

Kazimierz SAND, Stanisław STRACHOWSKI

**Normy techniczne w prawie administracyjnym
(ze szczególnym uwzględnieniem norm prawnych z zakresu rolnictwa)**

Технические нормы в административном праве (с подробным учетом
правовых норм, касающихся сельского хозяйства)

Normes techniques dans le droit administratif (avec la prise en considération
particulière des normes juridiques du domaine de l'agriculture)

Prawo jest zespołem norm postępowania o określonych cechach. Za normę postępowania uważa się na ogół wypowiedź zawierającą wskazówkę określonego zachowania się.¹ Sformułowanie klasycznej postaci normy postępowania przedstawiałoby się następująco: „A w warunkach W powinien czynić C”. Nie jest to jednak jedyna postać normy postępowania, jako że może się ona odnosić do wszelkich działań (przeszłych i przyszłych), może pewne działania nakazywać lub do pewnych działań uprawniać itp.

Od normy postępowania należy odróżnić dyrektywę celowościową, którą stanowi wypowiedź określająca sposoby zachowania się, prowadzące do osiągnięcia wskazanego w tej wypowiedzi celu.² Postać klasyczna dyrektywy celowościowej ma kształt następującego okresu warunkowego: „jeśli chcesz osiągnąć skutek S, wykonaj czynności C”. Jest rzeczą oczywistą, że treść dyrektywy celowościowej opiera się na znajomości związków, zachodzących między przyczyną a skutkiem, a więc wywodzi się z praw naukowych będących rezultatem uogólnień spostrzeżonych związków między faktami, zdarzeniami, zjawiskami itp. Prawa naukowe dotyczyć mogą zarówno procesów zachodzących w przyrodzie, jak i procesów życia społecznego.

¹ Zob. A. Łopatka: *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1969, s. 176.

² Zob. A. Michalska: *Prawo a normy techniczne w państwie socjalistycznym*, Poznań 1968, s. 12.

Dyrektywy celowościowe oparte na związkach przyczynowych, zachodzących w przyrodzie, określone są mianem dyrektyw technicznych.³ Jeszcze ściślej można powiedzieć, że dyrektywy techniczne opierają się na prawach naukowych uogólniających te związki. Nie można jednak utożsamiać dyrektyw technicznych z prawami naukowymi. Dyrektywy są bowiem jedynie konsekwencją tych praw — one opierają się na tych prawach.

Dyrektywa techniczna nie stanowi podstawy dla stwierdzenia powinności określonego w niej sposobu zachowania się. Jednakże może ona być podstawą do ustanowienia normy postępowania, jeśli wola normodawcy będzie osiągnięcie skutków określonych w dyrektywie technicznej. Wiemy już, że dyrektywa techniczna obok wskazania sposobu zachowania się zawiera także określenie celu, który się osiąga w wyniku danego zachowania się. Norma postępowania nie ma określonego celu, stąd przy jej ustanawianiu na podstawie dyrektywy technicznej wskazuje się tylko określone w dyrektywie zachowanie. Nie znaczy to jednak, że rezygnuje się z celu. Cel będzie motywował działalność normodawcy, który ustanawiając normę w oparciu o dyrektywę techniczną spodziewa się, że przez określone w niej zachowanie się osiągnie cel wskazany przez dyrektywę.

Taką normę postępowania, której treść oparta jest na wskazaniach określonego zachowania się, zawartych w dyrektywie technicznej, nazwiemy normą techniczną.⁴

Nie należy jednak tego sformułowania rozumieć w ten sposób, że norma techniczna wskazuje wyłącznie czynności i sposób ich wykonania. Chodzi mianowicie o takie reguły postępowania, których treścią jest jakościowa charakterystyka przedmiotu lub czynności zmierzających do wykorzystania sił przyrody.⁵

Teoria i praktyka przyjmuje podział norm ustanawianych w procesie normalizacji na cztery grupy. Są to: 1) normy czynnościowe, rozu-

³ A. Michalska (*ibid.*, ss. 17 i 18) daje uzasadnienie użycia wyrażenia „dyrektywa techniczna”, opierającego się na przyjętym w języku polskim znaczeniu terminu „technika”, który jest rozumiany jako wszelkiego rodzaju środki i sposoby działalności ludzkiej w odniesieniu do przyrody. Z niezrozumiałych względów autorka zawęża jednak zakres pojęciowy wyrażenia „technika” do „zespołu środków i sposobów stosowanych w procesach produkcyjnych”.

⁴ Tak samo Michalska: *op. cit.*, s. 25. Inaczej W. Brzeziński, który za normę techniczną uważa tę „dyrektywę techniczną, którą [...] właściwe organa państwowe na podstawie przysługujących im uprawnień [...] podnoszą do rzędu norm prawnych”. Zob. W. Brzeziński: *Nowe typy norm prawnych w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo”, 1966, z. 9, s. 285.

