

Tadeusz Smyczyński

Skutki cywilnoprawne aktu administracyjnego w obrocie społecznym

Palestra 17/12(192), 57-63

1973

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Skutki cywilnoprawne aktu administracyjnego w obrocie uspołecznionym

W gospodarce planowej akt administracyjny jest zdarzeniem prawnym wywołującym określone skutki cywilnoprawne w sferze obrotu uspołecznionego. Orzecznictwo arbitrażowe wskazuje na odpowiedzialność organów zarządzających gospodarką narodową za szkody wyrządzone podległym jednostkom na skutek decyzji zmierzających do zmiany lub anulowania zadań gospodarczych. Autor omawia wypadki odpowiedzialności jednostek nadrzędnych za szkody wyrządzone podległym przedsiębiorstwom oraz wskazuje na szczególny stosunek prawny łączący przedsiębiorstwo z jego zjednoczeniem.

Sposób zarządzania gospodarką narodową w naszym kraju uległ dość znacznym przeobrażeniom. O ile w pierwszych latach powojennych stosowano metodę centralnego podporządkowania jednostek gospodarki uspołecznionej i kierowania nimi za pomocą aktów administracyjnych, o tyle po 1956 r., w miarę zmiany modelu gospodarczego, wprowadzono system umowny, częściowo powiązany z administracyjną formą wpływania na przebieg zjawisk gospodarczych.

Akt administracyjny jest w gospodarce uspołecznionej środkiem inspirującym i sterującym podstawowymi nurtami życia gospodarczego. W polskim ustawodawstwie dotyczącym zarówno administracji gospodarczej jak i administracji ogólnej bardzo często spotykamy się z aktem administracyjnym jako środkiem do osiągnięcia celu, którego ostateczna realizacja nastąpi w sferze cywilnoprawnej. Stąd też znajdujemy w doktrynie podziały aktów administracyjnych na grupę aktów, które stanowią dla stron wystarczającą podstawę do wykonania zawartych w nich postanowień, oraz na grupę aktów administracyjnych rodzących wprawdzie między stronami stosunek cywilnoprawny, jednakże nakazujących zarazem stronom albo upoważniających jedną ze stron do szczegółowego określenia treści tego stosunku w drodze umowy¹.

Do pierwszej grupy należą decyzje o przekazywaniu zakładów i nieruchomości między organizacjami państwowymi w trybie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4.X.1958 r.², a także decyzje o przekazywaniu te-

¹ A. Wolter: Prawo cywilne — Zarys części ogólnej, Warszawa 1967, s. 285—287; J. Staroścjak: Prawne formy działania administracji, Warszawa 1957, s. 178; T. Smyczyński: Skutki cywilnoprawne aktu administracyjnego, NP nr 1/1971, s. 40.

² Tekst jednolity: Dz. U. z 1970 r. Nr 28, poz. 225.

renów państwowych w użytkowanie³; w obu tych wypadkach do egzekwowania obowiązków jednostki przekazującej i przejmującej wystarcza sama decyzja, która jest wyłącznym źródłem skutków cywilnoprawnych. Należy zaznaczyć, że spory wynikające z powstałego na podstawie takiej decyzji stosunku prawnego rozstrzygają państwowe komisje arbitrażowe (§ 14 rozporządzenia).

Do drugiej grupy aktów administracyjnych należą w obrocie społecznym przede wszystkim akty planowania, a w dziedzinie gospodarki nieruchomościami państwowymi — decyzje organów administracji państwowej o sprzedaży nieruchomości lub o oddaniu ich w użytkowanie wieczyste⁴.

