

Cezary Kosikowski

PRAWO ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ NARODOWĄ  
JAKO DZIAŁ PRAWA

I. Profesor Andrzej Rembieniński był znakomitym cywilistą. Od pewnego czasu specjalizował się naukowo i dydaktycznie w prawie obrotu społecznego, traktując je jako pewną szczegółową część prawa cywilnego regulującą stosunki cywilnoprawne w obrocie gospodarczym (głównie towarowym). A. Rembieniński nie uznawał koncepcji prawa gospodarczego i tym samym bardzo sceptycznie odnosił się do wszelkich propozycji zgłaszanych w tym zakresie.

Kiedy poprosiłem Go o objęcie funkcji redaktora skryptu<sup>1</sup>, opracowanego na potrzeby studentów wydziałów prawa i administracji, początkowo uznał się za niekompetentnego. Zainteresował się jednak tym: co to jest „prawo zarządzania gospodarką narodową”? Lektura maszynopisu skryptu utwierdziła go w przekonaniu, że prawa gospodarczego nie ma, są natomiast instytucje prawne, którymi musi interesować się wiele dyscyplin prawnych. A. Rembieniński uważał, że w praworządnym państwie potrzebne są regulacje prawne, określające status podmiotów gospodarczych oraz ich stosunki pomiędzy nimi, a także pomiędzy nimi a organami państwowymi, którym powierzono zarządzanie gospodarką narodową. Tym samym akceptował celowość rozwijania dyscypliny, która tym zagadnieniom jest poświęcona. Co więcej, uznał, że jest ona niezbędna w programie studiów uniwersyteckich oraz powinna rozwijać się jako odrębna specjalizacja naukowa. Dzięki wielu dyskusjom i sporom naukowym oraz licznym sugestiom A. Rembienińskiego skrypt doczekał się dwóch wydań uniwersyteckich i służy jako pomoc dydaktyczna na większości wydziałów prawa i administracji w Polsce.

Późniejsza nasza współpraca naukowo-badawcza potwierdziła fakt, że współczesne regulacje prawne nie mogą opierać się na instytucjach właściwych tylko jednej gałęzi prawa. Nie można również w sposób herme-

<sup>1</sup> C. Kosikowski, *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Łódź 1984.

tyczny podchodzić do interpretacji prawa<sup>2</sup> oraz do jego badania i nauczania. Pożądana jest natomiast specjalizacja naukowa i dydaktyczna.

II. Wszystko co nowe z trudem toruje sobie drogę. W teorii prawa wiele miejsca poświęcono problematyce podziału systemu prawa na tzw. gałęzie prawa. Nie osiągnięto jednak zgodności co do kryteriów podziału. Równolegle stosowane są więc różne kryteria, w tym: przedmiotowe, metody, dualistyczne, trójczłonowe, funkcjonalne, sankcji, treści normy prawnej, pięter klasyfikacji itd.<sup>3</sup> Słusznie zauważano przy tym, że podziały prawa „nie polegają na faktycznej segregacji norm prawnych, lecz mają charakter intelektualnej refleksji nad prawem rzeczywiście funkcjonującym [...] Zadaniem teorii systemu prawa jest wskazać odrębności poszczególnych grup wzorców (norm) zachowań się podmiotów stosunków społecznych unormowanych przez prawo. Wskazanie tych odrębności prowadzi w rezultacie do wyróżnienia rozmaitych działów (gałęzi) prawa”<sup>4</sup>.

Zmiana stosunków społeczno-gospodarczych powoduje zmianę regulacji prawnych. Prowadzi to niekiedy wręcz do zaniku niektórych, niekwestionowanych niegdyś działów prawa. Znamiennym przykładem mogą być losy prawa handlowego w krajach socjalistycznych. Zostało ono zarzucone, by potem w zmienionych tylko częściowo warunkach gospodarczych powrócić do łask, a nawet stać się obiektem dużego zainteresowania i renesansu (np. ostatnio na Węgrzech i w Polsce).