⁵ Por. A. Michalska: *Normy techniczne w PRL, powstające w procesie normalizacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1966, z. 1, s. 50.

miane jako normy wskazujące czynności i sposób, w jaki mają być wykonywane; 2) normy przedmiotowe, które ustalają wymagania jakościowe produktów; 3) normy znaczeniowe, ustalające jednolite symbole, oznaczenia, słownictwo itp.; 4) normy klasyfikacyjne, ustalające rodzaje typowych produktów i procesów technologicznych.⁶

A. Michalska jedynie dwie pierwsze grupy norm uznaje za normy techniczne. Pozostałe dwie są według niej normami postępowania, opartymi na konwencji, a nie na dyrektywach technicznych.⁷ Słuszny wydaje się pogląd W. Brzezińskiego, który stwierdza, że normy klasyfikacyjne i znaczeniowe ustalają jakościową charakterystykę przedmiotu, w związku z czym uznaje je za normy techniczne.⁸ Jest to oczywiste, jako że pod każdym symbolem kryje się określony przedmiot z takimi cechami jakościowymi, które pozwalają go zaliczyć do grupy oznaczonej pewnym symbolem. Jako przykład niech posłużą znaki drogowe, które mieszczą się w grupie norm znaczeniowych. Jakościowa charakterystyka przedmiotów jest zawarta w symbolu stanowiącym dany znak drogowy (śliska jezdnia, stromy podjazd, niebezpieczny zakręt w prawo itd.).

Wydaje się, że przedstawiony wyżej podział norm musi mieć charakter względny. Normy przedmiotowe łączą się ściśle z normami znaczeniowymi i klasyfikacyjnymi. Na przykład zarządzenie nr 96 ministra rolnictwa z 26 stycznia 1956 r. w sprawie ustanowienia normy resortowej⁹ wprowadza oznaczenie kwalifikowanych nasion buraka pastewnego na eksport (RN — 54/MR-E3-125), podając jednocześnie wymagania jakościowe tego produktu, a więc norma ta wprowadza także określenia ustalające jakościową charakterystykę nasion.

Przyjmując za oczywiste, że nie ma symboli, które nic nie znaczą, nie ma określeń, które nie wyrażają jakiegś treści, sądzimy, że normy znaczeniowe i klasyfikacyjne są normami technicznymi, ustalającymi cechy jakościowe przedmiotu.

* * *

Gdy tak rozumiana norma techniczna zostaje włączona do aktu normatywnego, jej przestrzeganie staje się obowiązkiem prawnym osób, do których jest adresowana.¹⁰ Poza bezpośrednim włączeniem norm

⁶ Zob. *Podręcznik normalizacji*, Praca zbiorowa, Warszawa 1964, s. 176.

⁷ A. Michalska: *Charakter prawny norm technicznych*, „Państwo i Prawo”, 1967, z. 4—5, ss. 681—688.

⁸ Zob. Brzeziński: *op. cit.*, s. 283 i n.

⁹ Biul. Min. Roln., 1956, nr 12, poz. 64.

¹⁰ A. F. Szabanow: *Niekotoryje woprosy normatiwnych aktow*, „Sow. Gos. i Prawo” 1960, nr 7, s. 151.

technicznych w treść aktu normatywnego przepisy prawne mogą odsyłać do norm technicznych zawartych w specjalnych zbiorach, nie mających charakteru prawotwórczego. Oczywiście, i w tej sytuacji na adresatów tych norm nałożony jest obowiązek ich przestrzegania.¹¹

Inną grupę stanowią normy techniczne, które nie pozostają w żadnym związku z normami prawnymi (np. przepisy książki kucharskiej). Tę grupę norm pozostawiamy jednak poza sferą naszych zainteresowań, próbując całą uwagę skupić na tych normach technicznych, które stanowią część naszego porządku prawnego.

* * *

W tej sytuacji zagadnienie norm technicznych wydaje się kwestią w zupełności wyjaśnioną i prostą. Mamy bowiem normy techniczne, co do których istnieje prawny obowiązek ich przestrzegania, jako że są włączone do obowiązujących aktów normatywnych bądź też akty normatywne odwołują się do zbiorów, w których są one zawarte.

Druga grupa norm technicznych — to normy istniejące poza systemem prawa, których analiza dla prawnika może wydawać się zbędna. Jednakże w literaturze prawniczej nagromadziło się dużo kontrowersji i nieporozumień w związku z tym zagadnieniem. Przede wszystkim dużo wątpliwości powstaje przy porównaniu normy technicznej z normą prawną typu klasycznego. Otóż istnieje powszechnie uznany pogląd w nauce socjalistycznej, iż może istnieć jedna prawidłowa struktura normy prawnej, która odpowiada istocie prawa. Twierdzi się, że norma prawna winna określać: kto i w jakich okolicznościach ma się zachować w pożądanym sposób (hipoteza), jak ma się zachować adresat normy, gdy określone okoliczności nastąpią (dyspozycja) i jak zareaguje państwo, jeżeli adresat normy nie zachowa się w sposób w niej wskazany (sankcja).¹²

Twierdzi się na ogół, że jeśli chodzi o normy techniczne, to mogą one być normami prawnymi bądź też mogą stanowić część norm prawnych. Przede wszystkim zaś uzupełniają dyspozycje norm prawnych.¹³ To, że norma techniczna może wypełniać tylko część normy prawnej (jej dyspozycję), jak się zdaje, nie budzi najmniejszych wątpliwości.

¹¹ A. Michalska: *Pojęcie normy technicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1965, z. 2, s. 79.

¹² Zob. Łopatka: *op. cit.*, s. 188 i n.; K. Opałek, J. Wróblewski: *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 57 i n. W nauce prawa spotyka się też inne poglądy na definicję normy prawnej. Zob. np. J. Lande: *Studia z filozofii prawa*, Warszawa 1959, s. 925 i n.