Analiza aktów administracyjnych i ich funkcji w aktualnym modelu zarządzania gospodarką społeczną skłania do traktowania ich nieco inaczej niż pozostałych, typowych aktów z zakresu administracji ogólnej. Niektórzy autorzy czynią różnicę między regulacją w tej formie stosunków w ramach szeroko pojętego aparatu administracji a regulacją stosunków wzajemnych w odniesieniu do jednostek gospodarki społecznej, co wiąże się z przyjęciem poglądu o „zewnątrznej” i „wewnętrznej” sferze oddziaływania organów państwowych⁵. Według A. Jaroszyńskiego klasyfikowanie aktów administracyjnych w zależności od prawnego usytuowania podmiotów, będących adresatami tych aktów, może mieć znaczenie tylko porządkujące, ponieważ zasada praworządności wymaga, aby akt administracyjny wywoływał te same skutki prawne wobec każdego adresata.

Nie negując słuszności powyższej zasady, wydaje się jednak, że trzeba dostrzegać odrębność tzw. aktów planowania oraz wszelkich innych zarządzeń, zaleceń i instrukcji, wydawanych w ramach administracji gospodarczej. Obserwacja statusu i funkcji jednostek nadrzędnych oraz wzajemnych stosunków tychże z podległymi przedsiębiorstwami pozwala zauważyć, że zjednoczenia coraz bardziej przestawały być organami administracji, natomiast stały się czymś w rodzaju przedsiębiorstw⁶.

A. Stelmachowski twierdzi nawet, że chociaż z jednej strony zjednoczenia są organami administracji gospodarczej, to jednak z drugiej są swoistą korporacją mniejszej lub większej liczby przedsiębiorstw⁷.

W związku z tym powstają wątpliwości co do charakteru prawnego

³ Rozporządzenie RM z dnia 31.V.1962 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 1969 r. Nr 3, poz. 19).

⁴ Ustawa z dnia 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tekst jedn.: Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159, art. 20); ustawa z dnia 12.III.1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71); rozporządzenia RM z dnia 22.XI.1968 r. w sprawie przekazywania nieruchomości rolnych i niektórych innych nieruchomości położonych na terenie gromad pomiędzy jednostkami gospodarki społecznej (Dz. U. z 1969 r. Nr 1, poz. 1).

⁵ A. Jaroszyński: Akt administracyjny jako forma ochrony zasobów naturalnych w systemie gospodarki planowej PRL, PiP nr 7/1971, s. 70 oraz autorzy wymienieni w piśmie 11 powołanej pracy.

⁶ M. Madey: Stosunki własnościowe przedsiębiorstw państwowych, Warszawa 1964, s. 47.

⁷ A. Stelmachowski: Orzeczenia arbitrażu a decyzje organów administracji, PUG nr 8—9/1969, s. 267.

działań zjednoczenia, ponieważ mogą nimi być decyzje administracyjne lub oświadczenia woli albo też akty typu korporacyjnego. Zjednoczenie bowiem może grupować inne jednostki bezpośrednio jemu podległe albo podporządkowane na zasadzie porozumień, zawartych w ramach koordynacji gospodarczej⁸.

Według J. Topińskiego system umowny jest dwuszczeblowy, w którym jednostki nadrzędne dokonują uzgodnień, a więc zawierają umowę tworzącą organizacyjny schemat zawierania dalszych szczegółowych umów przez jednostki znajdujące się w ich pionach organizacyjnych⁹. Można postawić tezę, że akty wydawane przez organa tzw. administracji gospodarczej w procesie zarządzania gospodarką narodową są w nikłym tylko stopniu aktami władczymi, tj. aktami administracyjnymi w tradycyjnym rozumieniu prawa administracyjnego.

Większość działań jednostek nadrzędnych polega na współdziałaniu, pomaganiu, ustalaniu generalnych założeń produkcji, zbytu, zawieraniu uzgodnień, porozumień, a nawet szczegółowych umów w imieniu lub w interesie zgrupowanych jednostek gospodarczych¹⁰. Są to bardziej czynności cywilnoprawne, ale też o specyficznym charakterze. Powodują one podejmowanie postanowień o charakterze *iuris cogentis* dla zainteresowanych jednostek, które z kolei mogą dalej, w ograniczonym zakresie, kształtować obowiązki umowne.

