

Witold Olszowy

NIKTÓRE ZAGADNIENIA PRAWNEJ REGULACJI
PLANOWANIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

1. Problematyka planowania społeczno-gospodarczego była dotychczas często podejmowana w literaturze naukowej. Poświęcone jej zostały zarówno opracowania o charakterze monograficznym, obejmujące całość lub większe wycinki zagadnienia, jak i liczne opracowania artykułowe. Szczególnie wiele miejsca poświęcono zagadnieniom planowania społeczno-gospodarczego w literaturze ekonomicznej i prawnej¹.

Zainteresowanie nauki było zrozumiałe, jeśli zważyć wagę zagadnienia dla rozwoju gospodarki narodowej i funkcjonowania państwa. Także braki uregulowań prawnych stanowiły przyczynę podejmowania tej tematyki w licznych opracowaniach.

W nauce prawa problematykę planowania społeczno-gospodarczego podejmowano głównie w rozważaniach przedstawicieli takich dyscyplin jak prawo administracyjne, finansowe, inwestycyjne, zarządzania gospodarką narodową. Główny akcent kładziono przede wszystkim na funkcjonowanie poszczególnych rodzajów planów i ich znaczenie dla różnego typu podmiotów lub dziedzin gospodarki narodowej, zagadnie-

¹ Por. m. in. Cz. Bobrowski, *Planowanie gospodarcze*, Warszawa 1981; W. Brzeziński, J. Kaleta, L. Martan, M. Weralski, *Problemy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1964; P. Sulmicki, *System planowania i zarządzania*, Warszawa 1971; tenże, *Planowanie i zarządzanie gospodarcze*, Warszawa 1978; W. Baka, S. Góra, Z. Knyziak, K. Porwit, *Planowanie gospodarki narodowej*, Warszawa 1978; K. Porwit, *System planowania*, Warszawa 1978; Z. Rybicki, *Administracyjnoprawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1969; R. Malinowski, *Ewolucja systemu planowania gospodarczego a problem charakteru prawnego planów gospodarczych*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 2; T. Rabska, *Prawa przedsiębiorstwa państwowego w dziedzinie planowania*, [w:] *Grupowanie przedsiębiorstw w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1963; N. Gajl, *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974.

nia metodologii planowania społeczno-gospodarczego, wzajemnych powiązań zachodzących między planami różnego rodzaju, form prawnych planowania społeczno-gospodarczego itp. Do szczególnie dyskusyjnych problemów wywołujących wiele kontrowersji w literaturze przedmiotu zaliczyć należy zagadnienie charakteru prawnego norm planowych².

2. Przejęcie przez literaturę ciężaru określenia podstawowych problemów planowania społeczno-gospodarczego wynikało w dużej mierze z niedostatków lub braku regulacji prawnych, dotyczących wskazanego zagadnienia. Należy podkreślić, iż w omawianym zakresie stan prawny na dzień 1 I 1982 r. był wysoce niezadowolający. Odczuwalny był przede wszystkim brak aktu prawnego, który ujmowałby całościowo podstawowe elementy systemu planowania, takie jak np. kwestie rodzaju planów i ich hierarchii, trybu ich powstawania, przekazywania zadań planowych na niższe szczeble. Istniejący akt prawny z 1947 r. stracił swoje znaczenie i faktycznie nie był stosowany³.

W tej sytuacji podstawowe znaczenie dla procesu planowania społeczno-gospodarczego posiadały corocznie uchwalane narodowe plany społeczno-gospodarcze (NPSG), które obok zadań na najbliższy okres czasu zawierały także postanowienia dotyczące trybu jego wykonywania. Zadania ustalone w NPSG były podstawą dla konstruowania innych planów gospodarczych i finansowych, funkcjonujących w PRL. Jednakże dla ustalenia metodologii planowania społeczno-gospodarczego taki typ uregulowania należy uznać za niewystarczający.