¹³ Łopatka: *op. cit.*, s. 179; Brzeziński: *op. cit.*, s. 287.

Jednakże twierdzenie, że norma techniczna pokrywa się niekiedy z normą prawną, wymaga już wyjaśnień. Przede wszystkim trzeba stwierdzić, że norma prawna o klasycznej konstrukcji (hipoteza — dyspozycja — sankcja) ma najczęściej charakter abstrakcyjny, ponieważ rzadko norma prawna pokrywa się z przepisem prawnym. Przepis bowiem — to jednostka redakcyjna aktu normatywnego, która jest czymś bezpośrednio danym, łatwo dostrzegalnym. Przepisu prawnego nie można identyfikować z normą prawną, ponieważ mamy takie przepisy, które wyrażają tylko część normy prawnej, a także i takie, które wyrażają więcej niż jedną normę.¹⁴

Normę prawną traktuje się najczęściej jako wytwór naukowej refleksji, budującej pewną regułę prawną, opartą na określonym wzorze. Wzór ten zdeterminowany jest przez te momenty, które są przydatne dla analizy zachowań uregulowanych przez prawo.¹⁵ Inaczej norma prawna jest regułą zachowania się, zbudowaną według określonego wzoru z elementów zawartych w przepisach prawnych. Tak więc skonstruowanie normy prawnej nierzadko wymaga wyszukiwania jej elementów nie tylko w różnych przepisach jednego aktu normatywnego, lecz także w przepisach różnych aktów normatywnych. Akty te mogą nawet należeć do różnych gałęzi prawa. Tak np. pewne przepisy prawa administracyjnego mają swe sankcje w przepisach prawa karnego.

Mając tak ustaloną konstrukcję normy prawnej widzimy, iż jest rzeczą niemożliwą, by norma techniczna mogła wypełniać wszystkie trzy elementy normy prawnej. Wszak wiemy, że norma techniczna jest jedynie normą postępowania włączoną w akt normatywny. Stąd też może ona co najwyżej wypełniać dwa człony normy prawnej — hipotezę i dyspozycję. Sankcja istnieje niejako poza normą techniczną. Nawet jeśli dana norma jest opatrzona sankcją, to nie wiąże się ona z jej istotą, lecz z wolą normodawcy. Sankcja jest więc nowym elementem, który razem z normą techniczną, zawierającą hipotezę i dyspozycję, tworzy normę prawną. Zatem norma techniczna stanowi jedynie część normy prawnej, najczęściej wypełnia jej dyspozycję.

Takie określenie stosunku normy technicznej do normy prawnej należy uznać jednakowoż za niewystarczające. Wydaje się szczególnie, że postawienie znaku równości między normą prawną a normą techniczną, włączoną do aktu normatywnego, może mieć swoje uzasadnienie. Po to jednak, by próbować uzasadnić nierzadką tożsamość tych dwu pojęć, musimy najogólniej zająć się zagadnieniem san-

¹⁴ Zob. Z. Ziemiński: *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1960, z. 1, s. 105 i n.

¹⁵ Zob. Opałek, Wróblewski: *op. cit.*, ss. 56 i 57.

kcji w prawie, w szczególności zaś — sankcji w prawie administracyjnym. Poświęcenie większej uwagi sankcji prawnej w prawie administracyjnym podyktowane jest dwoma względami: po pierwsze — jej analiza należy do rzadkości, choć różni się ona znacznie od ogólnych ustaleń dotyczących sankcji prawnej¹⁶, po drugie — skłania nas do tego fakt, że normy techniczne mają szczególne zastosowanie w prawie administracyjnym, gdyż administracja obejmuje także kierownictwo procesami produkcji, w których niemałą rolę odgrywają normy techniczne.

Mówiąc o sankcji prawnej, przyjmuje się zazwyczaj taką jej koncepcję, jaka wykształciła się na gruncie prawa karnego i cywilnego. Tradycyjne pojmowanie sankcji prawnej sprowadza się więc do identyfikowania tego pojęcia z pewną dolegliwością natury majątkowej lub osobistej, grożącą każdemu, kto nie zastosował się do wskazań zawartych w dyspozycji normy prawnej, o ile zaszły okoliczności określone w hipotezie.¹⁷

Takie pojęcie sankcji w prawie administracyjnym nic nie traci ze swej wartości, jest jednak zbyt wąskie, by mogło wyjaśnić swoistość norm prawnych tej dziedziny. A swoistość ta polega na tym, że sankcje prawne często różnią się w tym wypadku zasadniczo od sankcji typowych dla innych dziedzin prawa.

Na przykład wprowadzenie agrominimum dokonuje się w formie uchwał gromadzkich rad narodowych, a więc w formie aktu normatywnego. Realizacja zadań określonych w tych uchwałach nie może być wymuszona w drodze egzekucji administracyjnej czy też nałożenia kary. Uchwała nr 347 Rady Ministrów z 22 października 1963 r. w sprawie agrominimum¹⁸, zamiast przymusu stanowiła pewnego rodzaju nagrody za wykonanie tych zadań.¹⁹ Niezastosowanie się zatem do jej wskazań nie wiąże się z jakąkolwiek dolegliwością. Czy to jednak znaczy, że nie stosowanie wskazówek agrominimum nie pociąga za sobą żadnych sankcji? Odpowiedź musiałaby być twierdząca, gdybyśmy stali na gruncie tradycyjnego pojęcia sankcji prawnej. Ale sankcję prawną w prawie administracyjnym musimy traktować szerzej, rozumiejąc ją jako cało-

¹⁶ Istnieje jednak interesujące opracowanie J. Filipka: *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo”, 1963, z. 12, ss. 873—880.