Według M. Andrełowicza umowa w obrocie uspołecznionym nie jest tylko wyrazem woli stron w zakresie kształtowania stosunku cywilnoprawnego, lecz jednocześnie stanowi narzędzie zarządzania gospodarką narodową, wskutek czego autonomia woli stron zostaje ograniczona na rzecz planowo regulującej działalności organów państwa.

Nie wolno zapominać o tym, że państwo socjalistyczne, będące zarówno podmiotem władzy jak i właścicielem podstawowych środków produkcji, w ramach zasad gospodarki planowej musi stosować formę administracyjnego sterowania zasadniczymi procesami gospodarczymi oraz decydować w tej właśnie formie o podstawowych proporcjach rozwoju gospodarczego kraju. Zarządzanie gospodarką narodową w formie aktów administracyjnych znajduje zastosowanie przede wszystkim na najwyższym szczeblu, tj. rządu i poszczególnych resortów. W miarę schodzenia w dół, na szczebel zjednoczenia, forma ta stopniowo ogranicza swój administracyjnoprawny charakter natomiast znaczenia nabiera działanie zjednoczeń „stosując pomoc, poradę oraz w szerszym zakresie instrumenty ekonomiczne”¹¹. Ewolucja sposobu kierowania gospodarką uspołecznioną wskazuje na odchodzenie od rygorów administracyjnych, natomiast zmierza do uwypuklenia elementów współdziałania, reprezentowania bezpośrednich

⁸ Loc. cit.

⁹ J. Topiński: System umowy jako instrument zarządzania i kierowania gospodarką uspołecznioną, wyd. ZPP, Katowice, Centralne Studium Zaoczne dla pracowników obsługi prawnej J.g.u., zesz. 14.

¹⁰ Instrukcja Przewodniczącego Komitetu Planowania przy Radzie Ministrów z dnia 7.X.1966 r. w sprawie postępowania przy zawieraniu i wykonywaniu umów sprzedaży i umów dostawy (MP z 1966 r. Nr 57, poz. 277 oraz z 1967 r. Nr 6, poz. 29).

¹¹ W. Bagiński: Głosa do orzeczenia GKA z dnia 23.VII. 1969 r., OSPIKA nr 9/1971, poz. 160.

wykonawców zadań gospodarczych, a nawet do ponoszenia odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkody wyrządzone swoim działaniem.

Decyzje organów zarządzających, zmierzające do zmiany lub anulowania zadań gospodarczych, wywołują określone skutki cywilnoprawne. Orzecznictwo arbitrażowe słusznie ocenia je w świetle przepisów prawa cywilnego, choćby nawet wypływały one z aktów administracyjnych *sensu stricto*. Odpowiedź na pytanie, jaki wpływ na dalsze istnienie stosunku umownego ma decyzja o zaniechaniu wykonania umowy, zależy od tego, czy decyzję wydał organ zwierzchni dla obu stron lub posiadający szczególne uprawnienia koordynacyjne, czy też pochodzi ona od organu nadzorującego tylko jedną stronę. Utrwaliła się zasada że dłużnik nie może skutecznie zwolnić się od spełnienia świadczenia, jeżeli niemożliwość świadczenia spowodowana jest decyzją jego jednostki nadrzędnej, niezależnie od szczebla¹². Cytowane orzeczenie GKA słusznie podkreśla, że umowy mogą być rozwiązywane w braku odmiennych klauzul umownych lub przepisów szczegółowych tylko zgodnym oświadczeniem woli stron. Stanowisko powyższe umacnia samodzielność przedsiębiorstw jako podmiotów cywilnoprawnych obrotu w gospodarce społecznej i jest godnym aprobaty przejawem utrwalania umownych stosunków pomiędzy jednostkami gospodarki społecznej z jednoczesnym ograniczeniem do koniecznego minimum roli środków administracyjnych.