Regulacje prawne, dotyczące pozostałych zagadnień ogólnych planowania społeczno-gospodarczego, były niejednolite. Pozytywnego wydźwięku należy upatrywać w uregulowaniu procesu prognozowania, stanowiącego integralną, acz nie zawsze docenianą, część systemu planowania⁴. Także nadbudowa instytucjonalna systemu planowania zna-

² Por. m. in. S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 67; L. Łustacz, *Akt prawotwórczy a zindywidualizowany akt władzy państwowej*, [w:] *Studia z teorii prawa*, Warszawa 1965, s. 111; F. Longchamps, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 1, s. 14; A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969, s. 250; M. Kostow, *Konstytucyjna ośniewa na budżetowo prawo*, Sofia 1976, s. 26; Brzeziński, Kaleta, Martan, Weralski, *op. cit.*, s. 80 i n.; L. Adam, *Prawo finansowe, część ogólna*, z. 1, Warszawa 1965, s. 72; M. Jarczyński, M. Zimmerman, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956, s. 136 i n.; J. Wróblewski, *Norma generalna i norma indywidualna*, „Zeszyty Naukowe UE” 1962, S. I. z. 23, s. 9 i n.

³ Dekret z 1 X 1947 r., o planowej gospodarce narodowej (Dz.U. nr 64, poz. 373).

⁴ Por. uchwałę nr 150 RM z 17 IX 1970 r., w sprawie wprowadzenia systemu prognoz jako podstawy do opracowania planów 5-letnich i planów perspektywicznych (MP nr 34, poz. 266).

lażła swe prawne uregulowanie⁵. Istotne znaczenie miało także unormowanie wprowadzania zmian w narodowym planie gospodarczym⁶. Natomiast mimo istniejących aktów prawnych trudno uznać za zadowalający stan istniejący w zakresie współpracy w sprawach planistycznych, naczelnych i centralnych organów administracji państwowej.

3. Dotychczas istniejące podstawy prawne planowania społeczno-gospodarczego⁷ nie wykazywały cech właściwych uporządkowanemu systemowi prawnemu. Ich cechą charakterystyczną były bowiem m. in. fragmentaryczność, jednorazowość wielu uregulowań, brak stabilności, szczegółowość i duże rozproszenie przepisów prawnych. Regulacje dotyczące sfery planowania społeczno-gospodarczego były także krytykowane w literaturze ze względu na ich pochodzenie od organów administracji państwowej, które wydawały je jako akty samoistne, o niskiej randze i w formie nie publikowanej⁸. Wyłączenie ich tworzenia w znacznym stopniu spod kontroli społecznej nie sprzyjało z kolei poprawności metodologicznej oraz zgodności z innymi przepisami systemu prawnego PRL.

Wskazane braki regulacji prawnych planowania społeczno-gospodarczego stały się przyczyną podjętych w ramach reformy gospodarczej działań legislacyjnych. Ich wynikiem jest ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym⁹.

Uregulowanie ustawowe procesu planowania społeczno-gospodarczego nie rozwiązuje wszystkich problemów z nim związanych. Jest jednakże poważnym krokiem w kierunku wyeliminowania wszelkich nieprawidłowości tego procesu. Szczególnie pozytywną rolę ustawa powinna spełnić w sferze tworzenia porządku prawnego planowania gospodarczego.

4. System gospodarki planowej składa się z wielu różnego rodzaju planów. Należy do nich zaliczyć plany centralne, terytorialne przed-

⁵ Por. ustawa o utworzeniu przy RM Komisji Planowania i zniesienia Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego (Dz.U. nr 54 z 1956 r., poz. 244); szczegółowy zakres i tryb działania uregulowano rozporz. z 1969 r. (Dz.U. nr 20, poz. 149, zmiana Dz.U. nr 14 z 1971 r., poz. 123 oraz Dz.U. nr 19 z 1971 r., poz. 183).

⁶ Zarz. w sprawie zasad i trybu ewidencjonowania i rozliczania zmian w narodowym planie gospodarczym (MP nr 16 z 1968 r., poz. 111; zmiana MP nr 37 z 1971 r., poz. 240).

