter tego organu /a co za tym idzie: domniemanie kompetencji do działań władczych w całym zakresie działania tego organu/ będzie zawsze zamykał i rozszerzał jego kompetencje, podobnie jak wykazaliśmy to w odniesieniu do ministra. Będzie więc zawsze przeszkodą w realnej decentralizacji przedsiębiorstw i innych jednostek w resorcie bezpośrednio wykonujących swoją działalność. Wydaje się, że praktyka potwierdza wysunięte tu obawy.

Rozważania tu przeprowadzone nie odpowiedziały na szereg pytań oraz z pewnością nie wyczerpały bardzo trudnego i złożonego zagadnienia. Wydaje się też, że na gruncie obowiązujących przepisów, nie zawsze jest możliwa jednoznaczna odpowiedź, o czym zresztą świadczą ogromne kontrowersje w doktrynie. Nie było też celem tych rozważań sformułowanie jakiegoś "modelu stosunków prawnych w resorcie" który by pogodził przepisy, teorię i potrzeby praktyki.

Celem opracowania było zwrócenie uwagi na konieczność ściślejszego uregulowania prawnego charakteru instrumentów kierowania resortem gospodarczym. Wydaje się, że zwłaszcza obecnie, istnieje pilna konieczność głębszej refleksji nad skutecznością "władczości" wielu z tych instrumentów, a może także zrezygnowanie z niektórych.

Nie zawsze bowiem koncentracja kompetencji na szczyblu organu kierującego oraz mnożenie środków władczych w jego dyspozycji zwiększa efektywność i skuteczność kierowania.

Zwiększenie zaś skuteczności kierowania resortem i efektywności działania podmiotów gospodarujących jest zaś nadrzędnym celem wszelkich badań w tym zakresie.

Przypisy, rozdział I

1. J. Stareściak: Administracja, zagadnienia teorii i praktyki, W.Pr., W-wa 1974, s.216 i n.
2. Z. Rybicki: Administracyjne-prawne zagadnienia gospodarki planowej W-wa 1968, s. 191.
3. Państwo i Prawo nr.5-6 z 1956 r.
4. S. Rozmaryn: O rozszerzeniu uprawnień ministrów w PRL, Państwo i Prawo nr. 3 z 1956 r.
5. M. Jareszyński: Z problematyki teorii organów państwowych, Państwo i Prawo nr. 7 z 1956 r.
6. J. Stareściak: Prawne formy ... s.173, W. Dawidowicz: Nauka prawa administracyjnego 1965, PWN, s.301 i n.
7. Sprawy te omawia wyczerpująco J. Łętowski w pracy: Polecenie służbowe w administracji, W.Pr.1972, s.63 i n.
8. Wyczerpująco omówił te problemy R. Malinowski w pracy: Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową" PWN 1975, str.196 i n. i dalej opieram się głównie na zawartych tam stwierdzeniach.
9. Tamże, s.215.
10. J. Łętowski: op.cit., s.100, 116.
11. R. Malinowski, s.197.

Przypisy, rozdział II

12. Z. Rybicki: Administracyjno-prawne ..., s.189.
13. M. Jaroszyński pisał w 1947 r. "...stwierdzając uzasadnioną na ogół tendencję do wzrostu liczby resortów jako następstwa rozszerzania się agend administracji i uintensywnienia się środków jej działania, trzeba równocześnie mieć na uwadze tę okoliczność, że wszelkie różnicowanie aparatu można usprawiedliwić jedynie wtedy i o tyle, kiedy i o ile jest ono naprawdę niezbędne... Dlatego poddawanie rewizji i racjonalizowanie liczby resortów jest jednym z ważnych problemów ustroju administracyjnego. Tym bardziej, że na kreowanie nowych resortów wpływają niekiedy nawet bardzo ważne ale przejściowe przyczyny.

Gdy one odpadną kończy się ratie essendi resortu...".