Jeżeli dłużnik nie wykonuje umowy powołując się na decyzję swojej jednostki nadrzędnej, to obowiązany jest wynagrodzić stronie przeciwnej szkodę rzeczywistą lub zapłacić karę umowną. Dłużnik ma także możliwość przeniesienia obowiązku odszkodowawczego na swoją jednostkę nadrzędną, jeżeli tylko zawiadomi ją niezwłocznie, że wykonanie decyzji spowoduje niewykonanie umowy oraz jeżeli najpóźniej w ciągu 7 dni zawiadomi drugą stronę o niemożności wykonania zobowiązania wskutek decyzji jej organu nadrzędnego (o.w.s. § 56 w związku z § 58)¹³.

Inaczej kształtuje się sytuacja prawna stron, jeżeli decyzja została wydana wspólnie przez jednostki nadzorujące obu partnerów lub przez jednostkę, której obie strony podlegają. W wypadku takim żadna ze stron nie jest zobowiązana do zapłaty odszkodowania drugiemu kontrahentowi, jeżeli nabywca zawiadomi sprzedawcę o rozwiązaniu umowy w terminie 7 dni od powzięcia wiadomości o decyzji jednostek nadrzędnych¹⁴ albo zaproponuje zmianę umowy (§ 59 o.w.s.). Niedopełnienie tego obowiązku przez nabywcę powoduje odpowiedzialność za szkodę poniesioną przez sprzedawcę wskutek decyzji obu jednostek nadrzędnych. W razie zgodnego rozwiązania umowy lub dokonania odpowiedniego ustalenia w postępowaniu arbitrażowym każda ze stron ponosi sama szkodę powstałą w jej zakresie¹⁵.

Następstwem omawianej wspólnej decyzji jednostek nadrzędnych

¹² Orzeczenie GKA: z dnia 24.VI.1970 r., PUG nr 11/1970, poz. 827 oraz z dnia 30.XII.1969 r., PUG nr 7/1970, poz. 808. Por. także J. Topiński: op. cit., s. 16.

¹³ W. Jaślan, J. Sokołowski: Rodzaje wpływu jednostek nadrzędnych na stosunki umowne w gospodarce społecznej, PUG nr 12/1969, s. 405.

¹⁴ Orzeczenie GKA z dnia 23.VII.1969 r., OSPiKA nr 9/1971, poz. 160 z glosą W. Baglińskiego.

¹⁵ W. Jaślan, J. Sokołowski: op. cit., s. 406.

powinno być zawarcie przez strony umowy likwidacyjnej, w której należy dostosować stosunki umowne do obowiązków wynikających z zarządzenia jednostek nadrzędnych oraz podjąć starania zmierzające do ograniczenia szkody i do ustalenia sposobu jej naprawienia.

Z powyższych rozważań wypływa wniosek, że niemożliwość świadczenia wynikająca z decyzji jednostek zwierzchnich nie prowadzi do wygaśnięcia zobowiązania i całkowitej ekskulpacji stron tego stosunku prawnego. Należy bowiem wziąć pod uwagę, z jakich przyczyn doszło do wydania określonej decyzji. Jeżeli jednostki nadrzędne uzgodniły wprawdzie konkluzję decyzji o zaniechaniu wykonania świadczenia w myśl warunków umowy, to jednak można wykazać, że za niemożliwość świadczenia jedna ze stron ponosi odpowiedzialność, a zatem powinna ona wynagrodzić szkodę stronie poszkodowanej¹⁶. W ten sposób realizowałyby się w obrocie uspołecznionym zasada odpowiedzialności cywilnej sprawcy szkody powstałej wskutek popełnionych przez niego działań lub zaniechań.