¹⁷ Przykładowo A. Łopatka wyróżnia cztery rodzaje reakcji państwa na nieprzestrzeżenie norm prawnych: 1) wymierzenie kary; 2) zastosowanie tzw. sankcji egzekucji; 3) zastosowanie tzw. sankcji nieważności; 4) całkowicie bierne zachowanie się państwa (*op. cit.*, s. 190 i n.).

¹⁸ M.P., 1963, nr 85, poz. 408.

¹⁹ Szerzej na ten temat M. Błażejczyk: *Prawne aspekty agrominimum*, „Państwo i Prawo”, 1964, z. 8—9, s. 242 i n.

²⁰ Zob. Filippek: *op. cit.*, s. 878.

kształt gwarancji prawnych, które zabezpieczają realizację prawa.²⁰ Nie muszą to być zresztą gwarancje zinstytucjonalizowane.²¹ Z istoty państwa wynika, że może ono stanowić takie normy postępowania, których przestrzeganie jest obowiązkiem ich adresatów. Nie zawsze jednak państwo musi zabezpieczać wykonanie tych norm środkami przymusu.

Stosowanie przymusu w państwie socjalistycznym musi być traktowane jako środek ostateczny.²² Wcześniej winno się prowadzić działalność uświadamiającą i przekonywającą. Inaczej mówiąc — należy wychowywać obywateli, by dobrowolnie wykonywali nałożone nań przez prawo obowiązki. Takie funkcje wychowawcze może pełnić samo prawo, jeżeli nie będzie ono zawierało zagrożenia użycia środków przymusu w wypadku niezastosowania się do zawartych w nim wskazań. Gdybyśmy przyjęli, że przepis prawny, nie zabezpieczony sankcją rozumianą jako dolegliwość, ma inną sankcję, którą może być niekorzystny rezultat praktycznej działalności²³, to twierdzenie takie wydaje się mało przekonywające, jako że na przykładzie agrominimum widać wyraźnie, że świadomość sankcji niekorzystnych rezultatów praktycznej działalności może istnieć wcześniej, zanim wypływać to będzie z nakazanych prawem sposobów zachowania się. Mianowicie — rolnik po specjalnym przeszkoleniu może wiedzieć, że do uzyskania wyższych zbiorów potrzebne jest stosowanie określonej ilości nawozów mineralnych. Z pewnych względów nie stosuje jednak takiej ilości nawozów, chociaż wie, iż naraża się na mniejsze plony.

Sankcja taka istnieje więc poza prawem. Załóżmy ponadto, że wprowadzono agrominimum, które określa między innymi stosowanie pewnych ilości nawozów mineralnych, ale realizacja tych zadań nie jest zabezpieczona żadnym prawnie zinstytucjonalizowanym środkiem. Sankcja niekorzystnego rezultatu praktycznej działalności nie wypływa z aktu normatywnego, jak już stwierdzono, lecz ma charakter obiektywny, niezależny od prawa. Dlatego też uznać należy, że sankcją jest autorytet prawodawcy, który poprzez akt normatywny stwierdza, że uzyskiwanie lepszych czy gorszych rezultatów praktycznej działalności nie jest mu obojętne.

W konkluzji należy stwierdzić, że niezastosowanie się do wskazań niektórych norm prawnych nie zawsze musi pociągać za sobą czynną reakcję państwa. Nie znaczy to jednak, że państwo nie czuwa nad przestrzeganiem tych norm, że ich przestrzeganie czy też nieprzestrzeganie jest dla państwa obojętne. Normy takie określa się w nauce prawa

²⁰ Inaczej uważa Filipek: *loc. cit.*

²² Zob. P. Romaszkin: *Rola prawa w okresie formowania komunistycznego samorządu społecznego*, „Państwo i Prawo”, 1962, z. 11, s. 345 i n.

²³ Zob. Michalska: *Prawo a normy techniczne...*, s. 36.

jako normy niedoskonałe (*leges imperfectae*).²⁴ Ilustracją tej kwestii mogą być zasady ruchu na drogach publicznych. Otóż niektóre ze znaków drogowych, mieszczące się w grupie znaków ostrzegawczych i informacyjnych, określają możliwe sposoby zachowania się, lecz przepisy prawne nie przewidują żadnej reakcji państwa w wypadku niezastosowania się do wskazówek zawartych w tych normach. Będą to znaki takie, jak: „spadające odłamki skalne”, „nisko przelatujące samoloty”, „śliska jezdnia” itd.

Konsekwencją tak szeroko ujętego pojęcia sankcji prawnej musi być twierdzenie, że norma techniczna, nawet nie zabezpieczona czynną reakcją państwa w wypadku niezastosowania się do jej wskazań, może się pokrywać, jeśli chodzi o zakres pojęciowy, z normą prawną. Warunkiem koniecznym jest w tym wypadku umieszczenie normy technicznej w obowiązującym akcie normatywnym.