Przykłady można byłoby mnożyć. Wystarczy przypomnieć jedynie, ile sporów teoretycznych budziło kiedyś wydzielenie się prawa pracy, potem zaś prawa ubezpieczeń społecznych. Obecnie zaś rozwój tych dyscyplin poszedł tak daleko, że konieczne stało się dalsze wyodrębnienie tzw. zbiorowego prawa pracy. Wiele sporów i emocji wywoływało w swoim czasie wyodrębnienie prawa rodzinnego i prawa rolnego, dzisiaj niekwestionowanych już działów prawa. Nie tak dawno przebrzmiały dopiero echa wyodrębnienia się prawa postępowania administracyjnego, prawa karnego wykonawczego (penitencjarnego), prawa wykroczeń itd. Trwają nadal doktrynalne spory o koncepcję prawa gospodarczego.

Pobieżna nawet obserwacja zmian zachodzących w procesie podziału prawa na gałęzie wskazuje na to, że w wyniku ewolucji stosunków spo-

<sup>2</sup> We wspólnym dziele (C. Kosikowski, H. Lewandowski, A. Rembieliński, M. Seweryński, *Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd jego załogi. Komentarz*, Warszawa 1987), które ukazało się niestety już po śmierci A. Rembielińskiego, komentarz do niektórych artykułów ustawy o przedsiębiorstwach państwowych pisaliśmy wspólnie z A. Rembielińskim. Interpretacja przepisu wymagała bowiem podejścia interdyscyplinarnego.

<sup>3</sup> Patrz szerzej H. Rot, *Jedność i podziały systemu prawa socjalistycznego*, Wrocław 1971, s. 92 i n.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 123.

deczynnych normowanych przez prawo trzy tradycyjne gałęzie prawa, tj. prawo cywilne, administracyjne i karne nie mogą tworzyć już zamkniętego systemu prawa krajowego. Wymagają dalszych podziałów i to nie tylko ze względu na występowanie norm ustrojowych, materialnych i proceduralnych. Co więcej, specjalizacja zaznacza się również wyraźnie w obrębie tych dyscyplin, które najwcześniej wyodrębniły się z prawa cywilnego, administracyjnego i karnego. Dotyczy to zwłaszcza prawa pracy i finansowego.

III. Regulacja prawna stosunków gospodarczych i oddziaływania państwa na procesy gospodarcze rozwijała się w miarę rozszerzania się sfery publicznej działalności gospodarczej oraz wzrostu aktywności państwa w kształtowaniu stosunków gospodarczych. Normy prawne dotyczące sfery gospodarowania i zarządzania przez długi czas powstawały i funkcjonowały w pewnej izolacji, znajdując wyraz w przepisach prawnych normujących różne działy prawa.

Funkcjonowanie jednostek gospodarczych uregulowane było najwcześniej przepisami prawa cywilnego, z którego wyłoniły się w XVII w. normy prawa handlowego. W XIX i XX w. doszło w wielu krajach do kodyfikacji tego prawa, chociaż niektóre państwa kapitalistyczne nie mają do dziś skodyfikowanego prawa handlowego<sup>5</sup>.

Do XX w. normy prawne regulujące ustrój i kompetencje organów państwowych w dziedzinie gospodarki były nieliczne i w zasadzie ograniczały się do postanowień konstytucyjnych. Część regulacji prawnych mieściła się w przepisach prawa skarbowego i bankowego. System ten uzupełniały postanowienia statutów poszczególnych organizacji gospodarczych oraz urzędów państwowych.

Pod koniec XIX i na początku XX w. zaczynają pojawiać się koncepcje stworzenia nowego działu prawa pod nazwą „prawa gospodarczego”. Terminem tym określano wówczas ogół przepisów, za pomocą których państwo ingerowało w stanowiące niemal wyłączną domenę inicjatywy prywatnej<sup>6</sup> stosunki gospodarcze, regulowane przepisami prawa cywilnego i handlowego.

Koncepcja prawa gospodarczego przyjęła się na stałe na gruncie państw kapitalistycznych. Wyraża się ona w traktowaniu gospodarki jako pewnej całości, nadającej się do odpowiedniego kierowania. Towarzyszy jej stały rozwój specjalnego ustawodawstwa gospodarczego, powstającego poza istniejącymi kodeksami. Sprzyja temu proces ekonomizacji

<sup>5</sup> Por. A. Caius, *Prawo cywilne i handlowe państw obcych*, Warszawa 1979, s. 17 i n.