⁷ Por. m. in. L. Bar, L. Stępnia, *Zagadnienia prawne doskonalenia planowania i zarządzania gospodarką narodową*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 1, s. 10.

⁸ K. Strzyczkowski, *Zagadnienie ustawowej regulacji planowania gospodarczego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 1—2, s. 44—46.

⁹ Ustawa z dnia 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym (Dz.U. nr 7, poz. 51).

siębiorstw i innych jednostek. Mają one charakter rzeczowy bądź finansowy. Za jedno z podstawowych zagadnień należy uznać sposób powiązania tych planów oraz wzajemnych relacji między nimi.

Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym wprowadza instytucjonalną zasadę kierunkowej zgodności planów centralnych i planów terenowych oraz przedsiębiorstw. Zbieżność celów zawartych w tych planach mają zapewnić następujące instrumenty prawno-ekonomiczne: 1) umowy zawierane przez organy administracji państwowej z jednostkami gospodarki uspołecznionej (j.g.u.) oraz umowy między j.g.u., 2) narzędzie ekonomiczne stosowane zgodnie z ustawami przez organy administracji państwowej i banki, 3) informacje wymienione w toku opracowania planów, 4) zadania nakładane na przedsiębiorstwa zgodnie z przepisami ustawy o przedsiębiorstwach państwowych¹⁰. Wymienienie w przepisie ustawowym w sposób enumeratywny instrumentów oddziaływania na planowanie w podstawowych jednostkach gospodarczych ma charakter gwarancji prawnej dla tych jednostek, że organy nadrzędne i administracyjne nie będą działały w innych formach niż wymienione. Jest jednocześnie nakazem dla uprawnionych organów planowania do działania wyłącznie w wymienionych formach. Oznacza to z kolei istotną zmianę jakościową instrumentów stosowanych w procesie planowania społeczno-gospodarczego.

Rola planowych zadań dyrektywnych, przekazywanych dotychczas do przedsiębiorstw przede wszystkim w formie wskaźników, została ograniczona tylko do wyjątkowych przypadków. Nałożenie przez organ założycielski na przedsiębiorstwo obowiązku wprowadzenia do planu zadania może nastąpić jedynie w przypadku klęski żywiołowej, potrzeby obrony kraju oraz w celu wykonania zobowiązań międzynarodowych. W takiej sytuacji przedsiębiorstwo ma jednak zagwarantowane środki niezbędne do wykonania nałożonego na nie zadania¹¹. W innych przypadkach wpływanie na planowanie w przedsiębiorstwie poprzez nakładanie dyrektywnych zadań przez organy nadrzędne jest niedopuszczalne.

W związku z powyższym wyłania się kilka kwestii wartych rozważenia. W dotychczasowym procesie planowania społeczno-gospodarczego stosowano różnego typu wskaźniki planowe. Część z nich funkcjonowała pod nazwą wskaźników orientacyjnych. Miały więc one mieć dla jednostek, do których były skierowane, charakter wyłącznie informacyjny. Tymczasem w praktyce planistycznej traktowane były przez organy nadrzędne jako obligatoryjnie wiążące przedsiębiorstwa.

¹⁰ Art. 6 ustawy o planowaniu...

¹¹ Art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z 25 X 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. nr 24, poz. 122).

Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym wymienia informacje jako jedną z form zapewnienia zbieżności planowania w przedsiębiorstwach z planami centralnymi i terenowymi. Informacje te traktowane są przez przepis prawny jako mające charakter dwukierunkowy, tzn. płynące do przedsiębiorstwa i z przedsiębiorstwa. W związku z tym nasuwa się postulat, aby przepisy prawne w sposób bardziej precyzyjny określiły znaczenie i charakter prawny informacji planistycznych płynących do przedsiębiorstwa. Powinny one zabezpieczyć działanie tego instrumentu przed deformacjami znanymi z dotychczasowej praktyki.