Jako typowe kryteria wyodrębnienia wymieniał: pokrewieństwo rzeczowe spraw, jedność techniki pracy, najbardziej odpowiadającej rodzajowi spraw, jednakowy optymalny gatunek ludzi, potrzebnych do wykonywania głównych funkcji, względy ilościowe, które nieraz uzasadniają przydział pewnej kategorii spraw, ilościowo nieznacznych do danego resortu mimo rzeczowych i technicznych różnic albo przeciwnie - podział bliskich rzeczowo spraw na dwa resorty jako że pojemność każdego ośrodka dyspozycji jest ograniczona.

Szpeciallynie ostro Jaroszyński zwracał uwagę na konieczność funkcjonalnego a nie liniowego /podmiotowego/ podporządkowania: "W każdym razie przedmiotem podziału resortowego winny być funkcje a nie rzeczy i ludzie. Jedna i ta sama rzecz i jeden i ten sam człowiek "podlega" różnym resortom ze względu na pewne stosunki i pewne funkcje państwa. Dążność do innego podziału, aniżeli funkcjonalny, jest bardzo ryzykownym symplifyzmem..."
M. Jaroszyński w: Z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL, PWN 1964, s.36-7.

14. Główny Urząd Statystyczny: Systematyka Organizacyjna. Według stanu na dzień 31 grudnia 1974.
15. T. Rabska: Prawo administracyjne resortów gospodarczych, 1973, s.118. Jakkolwiek określenie resortu gospodarczego jest zbudowane na ekonomicznym kryterium gałęziowym, to samo określenie przynależności resortowej nie zawsze jest odzwierciedleniem ekonomicznej klasyfikacji gospodarki narodowej. W dużej mierze wynika to stąd, że każdy resort przemysłowy chce być samowystarczalny, organizując sobie własne zaplecze usługowe, inwestycyjne etc.
16. Dane tu podane nie są już całkowicie aktualne, ponieważ opierają się na cyt. Systematyce Organizacyjnej GUS-u, Wwa 1974. Szereg zmian organizacyjnych weszło w życie z dniem 1.I.1975.
17. Por. ustawa z 25 listopada 1970 r. prawo budżetowe /Dz.U.nr 29, poz.244/.
18. Np. sytuację instytutów naukowo-badawczych reguluje ustawa z 17.II.1961 o instytutach naukowo-badawczych /Dz.U.nr 12, poz.60 z późn.zm./, sytuację ośrodków badawczo-rozwojowych -

uchwała nr 191 RM z 24.11.1970 /M.P.nr 43/ etc.

8. Prawne określenie rozrachunku gospodarczego znajduje się w uchwale RM z 17.IV.1950 r. w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych objętych budżetem centralnym /M.P.Nr A-55, poz.630/. Uchwała wprowadziła pojęcie pełnego rozrachunku gospodarczego na którym prowadzone jest przedsiębiorstwo jako całość i wewnętrznego rozrachunku gospodarczego w poszczególnych komórkach organizacyjnych przedsiębiorstwa. Wewnętrzny rozrachunek może być pełny lub ograniczony /§ 11 uchwały/. W przedsiębiorstwach wielozakładowych poszczególne zakłady mogą być prowadzone na zasadach wewnętrznego pełnego rozrachunku gospodarczego a więc na takich samych jak przedsiębiorstwo, nie posiadają jednak osobowości prawnej.
9. Zakład określony jest w przepisach jako "zespół obiektów majątkowych, które stanowią zorganizowaną całość służącą do osiągnięcia celów gospodarczych lub społecznych, jeżeli zespół ten nie posiada odrębnej osobowości prawnej lub nie jest odrębną jednostką budżetową" /§ 2 rozporządzenia RM z 4.X.1958 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania w ramach administracji państwowej przedsiębiorstw, instytucji oraz zakładów, nieruchomości i innych obiektów majątkowych /Dz.U.nr 28 z 1970 v., poz.225/.
10. J.Biszniewski: Przedsiębiorstwo państwowe a WOG, PUG 1973, nr 7-8.
19. Por.np.A.Chełmoński: Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich, Wrocław 1966.
20. R.Malinowski: op.cit., s.145 i n.
21. Pogląd taki reprezentuje u nas przede wszystkim Z.Rybecki: Administracyjno-prawne ... s.153. Pogląd odmawiający uznania dyrektora przedsiębiorstwa za organ państwowy reprezentuje W.Dawidowicz: O podstawach teorii przypisującej dyrektorowi przedsiębiorstwa charakter organu administracji państwowej PiP 1967, nr 7.
Zestawienie poglądów na ten temat zawiera monografia L.Bara: Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego, PWN 1968 r.
Por.również stanowisko R.Malinowskiego który uważa że spór ten ma cechy sporu pozornego a przeciwstawne stanowiska są oparte