<sup>6</sup> Por. J. Górski, *Prawo gospodarcze w systemach prawnych niektórych krajów socjalistycznych*, Ruch PEiS 1967, z. 3, s. 3.

i publicyzacji prawa<sup>7</sup>. Nie oznacza to jednak, że koncepcja odrębnego prawa gospodarczego jest już obecnie powszechnie aprobowana. Zasadniczą przeszkodą staje się wewnętrzna sprzeczność w gospodarce kapitalistycznej między prywatnym charakterem własności przedsiębiorstw a postulatem kierowania przez państwo całością gospodarki, mającego na celu zaspokajanie potrzeb ogólnych. Dlatego też równoległe ze zbiorami norm prawa gospodarczego funkcjonują normy prawne dotyczące zarządzania gospodarką narodową przez państwo, wyrażone w przepisach prawa konstytucyjnego, administracyjnego, finansowego i prawa pracy.

IV. Socjalistyczne koncepcje prawa gospodarczego pojawiły się w latach dwudziestych XX w. w Związku Radzieckim. Jednakże na początku lat trzydziestych spotkały się one z krytyką, której siła przetrwała aż do połowy lat sześćdziesiątych. Obecnie koncepcja prawa gospodarczego znajduje w ZSRR coraz szerszy krąg zwolenników, chociaż utrzymuje się w ramach zasady tzw. jedności prawa cywilnego. Przeważa pogląd, że prawo gospodarcze nie ma charakteru kompleksowego, stanowi jedną z podstawowych gałęzi prawa socjalistycznego.

W Polsce problem prawa gospodarczego postawiony został pod koniec lat czterdziestych, gdy tworzone podstawy nowego ustawodawstwa gospodarczego<sup>8</sup>. Zasadnicza dyskusja dotycząca tej sprawy rozwinęła się po 1956 r.<sup>9</sup> Zakończyła się ona przyjęciem w kodeksie cywilnym z 1964 r. zasady jedności prawa cywilnego. Przedmiot i zakres prawa gospodarczego nie został ostatecznie ukształtowany. Za bezsporne uznano jedynie to, że prawo gospodarcze obejmuje problemy i normy prawne dotyczące działalności gospodarczej. Propozycje ujęcia tej problematyki w ramy

<sup>7</sup> Por. N. Gajl, *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1979, s. 24 i n.

<sup>8</sup> Por. A. Chelmoński, *Prawo gospodarcze*, „Ustawodawstwo Gospodarcze” 1948, nr 1; S. Janczewski, *Prawo gospodarcze jako nauka*, PiP 1948, nr 5—6.

<sup>9</sup> Por. E. Iserzon, *Wokół koncepcji prawa gospodarczego*, PUG 1956, nr 10; A. Wolter, *Czy renesans koncepcji prawa gospodarczego?*, *ibidem*, 1957, nr 3; W. Bagiński, *Prawo gospodarcze jako samodzielna gałąź prawa socjalistycznego*, *ibidem*, 1959, nr 3; S. Buczkowski, *Obrót gospodarczy a metody jego regulacji prawnej*, PiP 1960, nr 3; R. Piotrowski, *Prawo obrotu uspołecznionego*, PUG 1960, nr 4; J. Wasilkowski, *Kodeks cywilny PRL a zagadnienia prawa gospodarczego*, PiP 1960, nr 4; J. Topiński, *Problem prawa gospodarczego*, *ibidem*, 1960, nr 2; A. Stelmachowski, *Prawo gospodarcze a kodyfikacja prawa cywilnego*, PUG 1960, nr 5; S. Włodyka, *Problem „prawa gospodarczego”*, „Studia Cywilistyczne” 1964, t. V; *idem*, *Problem prawa gospodarczego na tle systematyki prawa*, PiP 1972, nr 12, *idem*, *Koncepcja polskiego prawa gospodarczego w warunkach nowego systemu zarządzania gospodarką*, „Studia Cywilistyczne” 1973, t. XXII oraz *Stan i perspektywy prawa gospodarczego w Polsce*, PiP 1979, nr 10.

legislacyjne oraz w program specjalizacji naukowej i dydaktycznej są różne.

Pozornie zwolenników prawa gospodarczego jest niewielu. Wynika to jednak z faktu, iż dla cywilistów problematyka gospodarcza nie mieści się w pełni w ramach prawa cywilnego. Natomiast dla administratywistów jest ona tylko częścią prawa administracyjnego. Dlatego też w nauce polskiej przeważa pogląd o potrzebie wewnętrznej dyferencjacji tradycyjnych gałęzi prawa, prowadzącej do powstania specjalizacji gospodarczej w obrębie poszczególnych gałęzi prawa (np. w obrębie prawa cywilnego — prawa obrotu uspołecznionego, w obrębie prawa administracyjnego — tzw. administracyjnego prawa gospodarczego lub prawa administracyjnego stosunków gospodarczych). Ze względu na metody stosowania instrumentów prawnych oddziaływania na gospodarkę narodową wyłoniły się różne nurty zapatrywań na charakter prawny dyscypliny regulującej problematykę gospodarczą.