Pełną odpowiedzialność odszkodowawczą ponosi strona, z której zawinieniem łączy się wydanie decyzji zakazującej spełnienia świadczenia. Dotyczy to w szczególności wypadków wprowadzenia do obrotu przez producenta towaru złej jakości. Powyższa decyzja stanowi podstawę do odstąpienia od umowy przez nabywcę z przyczyn, za które odpowiada producent¹⁷. Omówione wyżej zasady odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów na skutek wydanych przez jednostki nadrzędne decyzji odnoszą się do obrotu towarowego.

W stosunkach wynikających z umów o roboty budowlano-montażowe brak jest podstaw do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od organów, których decyzje uniemożliwiły wykonanie robót. W wypadkach takich odpowiada jednostka, która nie wywiązuje się z umowy, mimo że przyczyną jest decyzja jednostki nadrzędnej¹⁸. Natomiast w wyniku zaprzestania realizacji inwestycji na podstawie wiążącej obie strony decyzji administracyjnej powstają między nimi nowe stosunki zobowiązaniowe związane ze skutkami wykonania decyzji. Dotyczą one przede wszystkim likwidacji placu budowy i kosztów z tego wynikających¹⁹. Główna Komisja Arbitrażowa wskazuje na akt administracyjny jako na źródło powstania zobowiązań, natomiast zdaniem glosatora A. Ohanowicza bezpośrednią przyczyną jest nie akt administracyjny, lecz rozwiązanie umowy lub niemożliwość świadczenia tym aktem spowodowana²⁰. Akt administracyjny tylko wtedy rodzi stosunek obligacyjny, gdy wyraźnie określa treść tego stosunku, a w szczególności świadczenia stron²¹.

Można więc stwierdzić, że powyższa decyzja, zakazująca tylko reali-

¹⁶ Powyższy pogląd zdają się wypowiadać, chociaż niebezpośrednio, także: W. Baginiński: Glosa do orzeczenia GKA z dnia 23.VII.1969 r. (OSPika nr 9/1971, s. 384) oraz J. Trojanek: Zmiana i rozwiązanie umowy w obrocie uspołecznionym na skutek decyzji jednostek nadrzędnych (PUG nr 12/1969, s. 396).

¹⁷ Orzeczenie GKA z dnia 13.X.1970 r., OSPika nr 10/1971, poz. 185 z glosą Łętowskiego.

¹⁸ Orzeczenie GKA z dnia 30.XI.1966 r., PUG nr 8—9/1967, poz. 587.

¹⁹ Orzeczenie GKA z dnia 20.I.1967 r., OSPika nr 1/1968, poz. 19.

²⁰ A. Ohanowicz: Glosa do orzeczenia GKA z dnia 20.I.1967 r., OSPika nr 1/1968, s. 42.

²¹ Loc. cit.

zacji inwestycji wykonywanej na podstawie umowy, jest źródłem zdarzenia, na skutek którego dopiero powstają nowe zobowiązania stron. Wymieniona decyzja może jednak stanowić podstawę do zawarcia przez strony nowej umowy, likwidującej dawną i precyzującą związane z tym obowiązki stron. Umowa ta jest źródłem stosunku obligacyjnego powstałego między inwestorem a wykonawcą.

Z praktyki mającej odbicie w cytowanym wyżej orzecznictwie arbitrażowym oraz z wyraźnych tendencji doktryny można z całą pewnością sądzić, że chodzi o utrzymanie możliwie najdalej idącej harmonii między sferą działania prawa administracyjnego a godną ochrony sferą prawa cywilnego, która jest podstawą umownych stosunków między jednostkami gospodarki społecznej.

Istotnego znaczenia nabiera zasada majątkowej odpowiedzialności zjednoczeń gospodarczych za szkody poniesione przez podległe im przedsiębiorstwa na skutek decyzji ingerujących w istniejące stosunki prawne tych przedsiębiorstw. Wymienione decyzje nie są więc decyzjami *sensu stricto* administracyjnymi, skoro jednostki nadrzędne, będące twórcami tych decyzji, ponoszą za ich szkodliwe skutki — w określonych warunkach — odpowiedzialność cywilnoprawną wobec podległych przedsiębiorstw²².

