

IRENEUSZ WEISS

## EKONOMICZNE I PRAWNE ZNACZENIE POJĘCIA KOORDYNACJI GOSPODARCZEJ

### I

Etymologicznie słowo „koordynacja” wywodzi się z łaciny i oznacza uzgadnianie wzajemnego działania<sup>1</sup>. Podobny charakter mają ogólne definicje T. Kotarbińskiego {współdziałanie w celu eliminacji konfliktów}<sup>2</sup> i O. Langego (zgodne zmierzanie poszczególnych czynności do osiągnięcia wspólnego celu)<sup>3</sup>.

Koordynacja może odnosić się nie tylko do działalności gospodarczej, ale i do działalności innego rodzaju, a więc politycznej, socjalnej, kulturalnej<sup>4</sup>. Wszędzie bowiem może zachodzić potrzeba uzgadniania »działań w wymagających tego sytuacjach. Koordynacja gospodarcza odnosi się do działalności gospodarczej. Nauki ekonomiczne rozumieją przez działalność gospodarczą produkcję i podział jej rezultatów<sup>5</sup>, w tym więc zakresie zachodzi koordynacja gospodarcza. Ze względu na zainteresowania powyższym zagadnieniem zarówno nauk ekonomicznych, jak i prawnych, należy zbadać, ozy ekonomiczne i prawne znaczenie pojęcia koordynacji gospodarczej są jednakowe. To właśnie stanowi główny przedmiot niniejszego opracowania.

### II

Zamierzając do ustalenia ekonomicznego znaczenia pojęcia koordynacji gospodarczej należy na wstępie przypomnieć, że zjawiska ekonomiczne zachodzą w obrębie stosunków ekonomicznych. Z ekonomicznego też punktu widzenia koordynacja gospodarcza sprowadza się więc do uzgodnienia

<sup>1</sup> *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa »1971, s. 390.

<sup>2</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1965, s. 15 i 203.

<sup>3</sup> O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. II, Warszawa 1966, s. 47.

<sup>4</sup> Z. Rybicki, *Zarządzanie gospodarką narodową w PRL*, Warszawa 1963, s. 185

<sup>5</sup> O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. I, Warszawa 1963, s. 22.

działań jednostek gospodarczych lub ich części składowych. Jeśli 'odbywa się w obrębie pionów organizacyjnych, nazywana jest koordynacją wewnątrzorganizacyjną, a gdy odnosi się do jednostek gospodarczych, (należących do różnych pionów organizacyjnych, nosi nazwę koordynacji zewnętrznej<sup>6</sup>. W ekonomicznym znaczeniu koordynacja gospodarcza oznacza więc funkcję uzgadniania działań gospodarczych części większej całości<sup>7</sup>, chodzi przy tym o to, aby te działania nie przeszkadzały sobie, lecz by się wzajemnie wspomagały<sup>8</sup>.

W literaturze ekonomicznej wysuwane są 'natomiast wątpliwości co do tego, ozy koordynacja jest samodzielną funkcją kierowania<sup>9</sup>, czy też jest koniecznym elementem wszystkich funkcji kierowania, którym powinna towarzyszyć w imię racjonalnego działania<sup>10</sup>. Bardziej przekonujący jest też drugi punkt widzenia. Jeśli bowiem wykonywana jest odpowiednia funkcja kierowania, to powinna uwzględniać konieczność uzgodnienia działań kierowanych jednostek, inaczej nie spełni należycie swojej roli. Można by jednak bronić także tezy, że koordynacja gospodarcza jest funkcją kierowania, z tym że jest to funkcja niezbędna, która powinna towarzyszyć innym funkcjom kierowania<sup>11</sup>.

Z ekonomicznego punktu widzenia ważne jest również określenie celu zabiegów koordynacyjnych. Celem tym w działalności gospodarczej jest oczywiście zapewnienie określonych korzyści. Korzyści tych nie można jednak w gospodarce socjalistycznej ujmować wąsko, jedynie z punktu widzenia interesów poszczególnych jednostek gospodarczych. Pojawia się więc pytanie, co należy rozumieć przez powyższe (korzyści? Wydaje się, że odpowiedź daje podstawowe prawo ekonomiczne gospodarki sociali-

<sup>6</sup> J. Bielak, *Terenowa koordynacja inwestycji i budownictwa*, Koszalin 1973, s. 5.