V. Nurt cywilistyczny preferuje rozpatrywanie zagadnień uspołecznionej działalności gospodarczej na płaszczyźnie cywilnoprawnej, przy zachowaniu właściwej tej dyscyplinie aparatury pojęciowej i instytucji. Postuluje się odrębne, a zarazem łączne, traktowanie norm i stosunków prawnych związanych z działalnością gospodarczą, niezależnie od ich przynależności do tradycyjnych gałęzi prawa. W myśl tej koncepcji przedmiotem prawa gospodarczego jest prawny ustrój jednostek gospodarczych, wyłącznie gospodarcza działalność tych jednostek oraz stosunki prawne powstające w toku tej działalności<sup>10</sup>. Część ogólna tak rozumianego prawa gospodarczego obejmuje prawo o ustroju jednostek gospodarczych oraz prawo o stosunkach i czynnościach prawnych przedsiębiorstw (prawo obrotu gospodarczego). Natomiast część szczególną tworzą: prawo obrotu towarowego, inwestycyjne, transportowe, ubezpieczeń gospodarczych, bankowe, międzynarodowego obrotu gospodarczego. Przedmiotem prawa gospodarczego jest więc problematyka mikrogospodarki, natomiast przedmiotem prawa zarządzania gospodarką narodową — problematyka prawna makrogospodarki. Wydaje się, że koncepcja ta jest poszerzoną wersją prawa obrotu uspołecznionego.

W podobnym kierunku idą propozycje innych autorów. Dla niektórych z nich „najbardziej uzasadniona wydaje się koncepcja prawa gospodarczego, traktowanego jako gałąź prawa obejmująca instrumenty prawne, za pomocą których realizowane jest państwowe kierownictwo gospodarką uspołecznioną”<sup>11</sup>. Do przedmiotu prawa gospodarczego zalicza

<sup>10</sup> S. Włodzka, *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, Warszawa 1981, s. 14.

<sup>11</sup> M. Madey, A. Stelmachowski, *Zarys prawa gospodarczego*, Warszawa 1980, s. 9–10.

się jednak „wszelkie normy prawne regulujące organizację oraz stosunki majątkowe między jednostkami gospodarki uspołecznionej”<sup>12</sup>. To ujęcie jest więc wyraźnie bliskie cywilnemu prawu gospodarczemu.

Za odrębnością problematyki cywilnej prawa gospodarczego wypowiedzają się też autorzy, którzy dostrzegając fakt istnienia tego prawa nie widzą możliwości jego wyodrębnienia i skodyfikowania. Pozostają więc przy cywilnoprawnym ujęciu prawa obrotu gospodarczego<sup>13</sup>.

VI. Drugi nurt nawiązuje wyraźnie do instytucji, form, metod itd. prawa administracyjnego, chociaż dostrzega się w pełni różnice między prawem administracyjnym gospodarczym a powszechnym prawem administracyjnym<sup>14</sup>.

W ramach tego nurtu wyrażono pogląd, że administracyjne prawo gospodarcze, stanowiące część prawa administracyjnego, obejmuje takie dziedziny, jak: 1) prawne uregulowanie organizacji państwowego aparatu gospodarczego, 2) zadania tej organizacji, 3) planowanie gospodarcze, 4) działalność aparatu gospodarczego (bezpośrednie zarządzanie gospodarką), 5) kontrolę gospodarki narodowej<sup>15</sup>. W myśl tej koncepcji między prawem administracyjnym a administracyjnym prawem gospodarczym zarysowują się różnice w zakresie form działania (w charakterze wydawanych aktów prawnych) i stosunków prawnych. Stosunki administracyjnoprawne występujące w gospodarce narodowej nie mogą być traktowane wyłącznie jako władcze.