na niewspółrzędnych kryteriach podziału /R.Malinowski: Węzłowe problemy.. s.134 i n./

22 Np.W.Roskoński: Wewnętrzne akty normatywne w przedsiębiorstwie, Przegląd Organizacji nr 12 z 1974 r.

23 W ten sposób określała uprawnienia centralnych zarządów uchwała Prezydium Rządu z 13.XII.1950 r. w sprawie włączenia w skład ministerstw centralnych zarządów /M.P. z 1951 r. nr A-5, poz. 65/.

24 Na podstawie uchwały nr 128/1958 w sprawie zmian struktury organizacyjnej państwowego przemysłu kluczowego /nie publ./ a później w nowelizacji dekretu o przedsiębiorstwach państwowych w 1960 r.

25 Mp.P. nr 69, poz.327, zm.: 1969 nr 10, poz.93, 1971 nr 26 poz.166.

26 Z.Rybicki: Administracyjno-prawne ... s.195.

Autor ten podkreśla, że " na zjednoczenie jako na jednostkę organizacyjną zajmującą określone miejsce w systemie zarządzania gospodarką narodową patrzeć należy pod następującymi kątami widzenia:

- po pierwsze, jako na specyficznie zorganizowaną jednostkę państwową, której kierownik jest organem zarządu gospodarką narodową. Specyficzność zorganizowania polega na wyłączeniu zjednoczenia z aparatu techniczno-wykonawczego ministerstwa, przy równoczesnym usytuowaniu zjednoczeń przedsiębiorstw kluczowych w zasadzie jako jednostek, obejmujących zasięgiem swego działania cały obszar państwa, co wynika z przyjętej koncepcji branżowej organizacji przedsiębiorstw w naszym kraju,
- po drugie - jako na jednostkę gospodarczą wyposażoną w osobowość prawną, co stwarza możliwość brania udziału w obrocie społecznym oraz nawiązywania nie tylko administracyjno-prawnych /i innych podobnego charakteru/, ale również cywilno-prawnych stosunków z innymi jednostkami gospodarczymi, a w tym i przedsiębiorstwami wchodzącymi w skład zjednoczenia,
- po trzecie - jako na zrzeszenie gospodarcze, grupujące przedsiębiorstwa kluczowe określonej branży ...odbiciem

którego to zrzeczenia jest przede wszystkim kolegium zjednoczenia..." Z.Rybicki, s.196.

W dalszych rozważaniach zajmuję się zjednoczeniem w pierwszym znaczeniu tego podziału, tzn.jako ogniwem zarządu w systemie zarządzania resortem.

27 W polskim piśmiennictwie reprezentuje ją przede wszystkim Z.Rybicki, który uważa, że dyrektor zjednoczenia jest - jednocześnie - organem państwowego zarządu gospodarką narodową, organem osoby prawnej, jaką jest zjednoczenie, oraz przewodniczącym kolegium zjednoczenia /i rady techniczno-ekonomicznej/ - op.cit. s.195.