<sup>7</sup> M. Doroszewicz, *Ekonomiczno-organizacyjne kryteria w zarządzaniu przemysłem*, Przegląd Organizacji 1966, nr 2, przedstawia koordynację jako harmonizowanie i wzajemne dopasowywanie w czasie i przestrzeni wszelkich elementów działalności w toku jej realizacji, a J. Zieleniewski, *Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1965, s. 361, zwraca uwagę na fakt, że znaczenie koordynacji rośnie wraz z pogłębianiem uzależniania się części całości od innych jej części.

<sup>8</sup> T. Kotarbiński, op. cit., s. 15.

<sup>9</sup> Na tym stanowisku stoją: H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka administracji w zastosowaniu do państwa*, Poznań 1947, s. 86; L. A. Allen, *Management and Organization*, New York 1958, s. 14; J. Kwejt, *Koordynacja gospodarcza w przemyśle, Materiały IX Konferencji Ekonomiki Przedsiębiorstw w Wiśle*, Katowice 1965, s. 81.

<sup>10</sup> Stanowisko powyższe reprezentują: M. Follett, *The Collected Papers of Mary Follett*; H. C. Metcalf, L. Urwick, *Dynamic Administrations*, New York 1941, s. 297; B. Gliński, *Teoria i praktyka zarządzania przedsiębiorstwami przemysłowymi*, Warszawa 1964, s. 13 i 14; H. Koontz, O. Donnel, *Zasady zarządzania. Analiza funkcji kierowniczych*, Warszawa 1969, s. 53; J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1969, s. 265; G. Terry, *Principles of Management*, Homewood, Illinois 1965, s. 22.

<sup>11</sup> Tak J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierownictwa*, Warszawa 1967, s. 389.

stycznej. Podstawowe prawo ekonomiczne danej formacji określa cel jej produkcji i środki jego realizacji<sup>12</sup>. Celem tym, jak wiadomo, jest w gospodarce socjalistycznej optymalne zaspokojenie stale rosnących materialnych i kulturalnych potrzeb społeczeństwa na podstawie nieprzerwanego wzrostu i doskonalenia produkcji<sup>13</sup>. Działalność koordynacyjna, jak każda działalność związana z gospodarką, musi być rozpatrywana z punktu widzenia działania powyższego prawa. Należy w związku z tym zauważyć, że w gospodarce socjalistycznej istnieje obiektywna "możliwość uzgodnienia działań poszczególnych jednostek gospodarczych, a zwłaszcza jednostek gospodarki uspołecznionej. Możliwość ta wynika ze społecznej własności środków produkcji tych jednostek oraz planowego charakteru gospodarki socjalistycznej. Koordynacja gospodarcza powinna więc (zabezpieczyć) uzgodnienie działań jednostek koordynowanych w interesie wyższym od ich interesów jednostkowych. Ten wyższy interes reprezentowany jest przez jednostkę koordynacyjną, powołaną do jego ochrony. Jednakże interesu jednostki koordynującej nie można utożsamiać z interesem gospodarki narodowej jako całości. O. Lange słusznie podnosi, że właściwością gospodarki socjalistycznej jest hierarchiczna struktura celów, przy czym środki służące do realizacji celu wyższego rzędu stanowią cele niższego rzędu<sup>14</sup>. Celem tym odpowiadają interesy również różnego rzędu. Poniżej interesu gospodarki narodowej można wymienić przykładowo interesy: resortowe, branżowe, lokalne interesy terenowe różnych stopni, interesy jednostek gospodarczych i indywidualne interesy zatrudnionych w nich pracowników.

Poszczególne jednostki gospodarcze dążą do osiągnięcia zysku, co oznacza stosowanie w ich obrębie zasady gospodarności. Dążenie to przestaje jednak być celem działalności socjalistycznych jednostek gospodarczych, stanowiących przecież własność społeczną, >a staje się środkiem realizacji celu ogólnospołecznego. Z samego stosowania zasady gospodarności nie wynika jeszcze sposób powiązania jednostek gospodarczych z hierarchiczną strukturą celów, podporządkowaną celowi ogólnemu<sup>15</sup>. Stąd koordynacja gospodarcza powinna zabezpieczyć realizację celu ogólnospołecznego i o tym należy pamiętać rozpatrując każdy indywidualny przypadek uzgadniania działań jednostek gospodarczych. Stanowisko zajęte przez koordynatora nie powinno więc znaleźć zastosowania, jeśli za innym roz-

<sup>12</sup> O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. I, s. 88.

<sup>13</sup> *Ekonomia polityczna socjalizmu* pod red. M. Nasiłowskiego, Warszawa 1972, s. 33.