Według innej, zbliżonej koncepcji prawo administracyjne gospodarcze „tworzone jest i stosowane tak, by zapewnić stałe, planowe kierownictwo działalnością produkcyjną i usługową jednostek gospodarki państwowej realizujących cele cząstkowe w ramach wyznaczonego planem centralnym celu ogólnego”<sup>16</sup>. Obejmuje ono następujące grupy norm: 1) określające charakter i kompetencje poszczególnych ogniw gospodarki państwowej, 2) kompetencje nadzorcze i kierownicze wobec innych jednostek, 3) dotyczące planowania gospodarczego, 4) reglamentacji i parametrów ekonomicznych, 5) koordynacji, 6) kontroli.

Autor tej koncepcji podkreślał szereg związków i różnic dotyczących powszechnego prawa administracyjnego i prawa regulującego gospodarkę

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>13</sup> Por. J. Wiszniewski, *Prawo gospodarcze*, Warszawa 1982, s. 13 i n.; Z. Gordon, Z. Kwaśniewski, J. Łopuski, J. Winiarz, *Prawo obrotu gospodarczego*, Warszawa 1987, s. 16 i n.

<sup>14</sup> Por. T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa—Poznań 1969, s. 27 i n.; A. Chełmoński, *Instytucje administracyjno-prawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. IV, Wrocław 1980, s. 387 i n.

<sup>15</sup> Rabska, *op. cit.*, s. 24 i n.

<sup>16</sup> Chełmoński, *op. cit.*, s. 395 i n.

państwową. Związki przejawiają się w tożsamości wielu organów administracji powszechnej i administracji gospodarczej. Wspólna płaszczyzna ujawnia się w dziedzinie źródeł prawa. Z charakterem organów wiąże się kwalifikacja prawna ich działań w sferze gospodarki państwowej. Wyraźne są również analogie w problematyce proceduralnej.

Podstawowe różnice wynikają przede wszystkim z charakteru podmiotów, których działalność jest przedmiotem oddziaływania administracji gospodarczej i związanych z tym celów legislacji. Inne są założenia prawa regulującego zarządzanie gospodarką narodową. W prawie tym nadrzędny cel stanowi realizacja zadań przez całą gospodarkę państwową i temu celowi podporządkowane są: byt, interesy oraz uprawnienia i obowiązki podmiotów cel ten realizujących. W prawie zarządzania gospodarką narodową cel ogólny jest celem pierwotnym, cele zaś realizowane przez poszczególne podmioty są celami wtórnymi.

Według najnowszych poglądów administracyjne prawo gospodarcze nie jest odrębną gałęzią prawa, mającą „własny” system instytucji i pojęć, jednakże można je uznać za kształtujący się coraz wyraźniej nowy dział prawa<sup>17</sup>. Istnieje natomiast nauka prawa administracyjnego gospodarczego. Zadaniem tej nauki jest oddziaływanie na legislację, a za jej pośrednictwem na kształtowanie stosunków gospodarczych.

VII. Kolejny nurt stanowią poglądy, podejmujące różnorakie próby odmiennego ujęcia prawnego problematyki gospodarowania i zarządzania. Wiele kontrowersji w nauce prawa administracyjnego wywołała propozycja podziału tradycyjnego prawa administracyjnego na dwie gałęzie: prawo ustrojowe i administracyjne<sup>18</sup>. Autor tej propozycji twierdzi, iż przepisów prawnych regulujących zarządzanie gospodarką państwową nie można zaliczyć ani do prawa ustrojowego, ponieważ przedsiębiorstwa państwowe i ich organizacje nie należą do systemu podmiotów administracji państwowej, ani do prawa administracyjnego, gdyż przepisy te regulują jednostronne oddziaływanie na podmioty organizacyjne podporządkowane. Wobec tego sygnalizuje on możliwość wyodrębnienia jeszcze jednej gałęzi prawa, a mianowicie „prawa ustrojowego gospodarki państwowej”<sup>19</sup>. Propozycja ta znajduje poparcie w postulacie szerszego ujęcia granic prawa ustrojowego i objęcia nim także przepisów regulujących zarządzanie gospodarką państwową<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> R. Malinowski, *Potrzeby i perspektywy rozwoju prawa administracyjnego gospodarczego*, OMT 1987, nr 10, s. 10 i n.

<sup>18</sup> W. Dawidowicz, *O istocie prawa administracyjnego*, PiP 1971, nr 6.

<sup>19</sup> W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 116—120.

<sup>20</sup> S. Biernat, *Działanie wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 25.