Podobnie K.Sobczak: "...podstawowe kompetencje jak też uprawnienia do działania w formach administracyjno-oraowych dowodzą, że dyrektorzy zjednoczeń są organami administracyjnymi". Zaraz dalej pisze jednak, że "nie można by jednak twierdzić, iż administracyjno-prawny charakter stosunków między dyrektorem zjednoczenia a organami przedsiębiorstwa da się po prostu określić przez nadrzędność pozycji dyrektora... znamię nadrzędności zjednoczeń występuje aktualnie wespół z krystalizującą się metodą działania, iż w praktyce we wszystkich ważniejszych sprawach dyrektor naczelny zjednoczenia postępuje wobec przedsiębiorstwa według zasady: audiatur et altera pars... być może iż przyjęcie jej w praktyce jest jednym z czynników powodujących prawie całkowity brak odwołań dyrektorów przedsiębiorstw od decyzji dyrektorów naczelnych zjednoczeń", K.Sobczak: Stosunki prawne przedsiębiorstw ze zgrupowaniem /w:/ Grupowanie przedsiębiorstw, Zagadnienia prawne, Ossolineum 1972, s.212-213.

28. T.Rabska, op.cit. s.95.

29. Tamże, s.96.

30. W rzeczywistości, jak wykazały badania prowadzone w INP PAN umowy takie są rzadko spotykane - por.K.Sobczak: Stosunki prawne... op.cit. s.245.

Przypisy, rozdział III

31. Por.stwierdzenie Z.Rybickiego:

"...organy państwowe w toku realizacji swych zadań, określonych obowiązującymi przepisami prawa, stosują formy działania

ustalone prawem oraz tego rodzaju formy, które nie są przez prawo expressis określone, aczkolwiek nie są również przez prawo zabronione" /podkr.moje - T.G./ . Z.Rybicki: Administracyjno-prawne...s.158. Szeroki zasięg stosowanych form wynika z organizatorskiej roli tych organów i z konieczności dostosowania form do aktualnych potrzeb. Nasuwa to jednak duże trudności w "tradycyjnym" rozróżnieniu form władczych i niewładczych a nawet nasuwa wątpliwość, czy podział ten może być praktycznie przydatny w dziedzinie zarządzania gospodarką.

Problem ten porusza M.Wostal w odniesieniu do stosunków w zjednoczeniu: "Formy prawne oddziaływania zjeenoczenia na zgrupowane przedsiębiorstwa państwowe". Sesja naukowa na temat: Problemy zarządzania gospodarką narodową, Poznań luty 1975.

32. I tak E.Łętowska, analizując zakres samodzielności przedsiębiorstwa, pisze "...problem samodzielności przedsiębiorstw obejmuje dwa zagadnienia: zakres samodzielności i konkretnej swobody decyzji w sprawach wchodzących do tego zakresu" /podkr.moje/, PUG 1971, nr 11.

Podobnie J.Wiszniewski "...stopień samodzielności gospodarce determinują dwa czynniki: krąg wskaźników dyrektywnych wiążących przedsiębiorstwo oraz uprawnienia jednostek nadrzędnych do ingerencji w działalność przedsiębiorstwa". Prawne aspekty reform funkcjonowania gospodarki, PUG 1971, nr 12.

33. Por.np.ustawa z 21.XI.1967 o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu Maszynowego /Dz.U.z 1967 nr 43, poz.215/,
ustawa z 10.II.1949 r. o zmianie organizacji naczelnych władz gospodarki narodowej /Dz.U.z 1949 r. nr 7, poz.43, zm.: Dz.U. z 1950 r. nr 44, poz.400, z 1952 r. nr 18, poz.109/.
dekret z 11.7.1956 o utworzeniu urzędu Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego /Dz.U. 1956 nr 30, poz.139/,
ustawa z 22.3.1957 o zmianach w organizacji i zakresie działania naczelnych organów administracji państwowej w niektórych gałęziach przemysłu, budownictwa i komunikacji /Dz.U. nr 17, poz.86, zm.: 1962 nr 32, poz.150/.