<sup>14</sup> O. Lange, op. cit., s. 201.

<sup>15</sup> E. Lipiński, *Centralizacja i decentralizacja decyzji ekonomicznych w gospodarce socjalistycznej*, w: *Przedsiębiorstwo w polskim systemie społeczno-ekonomicznym*, Warszawa 1967, s. 136, wskazuje że samo istnienie własności społecznej nie zawiera jeszcze wspólnych celów, człowiek bowiem pozostaje istotą indywidualną o własnej strukturze celów. Jedyną drogą integracji jest osiągnięcie zgodności celów indywidualnych i ogólnych.

wiązaniem przemawiać będzie interes wyższego rzędu od interesu, jaki reprezentuje koordynator. W przypadku zaistnienia kolizji między interesami tego samego rodzaju należy zabezpieczyć ich ochronę, np. przez częściowe ich zaspokojenie. Wymaga to odpowiedniej regulacji rozstrzygnięcia sporów koordynacyjnych, co jest już zagadnieniem prawnym.

Z ekonomicznego punktu widzenia istotne jest także określenie, na czym konkretnie polega 'uzgodnienie działań' znamionujące koordynację. W tym celu posłużymy się schematami, wyrażającymi — dla uproszczenia — działania dwóch tylko jednostek przed i po ich uzgodnieniu. Korzyści jakie niesie z sobą koordynacja gospodarcza, potęgują się oczywiście w miarę powiększania się ilości jednostek koordynowanych<sup>16</sup>. Działania jednostek koordynowanych przedstawione zostały za pomocą wektorów, których długość uzależniona jest od wielkości nakładów poniesionych na odpowiednie działanie. Stąd dla lepszej orientacji na wektorach zastosowano podziałkę. Cele, do których realizacji zmierzają działania, oznaczają odpowiednie zadania jednostek gospodarczych. Nie chodzi tu więc o jakiś cel uniwersalny, lecz o cele zróżnicowane. Osiągnięcie konkretnego celu przez poszczególne jednostki gospodarcze możliwe jest najczęściej różnymi sposobami. Wiązą się z tym różne najczęściej nakłady i czas realizacji. Dla koordynacji gospodarczej ważne jest, aby powyższe cele osiągnane były w sposób optymalny, to jest za pomocą możliwie najmniejszych nakładów i jak najszybciej<sup>17</sup>. Koordynacja gospodarcza może tu spełnić pozytywną rolę. Wydaje się, że można wyróżnić 8 sytuacji wymagających działalności koordynacyjnej:

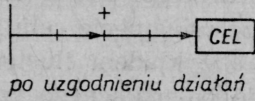
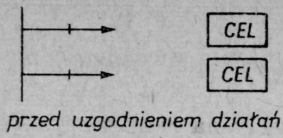
W sytuacji 1 uzgodnienie działań jest warunkiem realizacji celu, który inaczej nie mógłby być osiągnięty. Przed uzgodnieniem działań jednostki gospodarcze dysponowały bowiem niedostatecznymi nakładami. Uzgodnienie działań polega tu na koncentracji indywidualnych nakładów. Przykładem może posłużyć budowa wspólnej oczyszczalni ścieków przez przedsiębiorstwa, które nie posiadałyby wystarczających środków na wybudowanie własnych oczyszczalni.

W sytuacji 2 uzgodnienie działań polega na takim ich ukierunkowaniu, iż przebiegają bezkolizyjnie. Przed uzgodnieniem działania te były sprzeczne ze sobą, przez co niemożliwe było osiągnięcie założonych celów. Jeśli za cel przyjmujemy plany zbytu towarów różnych przedsiębiorstw,, to powyższa sytuacja przedstawia nadmierne dostawy towarów na dany teren, przez co plany zbytu nie zostaną zrealizowane. Koordynacja polega tu na uzgodnieniu powyższych dostaw przez te przedsiębiorstwa, z prze-

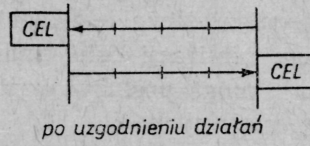
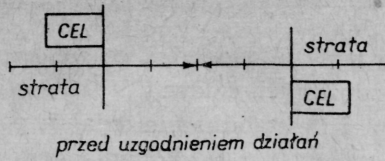
<sup>16</sup> Np. budowa sieci ciepłowniczej w Krakowie jest inwestycją wspólną dla 205 udziałowców, z których każdy przekazuje do budżetu terenowego 1,5 miliona zł za g-cal. ciepła grzewczego (informacja Miejskiej Komisji Planowania Gospodarczego dla Komisji Architektury i Budownictwa Rady Narodowej M. Krakowa w sprawie przebiegu inwestycji wspólnych na terenie M. Krakowa z 24 XII 1971 r.).