Kolejna odmiana tej koncepcji, określająca już przedmiot jako „zarządzanie gospodarką narodową”, stanowi próbę połączenia w jednej dyscyplinie problematyki organizacji i zarządzania z instytucjami prawa administracyjnego w dziedzinie zarządzania<sup>21</sup>. Jest to szczególnie interesujące z dydaktycznego punktu widzenia, ponieważ pomiędzy naukami ergologicznymi a naukami prawnymi brak jest dotychczas właściwych więzi, zaś na gruncie zarządzania są one ewidentne.

Pierwszą w Polsce koncepcję prawa zarządzania gospodarką narodową jako odrębnej gałęzi prawa zawdzięczamy Z. Jaśkiewiczowi<sup>22</sup>. Zasadnie twierdzi on, iż normy prawne, które kształtują treść zarządzania gospodarką narodową występują w obrębie różnych gałęzi prawa. Linie podziału między nimi stają się mniej wyraźne. Każda z tych gałęzi przedstawia być jednorodna. Coraz wyraźniej zarysowuje się problem integrowania gałęzi prawa. Ilość norm prawnych z dziedziny zarządzania gospodarką narodową jest tak duża, że zasługuje na formalne skonstruowanie z nich nowej gałęzi prawa.

Zdaniem tego autora prawo zarządzania gospodarką narodową reguluje procesy stwarzania odpowiednich sytuacji i warunków dla funkcjonowania podmiotów gospodarujących. Realizacja postulatu wyodrębnienia prawa zarządzania gospodarką narodową wymagałaby zebrania i scalenia — w oparciu o kryterium przedmiotowe — wszystkich rozproszonych po różnych gałęziach norm, które: 1) tworzą ramy ustrojowe funkcjonowania gospodarki narodowej i czynią z szeregu organów publicznych organy zarządzania gospodarką narodową, 2) regulują funkcjonowanie administracji gospodarczej, 3) dotyczą finansów publicznych gospodarki narodowej, 4) regulują kształtowanie majątkowych stosunków jednostek gospodarki uspołecznionej z organami zarządzania gospodarką narodową.

VIII. Z przedstawionego przeglądu koncepcji wynika, że w tzw. prawie gospodarczym występują dwie grupy regulacji prawnych obejmujące: 1) ustrój, organizację, zasady działania organizacji gospodarczych; 2) ustrój, organizację, zasady i formy działania organów zarządzania. Wzajemne uwarunkowania i związki pomiędzy tymi grupami norm nie ulegają wątpliwości. Charakter prawny regulacji obejmujących poszczególne grupy norm z osobna nie jest jednakże jednorodny. Trudno bowiem przyjąć, iż prawo o przedsiębiorstwach należy bez reszty do jednej dyscypli-

---

<sup>21</sup> J. Szreniawski, Z. Niewiadomski, *Zarządzanie gospodarką narodową*, Lublin 1975.

<sup>22</sup> Z. Jaśkiewicz, *Zarządzanie gospodarką narodową*, Gdańsk 1980, s. 113—114.



ny prawa. Podobnie, chociaż już bardziej jednolicie, przedstawia się kwestia charakteru prawnego prawa dotyczącego zarządzania gospodarką.

Kierunki realizowanej w Polsce reformy gospodarczej utwierdzają nas w przekonaniu, iż można widzieć prawo gospodarcze jako ogół przepisów prawnych regulujących procesy gospodarowania i zarządzania w państwie. Jest to ujęcie bardzo szerokie, które w konkretnych kontekstach nie musi oznaczać ani potrzeby kodyfikacji, ani prowadzenia jednego przedmiotu dydaktycznego.

W naszym przekonaniu prawo gospodarcze można by widzieć jako dyscyplinę obejmującą dwa działy: prawo gospodarowania i prawo zarządzania. W obszarze pierwszego działu widzimy wszystkie regulacje, które dotyczą ustroju i form działalności gospodarczej, a także stosunków zachodzących pomiędzy podmiotami gospodarczymi w procesie gospodarowania. Oznacza to, iż dział ten obejmowałby: prawo ustrojowe organizacji gospodarczych, prawo obrotu uspołecznionego (stosunki poziome o charakterze cywilno-prawnym) oraz część tzw. prawa administracyjnego gospodarczego (stosunki administracyjno-prawne pomiędzy organizacjami gospodarczymi w procesie gospodarowania). Prawo gospodarowania stanowiłoby zatem o normatywnym ujęciu zjawisk mikroekonomicznych.