Dopuszczalność wystąpienia przedsiębiorstwa przeciwko swojej jednostce nadrzędnej z roszczeniem o wynagrodzenie szkody wyrządzonej przedsiębiorstwu na skutek wydania decyzji uniemożliwiającej wykonanie umowy zawartej z inną jednostką wskazuje na odmienny jakościowo nowy stosunek prawny łączący przedsiębiorstwo z jego zjednoczeniem, a także pozwala mówić o nowym, nienazwanym jeszcze charakterze jego czynności prawnych. Z powyższych względów interesy zjednoczenia nie powinny kolidować z interesami zgrupowanych przedsiębiorstw, gdyż za niepowodzenia gospodarcze przedsiębiorstw powstałe w określonych warunkach może ponosić odpowiedzialność majątkową także zjednoczenie lub innego rodzaju jednostka nadrzędna.

Konsekwentnie rozumując dalej — jednostka nadrzędna oraz podległe przedsiębiorstwo stanowią jakby wspólnotę organizacyjno-gospodarczą, w której istnieje określony podział funkcji. Można się zgodzić z poglądem, że jednostka nadrzędna reprezentuje państwo-właściciela wobec przedsiębiorstw zarządzających przydzielonymi im częściami mienia ogólnonarodowego i ustala zadania, jeżeli nie wynikają one z powszechnie obowiązujących przepisów²³. Za wykonanie tych zadań odpowiedzialna jest cała wspólnota, a więc także jednostka nadrzędna²⁴. Mamy więc do czynienia z nowym typem stosunku, w którym następuje sprzężenie elementów władztwa z elementami partnerstwa, ale który stanowi jeden, nowy typ stosunku podporządkowanego partnerstwa.

Odmiennosc stosunku prawnego łączącego przedsiębiorstwo z jego jednostką nadrzędną od tradycyjnie rozumianego stosunku cywilnoprawnego

²² Nie jest to bowiem odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariuszy państwowych.

²³ W. Bagiński: op. cit.

²⁴ Nierzadkie są wypadki wzywania przez komisje arbitrażowe jednostek nadrzędnych do udziału w postępowaniu, w którym jedna lub obydwie strony są podporządkowane tej jednostce.

i administracyjnoprawnego jest o tyle widoczna, że nie można mówić nawet o szczególnym stosunku administracyjnym²⁵. Stosunek prawny, który nazwałem podporządkowanym partnerstwem, jest z pewnością stosunkiem prawnym o charakterze mieszanym, jaki się wytworzył w miarę poszukiwań najlepszego modelu organizacji i funkcjonowania gospodarki narodowej. W procesie tym ścierały się, rzecz oczywista, tendencje administracyjnego kierowania gospodarką ze zdobywającą coraz większe uznanie ideą umownego powiązania wykonawców zadań gospodarczych. Obydwie metody musiały więc złożyć się na powstanie istniejącego i nie ukształtowanego jeszcze w zupełności modelu omawianego stosunku prawnego. W obecnym okresie przyspieszonego rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju słusznie dąży się do oparcia modelu organizacyjnego aparatu gospodarczego na zdrowych, prawnych i ekonomicznych podstawach.

Jedną z naczelných zasad jest także odpowiedzialność wszelkich jednostek gospodarki uspołecznionej za wykonanie powierzonych im zadań planowych i za jakość uzyskanych efektów ekonomicznych. Chodzi tu nie tylko o odpowiedzialność personalno-służbową lecz także o odpowiedzialność majątkową jednostek nadrzędnych za skutki swoich działań.

²⁵ Por. J. Goliński: W sprawie prawnego unormowania stosunku przedsiębiorstwa i jednostki nadrzędnej, PUG nr 8—9/1967, s. 258.