Obok informacji mogą być stosowane w procesie planowania instrumenty określone ogólnie mianem ekonomicznych. Szczegółowe rozwinięcie zasad stosowania poszczególnych instrumentów tego typu zawierają liczne unormowania prawne. Zaliczyć do nich należy m. in. instrumenty podatkowe, dewizowe itp. Normy prawne, zawierające regulacje instrumentów ekonomicznego oddziaływania, określane są często mianem parametrycznych¹². Charakteryzują się one m. in. tym, że oddziałują na adresata w sposób wariantowy, zmuszając go do poszukiwania optymalnego rozwiązania.

Zastosowanie instrumentów ekonomicznych w procesie planowania społeczno-gospodarczego stanowi jedną z najistotniejszych przesłanek decentralizacji planowania. Należy jednak podkreślić, iż mogą występować znaczne różnice w sposobie oddziaływania poszczególnych instrumentów, spowodowane np. ich rodzajem i strukturą. Możliwe jest także zbudowanie instrumentu ekonomicznego w sposób ograniczający do minimum możliwość wyboru, dokonywanego przez przedsiębiorstwo w procesie planistycznym. Wówczas — mimo zewnętrznej formy — oddziaływanie takie zbliża się swoim charakterem do dyrektywnego przekazywania zadań planowych. Inną, nie mniej ważną przesłankę ograniczającą stosowanie instrumentów ekonomicznych w planowaniu społeczno-gospodarczym stanowi w chwili obecnej sytuacja gospodarcza kraju, która jest przyczyną zastosowania szeregu doraźnych rozwiązań. Przykładowo można wskazać, iż stosowane aktualnie zasady rozdzielnictwa materiałowo-technicznego wywierają ograniczający wpływ na skuteczność oddziaływania szeregu instrumentów ekonomicznych w trakcie działań planistycznych w przedsiębiorstwach państwowych.

Wydaje się także, iż działania ustawodawcy, wyraźnie zmierzające do nadania szerokiej autonomii i samodzielności przedsiębiorstwom w procesie planistycznym, powinny zostać wzmocnione poprzez przepi-

¹² Por. W. Nykiel, *Norma parametryczna*, „Zeszyty Naukowe UE” 1977, S. I, s. 142 i n.

sy proceduralne, zapewniające przedsiębiorstwu ochronę przed bezprawną ingerencją organów nadrzędnych. W chwili obecnej spory tego typu mogłyby być rozstrzygane jedynie na zasadach ogólnych wyrażonych w ustawie o przedsiębiorstwach¹³. Jednakże ustawa ogranicza ochronę przedsiębiorstwa do sytuacji, w której decyzję podjął organ sprawujący w nim nadzór. Przesłankami ograniczającymi zastosowanie wskazanego przepisu jest zarówno forma ingerencji w sprawy przedsiębiorstwa (decyzja), jak i podmiot ją dokonujący.

Należy podkreślić, iż narzucenie przedsiębiorstwu określonego rozwiązania może nastąpić poprzez przepisy i akty organizujące tok działań planistycznych. Ingerencja w prace planistyczne przedsiębiorstwa jest więc zakamuflowana, zaś wówczas nie mogą znaleźć zastosowania przepisy zapewniające ochronę przedsiębiorstwa przewidziane w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych. Przepisy proceduralne powinny więc zapewnić przedsiębiorstwu możliwość wzruszenia każdej decyzji organu wkraczającego w proces planistyczny w formach nie przewidzianych w ustawie oraz określić tryb rozstrzygania sporów na tym tle powstałych. Wymaga to uzupełnienia istniejących regulacji prawnych. Zabieg taki tylko wówczas odniesie pożądany skutek, jeżeli zostanie połączony z działaniami zmierzającymi do ograniczenia roli przepisów organizujących tok działań planistycznych wobec przedsiębiorstw państwowych.