Na obszarze drugiego działu widzimy natomiast wszystkie regulacje prawne, które dotyczą podstaw prawnych ustroju społeczno-gospodarczego państwa i zasad organizacji systemu zarządzania gospodarką narodową (część prawa konstytucyjnego). Oznacza to, iż dział ten obejmowałby: prawo ustrojowe organów zarządzania połączone z prawem określającym mechanizmy stosowania instrumentów zarządzania (część prawa administracyjnego gospodarczego i finansowego). Prawo zarządzania stanowiłoby więc normatywne ujęcie zjawisk makroekonomicznych.

Prawa gospodarczego nie należy utożsamiać jedynie z cywilnoprawnymi regulacjami zjawisk gospodarczych. Jest to bowiem kompleks, na który składa się wiele różnorodnych instytucji prawnych. Brak jednorodności oraz istotne przeszkody w kodyfikacji norm prawa gospodarczego nie powinny stanowić podstaw dla negowania jego bytu jako zjawiska realnie występującego, niezależnego od zajmowanych postaw badawczych i doktrynalnych.

W warunkach obecnego modelu gospodarowania i zarządzania trudno jest też nadal utrzymywać tezę o istnieniu administracyjnego prawa gospodarczego. Zarządzanie nie polega bowiem na administrowaniu, organami zarządzania są na całe szczęście nie tylko organy administracji państwowej, a w procesie realizacji funkcji zarządzania stosuje się nie tylko (coraz mniej) środków, form i metod właściwych dla organów administracji.

IX. Z legislacyjnego punktu widzenia w normowaniu zagadnień go-

spodarczych występuje przede wszystkim potrzeba tworzenia przepisów zgodnych i spójnych nie tylko w obrębie poszczególnych grup regulacji, lecz w całości. Prawo gospodarcze jest trudne do skodyfikowania<sup>23</sup>, jednakże sam fakt kodyfikacji lub jej braku nie przesądza jeszcze o bycie danej gałęzi prawa<sup>24</sup>. Nie ulega natomiast wątpliwości, iż szerokie pojmowanie prawa gospodarczego bardziej sprzyja normowaniu procesów gospodarowania i zarządzania gospodarką, chociaż są to regulacje zawarte w odrębnych i licznych aktach prawnych.

Z punktu widzenia badań naukowych potrzeba specjalizacji w zakresie problematyki gospodarowania i zarządzania nie podlega też dyskusji. Specjalizacja ta występuje zresztą od dawna w naukach ekonomicznych i prawnych. Niemniej i z tego punktu widzenia wyłania się konieczność pewnej integracji szczegółowych wyników badawczych. Wąska specjalizacja z natury rzeczy nie może uwzględniać wielu aspektów badanej problematyki i przez to jej wyniki nie mogą być wyłączną podstawą do uogólnień. Potrzeba integracji badawczej wynika także z faktu, iż specjalizacja powinna mieć określony kierunek badawczy, wynikający z podstawowych i ogólnych założeń danej gałęzi prawa. Uzasadnia to istnienie prawa zarządzania gospodarką narodową jako nadbudowy dla szczegółowych specjalizacji naukowych.

Dotychczasowy dorobek nauk prawnych w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową nie jest mały. Jednakże na większą niż dotychczas uwagę zasługuje wiele problemów. Są to w szczególności: prawna teoria zarządzania (kierowania) i systemu zarządzania gospodarką narodową, geneza i ewolucja systemów zarządzania gospodarką narodową w różnych warunkach ustrojowo-politycznych i społeczno-gospodarczych, formy oddziaływania państwa na działalność gospodarczą prowadzoną przez podmioty niepaństwowe, udział parlamentu w zarządzaniu gospodarką narodową, prawne aspekty uspołecznienia zarządzania gospodarką narodową, procedura prawna zarządzania, problematyka prawna programów polityki gospodarczej państwa, odpowiedzialność prawna w zarządzaniu, kontrola prawna skuteczności zarządzania itd. Badania te, zwłaszcza przy ich historycznym i prawnoporównawczym charakterze, powinny doprowadzić do powstania pewnych uogólnień, pozwalających sformułować zasady ogólne prawa zarządzania gospodarką narodową.

Dla rozwoju nauki i badań naukowych, a w konsekwencji dla praktyki funkcjonowania kadr kierowniczych, istotne znaczenie mają także względy dydaktyczne nauczania prawa zarządzania gospodarką narodową.