* * *

Zagadnieniem godnym uwagi jest fakt, czy norma techniczna podniesiona do rangi normy prawnej stanowi nowy typ tej normy, czy też nie. W. Brzeziński²⁵ traktuje normy techniczne jako nowy typ norm prawnych. Kwestia „nowości” wydaje się jednak dyskusyjna. Z punktu widzenia treści stosunków społecznych, regulowanych przez normy techniczne, trudno dopatrzeć się jakiegoś *novum*. Również i forma tych norm nie jest nowa. Przyjęcie „klasycznej” konstrukcji normy prawnej (hipoteza — dyspozycja — sankcja) nie traci na aktualności przy normach technicznych zawartych w aktach normatywnych, o ile sankcja prawna będzie rozumiana w proponowanym wyżej znaczeniu.²⁶

Można jednak mieć pewne wątpliwości co do tego, czy norma techniczna zawiera w sobie hipotezę.²⁷ A. Michalska stwierdza, że normy techniczne ustanawiane w procesie normalizacji nie określają adresatów, wskazują ich dopiero inne przepisy prawne, i to najczęściej w sposób dość ogólnikowy. Wydaje się, że z istoty norm technicznych wynika, że adresatem jest każdy, kto bierze udział w produkcji i wykorzy-

²⁴ Łopatką: *op. cit.*, s. 193.

²⁵ *Op. cit.*, *passim*.

²⁶ Inaczej W. Brzeziński, który dostrzega różnicę co do formy (*op. cit.*, ss. 277, 286—289). J. Starościak pisze o różnicy w treści i formie tych norm (*Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, ss. 46—47). Zob. także W. Brzeziński [w:] *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Praca zbiorowa pod red. W. Brzezińskiego, Kraków 1968, s. 14. F. Gojny rozróżnia treść i „jakość” (*Norma prawna a norma techniczna*, „*Studia Prawnicze*”, 1966, z. 13, s. 130).

²⁷ Nie ma zaś wątpliwości co do tego, że norma techniczna wypełnia dyspozycję normy prawnej.

staniu dóbr materialnych. Nie jest więc rzeczą konieczną szczegółowe określanie w przepisach prawnych adresatów tych norm.

* * *

Należy się na koniec zastanowić, jaką funkcję pełnią normy techniczne w prawie administracyjnym. Przyjmuje się, że nie mogą one stanowić podstawy do powstania stosunku administracyjno-prawnego.²⁸ Służą one jednakże do określenia uprawnień i obowiązków w ramach tego stosunku.

Zawijazywanie stosunków administracyjno-prawnych nie wypełnia całej treści prawnych form działania administracji. Obok form władczych, do których należy między innymi tworzenie stosunków administracyjno-prawnych, organy administracji państwowej prowadzą szeroką działalność w tzw. formach niewładczych. Jest to uzasadnione tym, że w państwie socjalistycznym zmienia się funkcja administracji. Przejmaje ona być jedynie gwarantem zachowania istniejącego stanu rzeczy, stróżem ładu społecznego, a staje się administracją twórczą — inicjującą i kształtującą procesy życia społecznego.²⁹

Intensywny rozwój działalności gospodarczo-organizacyjnej państwa zmusza do nowych rozwiązań prawnych w sferze produkcji i wykorzystania dóbr materialnych. Wypływa to przede wszystkim stąd, że państwo socjalistyczne staje się właścicielem podstawowych środków produkcji, musi więc tę produkcję organizować. Państwo ingeruje również w sprawy gospodarcze osób prywatnych, zwłaszcza właścicieli gospodarstw rolnych.

Organizowanie produkcji przez państwo może być dokonywane drogą różnorodnych metod. Wybór metody zależy od wielu niezwykle złożonych czynników. Ich charakterystyka przekraczałaby ramy niniejszego opracowania, jednakże przyjmujemy, że metody zarządzania przemysłem różnią się znacznie od metod stosowanych w kierowaniu rolnictwem. Specyfika prawnych form działania administracji w kierowaniu rolnictwem uwidacznia się na tle tworzenia i stosowania norm technicznych.

Wyżej wspomnieliśmy o środkach prawnych zabezpieczających realizację agrominimum. Mając na uwadze ten szczególny rodzaj środków gwarantujących wykonanie tego programu, musimy pamiętać, że podstawową formą działania organów administracji państwowej w dziedzinie kierowania rolnictwem powinna być działalność społeczno-organiza-

²⁸ Por. Michalska: *Pojęcie normy...*, s. 79; *id.*: *Normy techniczne w PRL...*, s. 39 oraz Brzeziński: *Nowe typy...*, s. 287.

²⁹ Zob. E. Iserzon: *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 34 i n.

torska, że przede wszystkim tą drogą winno się dążyć do realizacji norm technicznych zawartych w programie agrominimum. Ustawodawca zrezygnował z możliwości zabezpieczenia realizacji tego programu środkami przymusu administracyjnego. Nie znaczy to jednak, że zrezygnował on z celu, jaki można osiągnąć przez stosowanie jego wskazań. Realizacja tego celu należy do administracji, która podejmować będzie także prawem przewidziane formy działania, aby osiągnąć cel materialnie uzasadniający istnienie określonych norm technicznych. Uściślając, musimy stwierdzić, że będą to te prawne formy działania administracji, które określa się mianem działań niewładczych.³⁰

Normy techniczne nie stanowią dla administracji w tym wypadku formalno-prawnej podstawy podejmowania działalności w określonych powyżej formach. Takie podstawy stanowią inne normy prawne. Jeżeli jednak norma techniczna nie jest zabezpieczona możliwością użycia przymusu administracyjnego, stanowi to sygnał dla administracji, by podejmowała działalność w formach niewładczych, działalność, która przekonywałaby adresatów tych norm o celowości ich stosowania.