Podobnie tzw. "rozporządzenia o zakresie działania" np.:

- rozporządzenie RM z 11.1967 w sprawie zakresu działania MPC /Dz.U.nr 43, poz.216, zm.: Dz.U.1969 nr 20/,
- rozporządzenie RM z 21.11.1967 w sprawie zakresu działania MPM /Dz.U. nr 43, poz. /itd.

Na uwagę zasługują nowsze akty z ostatnich lat, które przeprowadzają pewne rozróżnienie między zakresem działania a kompetencjami - np. ustawy o Ministrze Handlu Wewnętrznego i Usług /Dz.U. z 1972 nr 11, poz.74/, Ministrze Pracy i Płac, Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej oraz rozporządzenia określające zakres ich kompetencji. Jednak akty te dotyczą ministrów tzw. ogólnogospodarczych a nie przemysłowych.

34 A. Chełmoński: Rola kontroli finansowo-gospodarczej w zarządzaniu gospodarką państwową, /w:/ Zagadnienia kontroli finansowo-gospodarczej przedsiębiorstw i zjednoczeń, PAN INP, Ossolineum 1973 s.60.

35. Przez przepisy powszechnie obowiązujące rozumie się zazwyczaj przepisy zawarte w aktach najwyższej rangi /ustaw, dekretów i rozporządzeń/ regulujących tzw. materię ustawową. Por. np. definicję: przez powszechne obowiązywanie należałoby rozumieć prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów: wszystkich organów państwowych, wszystkich organizacji społecznych, instytucji, przedsiębiorstw państwowych etc." H. Rot: Doskonalenie działalności prawotwórczej organów administracji, PiP 1974 nr 4. Opok jednak przepisów tej rangi istnieje gęsta "siatka" przepisów wydanych przez Radę Ministrów i poszczególnych ministrów /oraz centralnych organów administracji państwowej/a dotyczących zarządu gospodarką. Przepisy te /a zwłaszcza uchwały Rady Ministrów/ są w różny sposób powiązane z przepisami ustawodawstwa powszechnego a powiązanie to w systematyce źródeł prawa budzi szereg wątpliwości. Nie chcąc więc przesądzać tutaj sprawy czy wszystkie one należą do prawa powszechnego nazywam całą tę grupę przepisów, różnej rangi, wydanych przez organy pozaresortowe lub ponadresortowe - "przepisami szczególnymi". Przepisy te wiążą także ministra w zarządzaniu resortem i regulują szereg poszczególnych dziedzin działalności jednostek znajdujących się w resorcie. Są więc formą funkcjonalnego oddziaływania na resort innych ośrodków pozaresortowych.

36. R. Malinowski: Węzłowe problemy... s.192.

37. Z. Rybicki: Administracja gospodarcza europejskich krajów RWPG, 1975, s.218 i n.

38. "...wobec tego nasuwa się myśl, że być może próbowaliśmy wyjaśnić charakter aktu o utworzeniu przedsiębiorstwa za pomocą nieodpowiednich pojęć. Zarówno akt normatywny administracji jak i decyzja administracyjna należą do arsenału pojęć wykształconych w tradycyjnej nauce prawa administracyjnego, która odnosiła te pojęcia do procesu tworzenia prawa oraz stosowania norm prawa administracyjnego powszechnego /materialnego i procesowego/, regulującego stosunki między aparatem państwowym a społeczeństwem. Nic też dziwnego, że utworzona w tych warunkach i dla tych celów aparatura pojęciowa może okazać się nieprzydatna dla wyjaśnienia zjawisk z dziedziny prawa ustrojowego..." Dawidowicz, Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce, PWN 1970, s.307.

39. Por.np. definicję organu administracyjnego:

"uwzględniając ...elementy konstrukcyjne pojęcia organu państwowego a mianowicie: a/ działanie w imieniu państwa, b/ wyodrębnienie organizacyjne, c/ ustalone prawem kompetencje, d/ substrat osobowy organu i e/ właściwe mu formy działania - należy stwierdzić, że organ administracyjny jest to wyodrębniona jednostka administracji państwowej, posiadająca ustalony prawem i jej tylko właściwy zakres działania /które może być zaliczone na rzecz państwa w zakresie organizowania stosunków społecznych/ oraz podejmująca te działania za pośrednictwem określonym prawem osób i w s w o i s t y c h d l a n i e j f o r m a c h p r a w n y c h /podkr.moje, T.G./ - J.Starosiak, E.Iserzon: Prawo administracyjne, W-wa 1965, s.183.