Kilka uwag wymaga również zagadnienie wzajemnych relacji zachodzących między pozostałymi planami. Podstawową rolę w kierowaniu rozwojem gospodarki narodowej pełni NPSG uchwalany na okresy pięcioletnie. Jest on tworzony na podstawie planów perspektywicznych (dziesięcioletnich i dłuższych), stanowiąc ich konkretyzację i rozszerzenie. Centralny plan roczny (CPR) stanowi z kolei konkretyzację i rozwinięcie zadań wynikających z narodowego planu społeczno-gospodarczego. Ma on jednakże wobec NPSG charakter wyłącznie wykonawczy, co wyraża się m. in. w zasadzie, zgodnie z którą zmiana celów i kierunków polityki społeczno-gospodarczej, określonych w NPSG, nie może być dokonywana przez CPR. Można tego dokonać wyłącznie w trybie zmiany NPSG¹⁴. Wykonawczy charakter CPR wynika także z faktu, iż jest on uchwalany przez Radę Ministrów, zaś NPSG przez Sejm.

Pewne wątpliwości nasuwają się natomiast w kwestii stosunku planów rzeczowych i finansowych. Wydaje się, iż ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym uznając plany finansowe za integralną część systemu planowania, powinna jednocześnie w sposób pełniejszy sprecyzować wzajemne relacje zachodzące między tymi planami. Tymcza-

¹³ Por. art. 57 ustawy o przedsiębiorstwach...

¹⁴ Art. 11 ust. 2 ustawy o planowaniu...

sem ograniczono się do wskazania w jednym artykule najogólniejszych związków między nimi, pozostawiając szczegółowe rozwiązania odrębnym regulacjom prawnym¹⁵. Zachowanie spójności planowania rzeczowego i finansowego zależeć więc będzie w głównej mierze od przyszłych regulacji prawnofinansowych, jako że w chwili obecnej trudno uznać stan prawny w zakresie planowania finansowego za zadowalający i dostosowany do zmienionych zasad planowania gospodarczego¹⁶. Zmiana koncepcji planowania społeczno-gospodarczego musi zostać jak najszybciej uwzględniona przez przepisy dotyczące planowania finansowego, jeżeli nowe rozwiązania planistyczne mają okazać się skuteczne w działaniu. Opóźnienie w uregulowaniu wskazanych kwestii może doprowadzić bowiem do niemożności stosowania niektórych instrumentów, przewidzianych w ustawie o planowaniu społeczno-gospodarczym, ze względu na ich powiązania z systemem planowania finansowego.

O słuszności powyższej uwagi świadczy wprowadzenie przez przepisy ustawy fundamentalnej zasady zrywającej z prymatem planów rzeczowych nad finansowymi. Wyrażono ją stwierdzając, iż plany finansowe są wzajemnie powiązane z narodowymi planami społeczno-gospodarczymi i centralnymi planami rocznymi, w celu zapewnienia realności planowania, poprzez dostosowanie planowych zadań rzeczowych do zdolności finansowych. Brak środków finansowych wpływa więc ograniczająco na zakres planowania społeczno-gospodarczego.

5. Jednym z podstawowych postulatów wysuwanych w nauce prawa gospodarczego było precyzyjne określenie przez przepisy ustawowe kompetencji poszczególnych organów w sferze planowania społeczno-gospodarczego. Realizacja tego postulatu słusznie była uznawana za jedną z podstawowych przesłanek racjonalizacji i spójności systemu planowania społeczno-gospodarczego. Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym wyszła naprzeciw tym oczekiwaniom, poświęcono w niej bowiem cały szereg przepisów zagadnieniu kompetencji w dziedzinie planowania¹⁷.

W związku ze wskazanym zagadnieniem nasuwają się trzy uwagi. Pierwsza dotyczy formy prawnej, w jakiej są uchwalane przez Sejm NPSG i plany finansowe. Dotychczas NPSG przyjmował formę uchwały Sejmu, zaś spośród planów finansowych tylko budżet uchwalany był przez ten organ w formie ustawy. Inne plany finansowe, które zgodnie

¹⁵ Por. art. 12 ustawy o planowaniu...