Interesujący jest także tryb powstawania norm technicznych zawartych w agrominimum. Jak już powiedziano, konkretyzacja zadań tego programu następuje na stopniu gromadzkiej rady narodowej, która podejmuje uchwałę w tej sprawie na wniosek agronoma gromadzkiego. Wniosek agronoma musi być jednakże uzgodniony z komisją rolnictwa i zaopatrzenia ludności, a ponadto w opracowywaniu projektu agrominimum biorą udział zarządy kółek rolniczych z terenu gromady.³¹ Taki tryb tworzenia norm technicznych jest podyktowany z jednej strony istotą tych norm (potrzeba czynnika fachowego — agronoma), z drugiej — ich charakterem prawnym (brak zabezpieczenia ich realizacji środkami przymusu administracyjnego zastąpiono szerokim udziałem czynnika społecznego w tworzeniu tych norm, co gwarantuje dobrowolne ich wykonywanie przez adresatów).

Inaczej przedstawia się kwestia trybu tworzenia norm technicznych i sposobu zabezpieczenia realizacji wskazań w nich zawartych przy regulacji prawnej obowiązkowego stosowania minimalnych dawek nawozów mineralnych. W celu zapewnienia odpowiedniego wzrostu produkcji rolnej poprzez stosowanie nawozów mineralnych ustawa z 13

³⁰ Określenie to przyjmujemy za T. Kutą: *Zagadnienia prawne niewładczych działań administracji*, Zeszyty Naukowe Uniw. Wrocław., seria A, 1961, nr 34.

³¹ Taki tryb przewiduje instrukcja wydana przez ministra rolnictwa i Centralny Związek Kółek Rolniczych (wydana w formie powielonej) na podstawie delegacji zawartej w § 6 ust. 2 uchwały RM nr 347. Instrukcja ta w swych podstawowych założeniach jest sprzeczna z postanowieniami zawartymi w uchwale RM. Szerzej na ten temat zob. Błażejczyk: *op. cit.*, s. 247 i n.

czerwca 1967 r. o obowiązku stosowania nawozów mineralnych w gospodarstwach rolnych³² wprowadziła obowiązek stosowania na użytkach rolnych minimalnych dawek nawozów mineralnych — azotowych, fosforowych i potasowych.

Jest rzeczą zrozumiałą, że nie mogą być stosowane jednakowe dawki nawozów mineralnych na 1 ha użytków rolnych na obszarze całego kraju. Stąd też ustawa podaje jedynie ogólne zasady rozwiązania problemu obowiązku stosowania nawozów mineralnych. Nie zawiera żadnych norm technicznych, co jest charakterystyczne dla tego typu norm, tworzonych w celu regulacji stosunków produkcji w rolnictwie. Akty normatywne, stojące najwyżej w hierarchii źródeł prawa, nie zawierają w zasadzie norm technicznych, ponieważ mając szerszy terytorialnie zakres obowiązywania, nie mogłyby uwzględnić specyfiki poszczególnych regionów.

Cytowana ustawa daje więc delegację prezydiom wojewódzkich rad narodowych do ustalenia rejonów, które będą objęte obowiązkiem stosowania minimalnych dawek nawozów mineralnych. Stanowi to pierwszy stopień realizacji ogólnych sformułowań ustawy. Drugim jest uprawnienie prezydiów powiatowych rad narodowych do ustalenia dla poszczególnych rejonów wysokości minimalnych dawek nawozów mineralnych na 1 ha użytków rolnych, oczywiście po zasięgnięciu opinii stacji chemiczno-rolniczych.

Co prawda ustawa deleguje na ministra rolnictwa prawo do określenia zasad i trybu postępowania przy ustaleniu minimalnych dawek nawozów mineralnych, to jednak realizacja tego prawa przyczynia się jedynie do bliższego określenia zasad i trybu postępowania organów niższego stopnia — przede wszystkim zaś stopnia powiatowego.³³ W ten sposób prawo do stanowienia norm technicznych zostało powierzone niższym organom w strukturze organów państwowych, a mianowicie prezydiom powiatowych rad narodowych.

Ustawodawca podchodzi jednakże bardzo elastycznie do zagadnienia stosowania minimalnych dawek nawozów mineralnych. W pewnych warunkach ustalenia prezydiów powiatowych rad narodowych mogą — w zależności od lokalnych warunków gospodarczych — okazać się niewłaściwe. Stąd też ustawa daje prawo prezydiom gromadzkich rad narodowych do obniżania ustalonych dla danego rejonu minimalnych dawek nawozów mineralnych. Jest to instytucja tzw. odstępstwa od obowiązujących norm technicznych. Teksty prawne, dotyczące norm tech-

³² Dz. U., 1967, nr 23, poz. 109.