<sup>23</sup> Por. M. Tycza, *System stanowienia przepisów prawnych dla gospodarki uspołecznionej*, Warszawa 1975, s. 50 i n.

<sup>24</sup> J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 321; H. Rot, *Problemy kodyfikacji prawa PRL*, Wrocław 1978, s. 12 i n.

W Polsce Ludowej tylko w pierwszym okresie funkcjonowania dydaktyki uniwersyteckiej na wydziałach prawno-ekonomicznych wykładano m. in. prawo handlowe (gospodarcze). W okresie centralizacji planowania i zarządzania gospodarką narodową na czoło wysunęło się prawo administracyjne, obejmujące także problematykę tzw. administracji gospodarczej. W latach sześćdziesiątych w związku z dyskusją na temat prawa gospodarczego w programach nauczania pojawił się przedmiot pod nazwą „prawo obrotu uspołecznionego”, stanowiący pierwszą próbę realizacji cywilistycznej koncepcji prawa gospodarczego. W takiej wersji przetrwał on zresztą długo. Dopiero w latach siedemdziesiątych doszło do wyodrębnienia drugiego przedmiotu pod nazwą „zarządzanie gospodarką narodową”, który wyłonił się jako koncepcja administracyjnego prawa gospodarczego. Od 1981 r. wykładane jest natomiast „prawo zarządzania gospodarką narodową”. Łącznie z prawem obrotu uspołecznionego (gospodarczego) oraz z licznymi przedmiotami specjalizacyjnymi stanowią one dydaktyczną formę realizacji koncepcji prawa gospodarczego. Brakuje jednak zdecydowanej myśli przewodniej dla realizacji dydaktycznej tej koncepcji. Jest ona raczej wynikiem subiektywnego podejścia poszczególnych wykładowców i wypływa z ich stosunku do koncepcji prawa gospodarczego. Stan ten trudno uznać za zadowalający, jeśli w sposób odpowiedzialny podejmiemy do kwestii szkolenia przyszłych kadr dla gospodarki narodowej.

Doświadczenia z wdrażania reformy gospodarczej w Polsce pokazują w sposób bezlitosny słabość naszych kadr gospodarczych. Odnosi się to także do aparatu organów państwowych, a także do sądów, które przejęły częściowo w swoją gestię orzekanie w sprawach gospodarczych. Nie zmieniły się programy aplikacji sądowych, prokuratorskich, radcowskich i adwokackich. Całe zastępy kierowników życia gospodarczego oraz radców prawnych są bezbronni wobec podstawowych kwestii prawnych, jakie wylaniają się na tle nowego prawodawstwa gospodarczego. Krótkie przeszkolenia czy nawet studia podyplomowe nie są w stanie przełamać pewnych barier myślowych wywodzących się z nakazowo-rozdziałczego systemu gospodarowania i zarządzania. Rzutuje to w sposób decydujący na niepowodzenia w pełnej realizacji założeń reformy gospodarczej. Stan ten wymaga zmiany. Doktrynalne spory o istotę prawa gospodarczego, w tym prawa zarządzania gospodarką narodową, nie mogą stać temu naprzeciw.

*Cezary Kosikowski*

LE DROIT D'ADMINISTRATION DE L'ÉCONOMIE NATIONALE EN TANT  
QUE BRANCHE DE DROIT SOCIALISTE

L'article traite de la genèse d'une nouvelle branche de droit socialiste, notamment le droit d'administration de l'économie nationale, faisant partie du droit économique sensu largo. Cette branche comprend une réglementation de la structure et de la constitution des organes de gestion ainsi que les règles qui définissent les mécanismes de l'application des instruments administratifs. Le droit d'administration de l'économie nationale constitue une conception normative des phénomènes macro-économiques qui ont lieu au cours du processus de diriger l'activité économique de l'Etat. La seconde partie du droit économique contient le droit de gestion qui règle le statut juridique et les principes du fonctionnement des sujets économiques.

En démontrant l'existence réelle du droit d'administration de l'économie nationale l'auteur souligne son importance en tant que spécialisation scientifique et didactique du droit socialiste contemporain. L'auteur est adhérent du droit économique conçu tout de même plus amplement que le seul droit de transactions socialisées. Il s'oppose au concept du droit économique administratif en soulignant que ce ne sont les vestiges du système „impératif — distributif“ en tant que mode de gestion et d'administration de l'économie.