40. R.Malinowski, op.cit. s.191.

41. L.Zębowicz pisze:

"...Jeszcze w 1970 r. liczba obowiązujących przedsiębiorstwo wskaźników dochodziła do liczby 100 a nawet więcej, jakkolwiek f o r m a l n i e /podkr.moje - TG/ dyrektywny charakter miało jedynie 6 wskaźników...w praktyce jednak pozostałe wskaźniki zbliżały się do charakteru nakazowego i tak były traktowane przez przedsiębiorstwa". O metodach zarządzania polskim przemysłem, KiW 1974, s.25.

Przypisy, rozdział IV

42. Problem określenia roli ministra gospodarczego w całym aparacie zarządzania gospodarką jest przedmiotem dyskusji. W Materiałach z plenarnego posiedzenia Komisji Partyjno-Rządowej dla Unowocześnienia Systemu Gospodarki i Państwa, 12.IV.1972, czytamy:

"Istotnym zadaniem ... jest kształtowanie pozycji ministerstw jako reprezentantów Państwa wobec organizacji gospodarczych. Ta zmiana pozycji ministerstw jest konsekwencją zmian w całym systemie zarządzania. Kierunek działań ministerstw branżowych w sterowaniu przedsiębiorstwami należy podporządkować ogólnopństwowemu kierunkowi rozwoju, preferencjom ogólnospołecznym. Jednocześnie ministerstwa branżowe zyskać powinny możliwość samodzielnego stosowania instrumentów, niezbędnych do skutecznego sterowania działalnością przedsiębiorstw..." s.29-30.

Sformułowano również koncepcję, iż sterowania w gospodarce dokonuje Rząd poprzez swoje organa funkcjonalne, "natomiast ministerstwa branżowe powinny pełnić funkcje o charakterze sztabowym, które wspomagałyby oddziaływanie organów funkcjonalnych" - K.Golinowski: Rola i funkcje ministerstw w nowym systemie planowania i zarządzania, Organizacja, Metody, Technika 12/1973.

Autor ten na podstawie obserwacji stanu dotychczasowego jest twierdzi, iż "trudno byłoby natomiast zaliczyć do Centrum ministerstwa branżowe tzn. ministerstwa różnych gałęzi przemysłu, ponieważ dotychczasowe ich kompetencje oraz kryteria oceny ich działalności wskazują, że organy te stanowią nadbudowę organizacji gospodarczych, mimo, że formalnie są naczelnymi organami administracji państwowej. W dotychczasowej praktyce są one raczej reprezentantem przemysłu wobec Rządu i organów funkcjonalnych, aniżeli interesu ogólnospołecznego wobec nadzorowanego przemysłu" /tamże/.

W rezultacie uważa on, że do formułowania zadań obligatoryjnych /a więc do stosowania środków władczych/ lepiej nadają się organy funkcjonalne.

Niejako koncepcją pośrednią jest przypisanie ministerstwu obu tych funkcji - organu państwa reprezentującego ogólnospołeczny punkt widzenia a zarazem organu zarządzającego organizacjami gospodarczymi - T.Wrzaszczyk: Doskonalenie struktur i układów organizacyjnych w przemyśle maszynowym, "Przegląd Organizacji" 5/1973.

Jeżeli tak to nasuwa się od razu pytanie w której z tych dwu ról kierownicy tych ministerstw uczestniczyliby w pracach Rządu.