³³ Zob. zarządzenie ministra rolnictwa z 31 lipca 1967 r. w sprawie obowiązku stosowania nawozów mineralnych w indywidualnych gospodarstwach rolnych, M. P., 1967, nr 45, poz. 225.

nicznych, często przewidują możliwość odstępstw od ustalonych norm.³⁴ Istnieje jednak zasadnicza różnica między odstępstwem od normy w wypadku ustawy o obowiązku stosowania nawozów mineralnych w gospodarstwach rolnych a odstępstwami przewidzianymi w innych aktach normatywnych — w szczególności tych, które dotyczą procesów produkcji przemysłowej i eksploatacji. Materialną podstawą stosowania odstępstw od norm technicznych, zawartych w aktach normatywnych drugiej grupy, stanowią najczęściej potrzeby postępu technicznego.³⁵ Jeśli zaś chodzi o odstępstwa od minimalnych dawek nawozów mineralnych, ich obniżenie merytorycznie uzasadnia inna przyczyna, mianowicie — lokalne warunki gospodarcze. Inny jest też tryb stosowania odstępstw w obu tych wypadkach. Określenie odstępstw od norm technicznych, dotyczących procesów produkcji przemysłowej i eksploatacji, należy najczęściej do organu, który je ustanowił.³⁶ Przy normach zastosowania nawozów mineralnych odstępstwo może być dokonane przez organ niższy od organu, które normy te ustanowił. Z teoretycznego punktu widzenia jest to niezwykle interesujące rozwiązanie. Może być ono ilustracją specyfiki form działania państwa w kierowaniu rolnictwem.

Normy zastosowania minimalnych dawek nawozów mineralnych znajdują swą ostateczną konkretyzację w decyzjach administracyjnych, które wydaje biuro gromadzkie bądź też właściwy do spraw rolnych organ prezydium miejskiej (dzielnicowej) rady narodowej lub rady narodowej osiedla.

W wypadku niewykonania w całości lub w części obowiązku zastosowania ilości nawozów określonych w decyzji administracyjnej, właściciel (posiadacz) gospodarstwa rolnego obowiązany jest wpłacić na rachunek właściwej rady narodowej kwotę stanowiącą średnią wartość czystego składnika nawozów mineralnych, do których zastosowania był zobowiązany. Przy czym wyegzekwowanie tej kwoty może nastąpić w drodze zastosowania przymusu administracyjnego.

Przy obowiązku stosowania nawozów mineralnych istnieje także dodatkowa forma zabezpieczenia realizacji norm technicznych, odnoszących się do tych zagadnień. Otóż właściciele (posiadacze) gospodarstw rolnych objęci obowiązkiem stosowania minimum nawożenia mineralnego mają prawo do uzyskania kredytu bankowego na zakup nawozów mineralnych do wysokości odpowiadającej wartości tych nawozów.³⁷

³⁴ Por. Gojny: *op. cit.*, s. 133 i n.

³⁵ *Loc. cit.*

³⁶ *Loc. cit.*

³⁷ Zob. uchwałę nr 213 Rady Ministrów z 18 sierpnia 1967 r. w sprawie kredytów bankowych dla indywidualnych gospodarstw rolnych na zakup nawozów w ramach obowiązku stosowania minimum nawożenia mineralnego, M. P., 1967, nr 49, poz. 244.

* * *

Dla ilustracji norm technicznych w prawie administracyjnym wybraliśmy dwie podstawowe instytucje należące do administracji rolnictwa. Przystępując do tego opracowania nie mieliśmy ambicji wyczerpania całej, niezwykle bogatej problematyki norm technicznych w prawie administracyjnym. Co więcej — nie stawialiśmy sobie za cel wyczerpania całości problematyki tych norm w dziedzinie węższej, jaką jest prawo rolne. Zresztą jesteśmy przekonani, że próba wyczerpującego wyliczenia norm technicznych o charakterze prawnym z jednoczesnym zaszeregowaniem ich do poszczególnych dziedzin prawa nie powiodłaby się. Stąd też zdecydowaliśmy się jedynie na zilustrowanie funkcji norm technicznych w prawie administracyjnym. Pozostawiliśmy na uboczu problematykę wpływu organizacji społecznych na tworzenie norm technicznych i na wprowadzanie ich w życie. Wydaje się, że jest to zagadnienie niezwykle interesujące i warte osobnego opracowania.³⁸

РЕЗЮМЕ

Авторы артикула, соглашаясь с принятым в литературе определением технической нормы, как нормы действия, содержание которой опирается на указаниях определенного поведения, заключающегося в технической директиве, анализируют ситуацию, когда, так понимаемая техническая норма, включена в нормативный акт.

Эти рассуждения сконцентрированы вокруг проблемы — можно ли техническую норму, включенную в нормативный акт, идентифицировать с нормой права. Принимая концепцию, что по структуре норма права состоит из трех частей (гипотеза, диспозиция, санкция), может казаться невозможным, чтобы техническая норма могла содержать те три элемента, из которых состоит норма права. Вообще принято, что техническая норма содержит только диспозицию права. Техническая норма никогда не содержит в себе санкции.

Авторов не удовлетворяют такие утверждения и они пытаются доказать, что техническая норма может быть идентифицирована с нормой

³⁸ Ciekawie przedstawia się na przykład udział samorządu chłopskiego w tworzeniu norm technicznych. Idea agrominimum powstała bowiem w tym samorządzie i znalazła swój wyraz w uchwale II Krajowego Zjazdu Delegatów Kółek Rolniczych. Obecnie CZKR jest współtwórcą ogólnych zasad wprowadzania agrominimum (cytowana wyżej instrukcja), a na szczeblu najniższym zarząd właściwego kółka rolniczego uczestniczy w pracach nad projektem agrominimum.