<sup>17</sup> P. Sulmicki, *Planowanie i zarządzanie gospodarcze*, Warszawa 1974, s. 69.

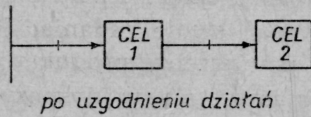
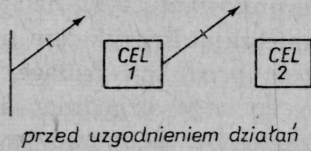
Sytuacja 1



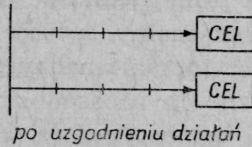
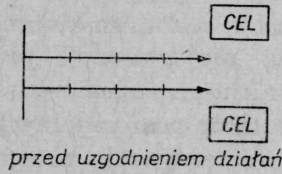
Sytuacja 2



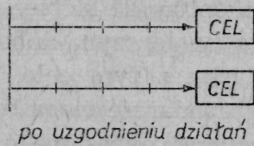
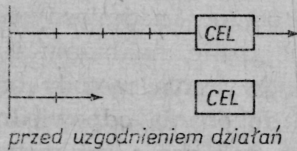
Sytuacja 3



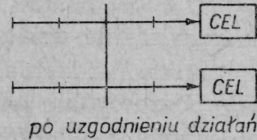
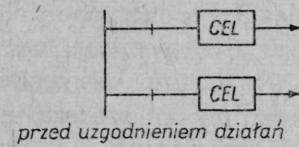
Sytuacja 4



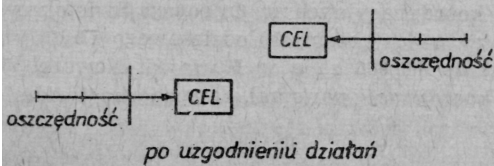
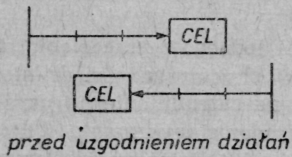
Sytuacja 5



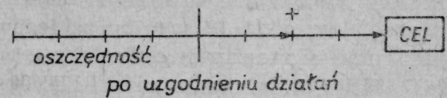
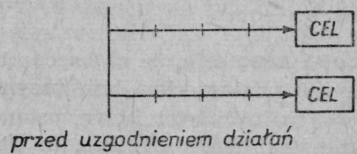
Sytuacja 6



Sytuacja 7



Sytuacja 8



strzennego punktu widzenia, co zapewniła pełną możliwość zbytu, a więc realizacji założonych celów.

W sytuacji 3 uzgodnienie działań pozwala na realizację celu finalnego dzięki zabezpieczeniu wykonania celu pośredniego. Przed uzgodnieniem działań było to niemożliwe, z uwagi na to że osiągnięcie celu pośredniego jest warunkiem realizacji celu finalnego. Przykładem ilustrującym powyższą sytuację mogą posłużyć uzgodnienia polegające na usprawnianiu powiązań kooperacyjnych.

W sytuacji 4 działania poszczególnych jednostek nie osiągnęły zamierzonych celów mimo zastosowania wystarczających nakładów. Uzgodnienie działań polega na odpowiednim 'ukierunkowaniu tych działań, zapewniającym realizację celów, do których zmierzają. Przykładem może tu posłużyć poprawa „nie trafionej” przedtem produkcji będącej wynikiem kooperacji różnych przedsiębiorstw, co wymaga uzgodnień ich działań (np. zmiany kształtu poszczególnych elementów kooperacyjnych).

W sytuacji 5 koordynacja polega na dokonaniu przerzutów nadmiernych nakładów z jednej jednostki do drugiej, dzięki czemu obie jednostki będą mogły w optymalny sposób wykonać swoje zadania. Przykładem mogłoby być udostępnienie nadmiernej powierzchni produkcyjnej, magazynowej, nadmiernych zapasów znajdujących się w dyspozycji danego przedsiębiorstwa innemu przedsiębiorstwu, które odczuwało w tym zakresie niedobory nie pozwalające na wykonanie przez nie jego zadań<sup>18</sup>.