¹⁶ Por. m. in. Z. Fedorowicz, *Planowanie finansowe*, Warszawa 1974; M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1964; M. Kucharski, *Bilanse syntetyczne gospodarki narodowej*, Warszawa 1967.

¹⁷ Por. rozdz. 7 ustawy o planowaniu... (art. 26–32).

z nowymi przepisami są uchwalane przez Sejm, dotychczas były wyłączone z jego kompetencji (plan kredytowy, bilans płatniczy).

Przepisy ustawowe nie określają *expressis verbis* formy prawnej, w jakiej Sejm powinien uchylać wymienione plany. W drodze domniemania opartego na dotychczasowej praktyce należałoby przyjąć rozwiązania do tej pory stosowane. Jednakże forma prawna, w jakiej był uchwalany NPSG, budziła liczne zastrzeżenia¹⁸, zaś część planów przekazanych w gestię Sejmu będzie po raz pierwszy przez ten organ uchwalana. Wydaje się więc, iż regulacje prawne powinny rozstrzygnąć w sposób jednoznaczny zasygnalizowaną kwestię.

Druga uwaga dotyczy kompetencji do uchwalania CPR. Ustawodawca przyjął rozwiązanie, zgodnie z którym plan ten jest uchwalany przez Radę Ministrów, zaś udział Sejmu ogranicza się do rozpatrywania założeń CPR przedkładanego mu wraz z budżetem państwa. Rozwiązanie takie wydaje się komplikować tok procedury planistycznej. W przypadku bowiem braku akceptacji dla CPR Sejm powinien go odesłać i zobowiązać Radę Ministrów do wprowadzenia określonych zmian. Wymagałoby to dalszej kontroli nad działaniami podjętymi w tym zakresie przez Radę Ministrów, co mogłoby spowodować wydłużenie okresu planowania. Właściwsze więc byłoby ustalenie kompetencji Sejmu do uchwalania tego planu, którego założenia byłyby opracowane przez Radę Ministrów równoległe z budżetem państwa.

Trzecia uwaga dotyczy kompetencji organów państwa działających na niewralgicznym styku planowania gospodarczego i finansowego. Ustawodawca podkreśla wiodącą rolę Komisji Planowania przy Radzie Ministrów wśród organów planistycznych, przyznając jej status naczelnego organu administracji państwowej w sprawach planowania społeczno-gospodarczego. Jednocześnie nie reguluje kompetencji Ministra Finansów i Prezesa Narodowego Banku Polskiego w sferze planowania finansowego, odsyłając w tym względzie do przepisów odrębnych ustaw.

Rozwiązanie takie nie rozstrzyga wątpliwości mających swe uzasadnienie w praktyce funkcjonowania wymienionych organów w procesie planistycznym. Dotychczas problem wzajemnych stosunków między Komisją Planowania a organami planującymi sferę finansów państwa budził liczne kontrowersje. Uznawano, iż przepisy prawne nie zapewniają koordynacji działań wymienionych organów, co w konsekwencji prowadziło do braku spójności niektórych elementów systemu planowania gospodarczego i finansowego.

Trudno uznać obecną regulację ustawową tej kwestii za zadowalającą. Należałoby raczej wprowadzić do ustawy przepisy określające kompetencje Ministra Finansów i Prezesa NBP w zakresie planowania

¹⁸ Strzyckowski, *op. cit.*, s. 48.

finansowego. Miałyby to niebagatelne znaczenie dla uproszczenia i sprecyzowania stosunków między tymi organami a Komisją Planowania. Postulat tego typu jest zasadny także z innego względu. Ustawodawca podkreśla ścisłą więź planowania rzeczowego i finansowego (art. 12), podnosząc ją do rangi jednej z podstawowych zasad w procesie planistycznym. Z kolei, określając organizacyjnie system planowania, pomija kompetencje dwóch podstawowych organów planowania finansowego. Wydaje się to pewną niekonsekwencją ustawodawcy, tym bardziej iż ustalając kompetencje np. Sejmu czy Rady Ministrów, nie wyodrębnia do osobnego uregulowania kompetencji w zakresie planowania finansowego.