права. Это положение, однако, требовало доказательства, что традиционное понятие санкции в праве является недостаточным, особенно, если речь идет о санкции в административном праве. Конечно, традиционное понятие санкции не теряет своей актуальности в понятии как имущественной или личной кары, которая грозит каждому, кто не подчинился указаниям, содержащимся в диспозиции нормы права, насколько выполнены обстоятельства, определенные в гипотезе.

Однако, например, примененный правовой анализ *agrominimum**, должен привести к выводу, что санкция не всегда должна заключаться в реакции государства, связанной с какой-нибудь карой для адресатов норм. Трактовка принудительных мер, как крайних, является характерной чертой для социалистического права. Итак, имеется целый ряд правовых норм, санкцию которых составляет — как утверждают авторы — только авторитет законодателя.

Следствием такого широкого понимания правовой санкции должно быть утверждение, что техническая норма, даже не гарантированная активной реакцией государства, в случае не подчинения ее указаниям, может совпадать, если речь идет о пределах понятия, с нормой права. Обязательное условие здесь, однако, — включение технической нормы в действующий нормативный акт. Это утверждение должно заключать в себе следующее, а именно, что техническая норма, возведенная в ранг нормы права, не представляет нового типа этой нормы.

Размышляя над функцией технических норм в административном праве, авторы принимают признанное в литературе мнение, что они не могут быть основой для образования административно-правового отношения. Однако, они служат для определения прав и обязанностей в пределах этого отношения.

Установление административно-правовых отношений — это только одна из форм деятельности администрации. Потому авторы пытаются показать специфику этих форм в управлении сельским хозяйством, где интересен порядок образования и применения технических норм.

R É S U M É

En acceptant la définition, admise dans la littérature, de la norme technique en tant qu'une norme de procédure dont le contenu est basé sur les indications d'un comportement défini compris dans la directive

* Под этим понятием следует понимать введение во всех единоличных сельских хозяйствах определенных агротехнических и зоотехнических приемов с целью быстрого повышения сельскохозяйственной культуры и использования производственных резервов.

technique, les auteurs analysent la situation qui se forme quand une norme technique ainsi conçue est insérée à l'acte normatif.

Ces considérations se concentrent autour de la question si la norme technique insérée à l'acte normatif peut être identifiée avec la norme juridique. Admettant la conception de la structure tripartite de la norme juridique (hypothèse — disposition — sanction) on pourrait juger impossible que la norme technique puisse remplir tous les trois éléments dont la norme juridique est composée.

En général on admet que la norme technique remplit uniquement la disposition de la norme juridique. En aucun cas la norme technique ne contient de sanction.

Les auteurs ne se contentent pas de telles affirmations et essaient de prouver que la norme technique peut être identifiée avec la norme juridique. Une telle conception pourtant exigeait une motivation que la notion traditionnelle de la sanction dans le droit n'est pas suffisante, surtout lorsqu'on parle de la sanction juridique dans le droit administratif. Naturellement reste toujours actuelle la notion traditionnelle de la sanction juridique comprise comme une peine de fortune ou personnelle qui peut concerner chaque personne qui n'a pas agi conformément aux indications contenues dans la disposition d'une norme juridique, s'il y avait des circonstances définies dans l'hypothèse.

Cependant l'analyse juridique de l'agrominimum*, appliquée à titre d'exemple, doit conduire à la conclusion que la sanction juridique ne doit pas toujours consister à la réaction de l'État, de laquelle s'ensuit une peine pour les destinataires de la norme. Le droit socialiste tend à traiter les moyens de contrainte comme une extrémité. Nous disposons donc d'un rang de normes juridiques dont la sanction est formée — comme le disent les auteurs — de l'autorité elle-même du législateur.

Une si large notion de la sanction juridique doit, en conséquence, aboutir à l'affirmation que la norme technique, même non protégée par la réaction active de l'État dans le cas de non observation de ses indications, peut avoir la même étendue de notion que la norme juridique. Une condition indispensable est ici pourtant le placement de la norme technique dans l'acte normatif en vigueur. Cette affirmation doit impliquer la suivante, à savoir celle que la norme technique considérée en tant qu'une norme juridique n'est pas un type nouveau de cette norme.

Envisageant le problème de la fonction des normes techniques dans

* Par cette notion il faut comprendre l'introduction dans toutes les fermes agricoles individuelles des démarches agrotechniques et zootechniques définies ayant pour but une augmentation plus rapide de la culture agricole et une meilleure mise à profit des réserves de production.

le droit administratif, les auteurs admettent l'opinion généralement connue dans la littérature qu'elles ne peuvent pas être la base à la formation du rapport administratif juridique, en servant pourtant à la définition des privilèges et des obligations dans le cadre de ce rapport.

La formation des rapports administratifs juridiques ne remplit pas le contenu entier des formes juridiques d'activité de l'administration. Pour cette raison les auteurs essaient de démontrer le caractère spécifique de ces formes dans la gestion de l'agriculture où le mode de formation et d'application des normes techniques est très intéressant.