W sytuacji 6 przed (uzgodnieniem działań poszczególne jednostki gospodarcze osiągały zamierzone cele za pomocą nadmiernych nakładów. Uzgodnienie działań pozwala na zmniejszenie nakładów i osiągnięcie oszczędności. Jest to np. przypadek zastosowania metody analizy wartości u kooperantów, co zmusza ich do dokonania odpowiedniej zmiany elementów kooperacyjnych i co wymaga dokonania konkretnych uzgodnień, zapewniających dopasowanie tych elementów do siebie.

W sytuacji 7 uzgodnienie działań polega na lepszym doborze działań z przestrzennego punktu widzenia. W związku z tym cele, do których realizacji zmierzają poszczególne jednostki gospodarcze mogą być osiągnięte za pomocą mniejszych nakładów, co przynosi określone Oszczędności. Przykładów mogą dostarczyć uzgodnienia zmierzające do optymalnego

<sup>18</sup> Adaptacja nie zagospodarowanej powierzchni jednego z przedsiębiorstw w województwie wrocławskim przyniosła 110 milionów zł oszczędności w stosunku do nowych inwestycji, które zastąpiła oraz pozwoliła na zatrudnienie na uzyskanej powierzchni 1800 osób. Por. B. Ostapczuk, *Rady narodowe wykrywają i uruchamiają rezerwy produkcyjne na Dolnym Śląsku*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1964, nr specjalny, s. 35. W wyniku zabiegów koordynacyjnych w Ostrowcu Świętokrzyskim zmniejszono zapasy materiałowe w zakładach przemysłu odzieżowego z 5 126 000 do 1 795 000 zł, w cukrowni z 1 176 000 zł do 466 000 zł, a w Hucie M. Nowotki aż o 15 000 000 zł. Por. B. Pożoga, *Problem koordynacji poziomej*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1964, nr 5, s. 45.

doboru kooperantów, zapewniającego najniższe koszty jednostkowe produktu finalnego<sup>19</sup>.

W sytuacji 8 uzgodnienie działań pozwala na uzyskanie oszczędności przez, połączenie działań indywidualnych, których realizacja oznaczałaby osiągnięcie celów przez jednostki gospodarcze za pomocą nadmiernych nakładów. Najlepszą ilustrację powyższej sytuacji stanowią uzgodnienia doprowadzające do powstawania wspólnych inwestycji, które jeśli nie są w nakładach inwestycyjnych tańsze od sumy nakładów na inwestycje indywidualne, to są zwykle bardziej efektywne z uwagi na niższe koszty eksploatacji<sup>20</sup>.

Przedstawione powyżej sytuacje pozwalają na dokonanie klasyfikacji uzgadniania działań jednostek koordynowanych.

1) Ze względu na realizację celów, do osiągnięcia których dążą jednostki gospodarcze, można wyróżnić uzgodnianie tych działań, bez którego niemożliwa byłaby realizacja powyższych celów (sytuacje 1-4) oraz koordynację, która nie jest warunkiem realizacji celów, ale pozwala na ich osiągnięcie w lepszy sposób, zapewniający osiągnięcie korzyści (sytuacje 6 - 8). Pośrednie miejsce zajmuje sytuacja 5, gdzie uzgodnienie działań pozwala jednym jednostkom na realizację przedtem niemożliwego celu, a innym przynosi oszczędności.

2) Z punktu, widzenia koncentracji działań można wyróżnić sytuacje, w których uzgadnianie działań polega na ich łączeniu (sytuacje 1 i 8) oraz pozostałe sytuacje (2 - 7), w których koordynacja polega na ich odpowiednim ukierunkowaniu, lecz nadal przebiegają pojedynczo.

3) Ze względu na wzajemny stosunek działań można wyróżnić koordynację polegającą na usuwaniu między nimi sprzeczności, gdy sobie przeszkadzają (sytuacje 2 i 3) i na ich optymalizacji, czyli na lepszym wzajemnymi harmonizowaniu.

4) Z uwagi na czas, którego dotyczą, można uzgodnienia działań podzielić na takie, które polegają na ich bieżącym uzgadnianiu i na takie,

<sup>19</sup> Jest to bowiem kryterium ekonomicznej efektywności kooperacji. Por. I. Weiss, *Kooperacja przemysłowa*, Czasopismo Techniczne 1969, nr 10.