43. Rozróżnienie takie ma zasadnicze konsekwencje dla określenia prawnego charakteru użytych form prawnych. Por. na ten temat wypowiedź Z. Rybickiego:

"...formy nie określone jednoznacznie w przepisach prawnych nie mogą być formami o charakterze władczym. Stosowanie przy-
musu administracyjnego będącego jedną z konsekwencji władczego
działania może bowiem mieć miejsce tylko wtedy, jeżeli przepis
prawa taką możliwość wyraźnie przewiduje. Wynika to z zasady
praworządności działania wszystkich organów realizujących admi-
nistrację państwową, a w tym i organów administracji gospodar-
czej..." Z. Rybicki, Administracyjno-prawne... s. 158.

44. S. Kowalewski: Uwagi o pozycji kierownika resortu gospodarczego,
Organizacja, Metody, Technika nr 11/1974.

Por. również na ten temat:

J. Gosiewski: Głos w dyskusji o nowej roli i funkcji ministerstw
gospodarczych, Organizacja, Metody, Technika 4/1974.

S. Kowalewski: O kryterium branżowości jako podstawie wyodrębnie-
nia ministerstw przemysłowych, Organizacja, Metody, Technika
nr 10/1974,

Sz. Jakubowicz: Rola i funkcje centralnych organów gospodarczych
na tle zasad systemu funkcjonowania gospodarki, wdrażanego przez
jednostki inicjujące, Instytut Planowania 1974,

S. Włoszczowski: Problematyka struktur organizacyjnych z punktu
widzenia roli i funkcji ministerstwa branżowego, Instytut
Planowania 1974,

S. Dulski: Funkcja sterowania działalnością bieżącą jednostek
gospodarczych przez ministerstwo branżowe, Instytut Planowa-
nia 1974,

K. Poznański: Sterowanie postępem technicznym na szczeblu minis-
terstwa branżowego, Instytut Planowania 1974,

J. Bień: Rola, funkcje i instrumentarium ministerstwa funkcjo-
nalnego, Instytut Planowania 1974,

wywiad z min. Olszewskim: Trybuna Samorządu Robotniczego, nr 2
1974,

wywiad z wiceministrem przemysłu chemicznego - ministerstwo
w nowym systemie zarządzania, Organizacja, Metody, Technika
11/1973.

45. S.Kowalewski: Uwagi o pozycji ... /por.przypis⁴²/.
46. J.Gosiewski: Głos w dyskusji .../por.przypis⁴²/
47. Patrz przypis⁴²:44
48. Zwrócił na to uwagę Z.Rybicki przy omawianiu zakresu stosowania władczych form w administracji /przez organ państwowy w ogólności/: "...zakres niewładczych form jest szerszy... organ stosujący formy niewładcze nie traci oczywiście swej dominującej pozycji wynikającej z jego kompetencji..." Z.Rybicki: Administracyjno-prawne... s.158.
49. Nadzór ograniczony umożliwia określenie praw i obowiązków po obu stronach: nadzorującej i nadzorowanej i charakteryzowałby się przede wszystkim:
- ustawowym określeniem kompetencji organu administracji państwowej sprawującego nadzór nad państwową organizacją gospodarczą przez wymienienie w ustawie, w jakich przypadkach, przy użyciu jakich środków prawnych oraz w jakim trybie organ nadrzędny będzie miał prawo wkraczać w sposób władczy w sferę działania państwowej organizacji gospodarczej /uchylenie decyzji, nakaz, wykonanie zadania/ - określenie wyczerpujące,
 - przyznanie określonych środków prawnych jednostce gospodarczej umożliwiające prawo do obrony przeciw jednostce nadrzędnej, która przekroczy swe kompetencje lub nakłada obowiązki lub zadania planowe sprzeczne z prawem lub planem.
- Por.L.Bar: Państwowe organizacje gospodarcze /zagadnienia legislacyjne/, PiP nr 7/1974,
- L.Bar: Nadzór państwowy nad kombinatem /w:/ Studia z dziedziny prawa administracyjnego, Ossolineum 1971.
- R.Malinowski: Węzłowe zagadnienia... s.240 i n.

IOK
PAN

30372