Wprowadzenie postulowanego rozwiązania do regulacji prawnych miałyby także istotne znaczenie dla precyzyjnego i zapobiegającego sporom kompetencyjnym rozdzielenia uprawnień i obowiązków planistycznych organów działających wyłącznie w zakresie planowania finansowego. Spory takie mogą powstawać na tle dokonanych w ramach reformy gospodarczej działań, zmierzających w kierunku uczynienia z Prezesa NBP organu zarządzającego częścią polityki finansowej państwa w sposób niezależny od Ministra Finansów¹⁹. Powoduje to rozdzielenie kompetencji w zakresie planowania finansowego między dwa ośrodki dyspozycyjne, przy czym Minister Finansów prowadzi przede wszystkim politykę budżetową (planowanie budżetowe), zaś Prezes NBP — politykę kredytową (plan kredytowy), dewizową (plan obrotów płatniczych z zagranicą) itd. Wymienionych rodzajów planowania finansowego nie można od siebie rozdzielić. Występują między nimi liczne powiązania i zależności. Składają się one na jeden system planowania finansowego. Jedną z przesłanek zachowania jego spójności i niesprzeczności jest precyzyjne określenie kompetencji organów tworzących. Przepisy odrębne, do których w tym względzie odsyła ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym takiej precyzji nie wykazują. Nie istnieje bowiem akt prawny poświęcony skoordynowaniu działań Ministra Finansów i Prezesa NBP w trakcie planowania finansowego. Kompetencje planistyczne tych organów określone są w licznych aktach prawnych różnej rangi. Wydaje się, iż bezpośrednio wprowadzenie do ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym uregulowania kompetencji Ministra Finansów i Prezesa NBP w prawie planistycznym rozwiązałoby wskazany problem, a jednocześnie ugruntowałoby zasadę powiązania planowania rzeczowego i finansowego.

6. Istotną zmianą jakościową wprowadzoną przez przepisy ustawowe do procesu planowania społeczno-gospodarczego jest jego uspo-

¹⁹ Pqr. rodz. I ustawy z 26 II 1982 r., *prawo bankowe* (Dz.U. nr 7, poz. 56); ustawę z 26 II 1982 r. o statucie NBP (Dz.U. nr 7, poz. 57).

leczenie. Wyraża się ono w aktywnym udziale organów przedstawicielskich wszystkich stopni i organizacji społecznych w stanowieniu planów i kontroli ich realizacji²⁰. Przewiduje się kilka form wpływu na proces planistyczny. Można je rozdzielić na dwa podstawowe rodzaje i formy bezpośrednie, charakteryzujące się podjęciem dyskusji nad proponowanymi rozwiązaniami przez ogół społeczeństwa za pośrednictwem prasy, radia i telewizji, oraz formy pośrednie, oznaczające wpływ na procesy planowania poprzez związki zawodowe, komisje sejmowe, organizacje społeczne itp. (opinie, konsultacje).

Rozwiązania zawarte w ustawie w swym obecnym kształcie mają raczej charakter deklaratoryjny. Przepisy przewidując pewne formy konsultacji społecznej, nie określają w żadnym miejscu trybu dokonywania konsultacji społecznej, charakteru prawnego poszczególnych form konsultacyjnych, a co za tym idzie — także wywoływanych przez poszczególne formy konsultacji skutków prawnych. Realne stosowanie konsultacji społecznej wymagałoby więc wprowadzenia odpowiednich gwarancji prawnych zabezpieczających wykonywanie przez organy państwa nałożonych obowiązków społecznego konsultowania określonych projektów rozwiązań planistycznych.

7. Na zakończenie rozważań wypada podnieść kwestię odpowiedzialności za realizację planów gospodarczych. W nowych unormowaniach prawnych dość wyraźnie rysuje się inny charakter odpowiedzialności przedsięwzięcia niż organów administracji centralnej i terytorialnej. Wniosek taki można wysnuć na podstawie całości uregulowań wprowadzonych w ramach reformy gospodarczej, gdyż sama ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym nie statuuje instytucji odpowiedzialności za niewykonanie planów gospodarczych oraz za działalność planistyczną.

Przedsiębiorstwo dysponując prawnie zagwarantowaną samodzielnością, nie może ponosić odpowiedzialności za podejmowane działania planistyczne, chyba że w ich trakcie narusza obowiązujące przepisy prawa. Natomiast niezrealizowanie opracowanego samodzielnie przez przedsiębiorstwo planu gospodarczego wywołuje doniosłe konsekwencje w jego sytuacji prawnej. Wpływa bowiem ujemnie np. na ocenę jego zdolności kredytowej przez bank, pozwala na ingerencję w różnych formach prawnych szeregu organów w sferę zarządzania przedsiębiorstwem, daje prawo organom zewnętrznym do postępowania sanującego gospodarkę przedsiębiorstwa, a w końcowym efek-

²⁰ Art. 3 ustawy o planowaniu...

cie może stać się przyczyną likwidacji bądź upadłości przedsiębiorstwa. Konsekwencje te nie wykazują więc bezpośredniego związku z niewykonaniem konkretnego zadania ustalonego w planie przedsiębiorstwa, lecz wynikają ze złej sytuacji gospodarczo-finansowej, której zewnętrznym przejawem jest m.in. niewykonanie planu gospodarczego samodzielnie opracowanego przez przedsiębiorstwo.

Według zupełnie innych kryteriów powinna być rozpatrywana odpowiedzialność organów administracji państwowej za realizację planów gospodarczych. Ustawodawca wyraźnie podkreśla moc wiążącą planów centralnych i terytorialnych dla tych organów²¹. Jednakże w ślad za tym rozwiązaniem nie poszły dalsze, ustalające zasady odpowiedzialności za realizację planów ani za błędy w działalności planistycznej. Jest to poważna luka w przepisach prawnych mogąca mieć decydujące znaczenie dla sprawnego przebiegu realności planowania społeczno-gospodarczego. Wymaga ona szybkiego usunięcia poprzez uzupełnienie przepisów ustawowych.

Katedra Prawa Finansowego
i Prawa Zarządzania Gospodarką Narodową
Zakład Prawa Zarządzania
Gospodarką Narodową
Uniwersytet Łódzki

Witold Olszowy

LES ASPECTS JURIDIQUES DE LA PLANIFICATION SOCIALE ET ÉCONOMIQUE À LA LUMIÈRE DE LA RÉFORME ÉCONOMIQUE

La réforme économique a pour la première fois dans la Pologne Populaire apporté la régularisation statutaire du processus de la planification sociale et économique.

L'article est consacré à la présentation des plus importantes décisions de la loi du 26 février 1982 sur la planification sociale et économique.

Selon l'auteur parmi les solutions principales qui ont de l'importance positive comptent:

- 1) le caractère statutaire de régularisation de la planification,
- 2) la socialisation du processus de la gestion,
- 3) l'augmentation de l'autonomie des entreprises dans la planification,
- 4) la détermination de la teneur et des liaisons des plans particuliers,

²¹ Art. 5 ustawy o planowaniu..

- 5) la conception systématique du processus de la planification,
- 6) la détermination des compétences de planification.

Certains éléments des solutions adoptées sont discutables ou exigent quelques explications. L'auteur doute que l'exclusion de la planification financière des autres actes juridiques soit bien motivée. Il indique aussi le manque des régularisations concrètes dans le domaine de la responsabilité juridique de la planification et celui de la vigueur juridique des décisions contenues dans les plans centraux. L'auteur aborde aussi la question des possibilités de réaliser les décisions de la loi dans les conditions de l'économie déséquilibrée polonaise.

Cependant l'évaluation générale est positive, puisque la nouvelle loi ouvre une étape tout inconnue dans l'administration et la gestion de l'économie nationale en Pologne.