<sup>20</sup> Np. budowa wspólnej kotłowni w Koszalinie przyniosła dwa miliony złotych oszczędności w nakładach inwestycyjnych oraz dwa miliony zł rocznie w kosztach eksploatacji. Por. T. Makowski, *Koordynacja terenowa*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1967, nr 11, s. 15. Natomiast wspólna elektrociepłownia w Bydgoszczy wymagała zwiększenia nakładów inwestycyjnych w porównaniu z inwestycjami indywidualnymi, które zastąpiła, o 318 000 000 zł, ale przyniosła zmniejszenie rocznych kosztów eksploatacji o 109 000 000 zł, co oznacza zwrot dodatkowych nakładów inwestycyjnych pod postacią oszczędności na kosztach eksploatacji po trzech latach. Por. A. Mykaj, *Inwestycje wspólne*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1966, nr 3, str. 7. Podobnie budowa wspólnej kotłowni dla 13 inwestorów w Szczawnicy pociągnęła wzrost nakładów inwestycyjnych o 9 000 000 zł, ale przyniosła spadek rocznych kosztów eksploatacji o 4 800 000 zł. Por. J. Rejduch, *Rozwój form koordynacji terenowej*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1969, nr 7-8, s. 37. Por. również na ten temat I. Weiss, *Inwestycje wspólne bardziej opłacalne*, Życie Gospodarcze 1974, nr 16.

które zapobiegają wystąpieniu niezgodności działań w przyszłości. W tym drugim przypadku górne części rysunków dotyczące sytuacji przed uzgodnieniem działań oznaczają działania możliwe.

5) Ze względu na stosunek działań koordynacyjnych do kooperacji rozumianej szeroko jako współpraca objętych nią jednostek, można wyróżnić sytuacje, w których koordynacja gospodarcza tworzy współpracę przedtem nie istniejącą (sytuacje 1 i 8), przynosi jej usprawnienie (zwłaszcza sytuacja 3) lub powoduje jej podmiotowe zmiany (sytuacja 7).

Należy zauważyć, że przedstawiona klasyfikacja może mieć również znaczenie prawnie, pozwala bowiem na analizę przepisów prawnych z punktu widzenia zupełności regulacji prawnej koordynacji gospodarczej z różnego punktu widzenia.

### III

Prawne znaczenie pojęcia koordynacji gospodarczej budzi poważne wątpliwości. Dowodem może być zarysowanie się w literaturze prawniczej czterech grup poglądów na ten, temat.

1) Według pierwszej grupy poglądów koordynacją gospodarczą jest każda działalność uzgadniająca działania jednostek koordynowanych<sup>21</sup>.

2) Druga grupa poglądów uważa za koordynację gospodarczą z prawnego punktu widzenia uzgadnianie działalności jednostek wyposażonych w pewien zakres samodzielności działania<sup>22</sup>.

3) Trzecia grupa poglądów uważa za koordynację gospodarczą w prawnym znaczeniu jedynie taką działalność uzgadniającą, która ma miejsce w przypadku, gdy jednostki koordynowane nie podlegają organizacyjnie jednostkom koordynującym, a podlegają innym jednostkom nadrzędnym<sup>23</sup>.

4) Według czwartej grupy poglądów koordynacją gospodarczą w praw-

<sup>21</sup> W. Brzeziński, *Miejsce i rola planu gospodarczego w systemie prawnym PRL*, w: *Podstawy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1964, 's. 53; Z. Leoński, *Kompetencje koordynacyjne prezydów rad narodowych wobec jednostek nie podporządkowanych radom narodowym*, RPEiS 1960, nr 1, s. 2; tenże, *Kierowniczka rola rad w terenie a tak zwane jednostki nie podporządkowane radom*, Poznań 1963, s. 106.

<sup>22</sup> M. Kierek, *Pojęcie koordynacji*, RPEiS 1967, nr 3, s. 103; Z. Rybicki, *Zarządzanie gospodarką...*, s. 197; tenże, *Administracyjnoprawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968, s. 78, 79 i 220; K. Sobczak, *Branża i terenowa koordynacja pracy przedsiębiorstw kluczowych*, Warszawa 1965, s. 24; tenże, *Koordynacja gospodarcza*, Warszawa 1971, s. 29.

<sup>23</sup> E. Kozłowska, *Zagadnienia prawne koordynacji gospodarczej w przemyśle*, *Materiały IX Konferencji Ekonomiki Przedsiębiorstw w Wiśle*, Katowice 1965, s. 7; T. Rabska, *Prawna analiza pojęcia koordynacji*, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1971, nr 3, s. 26 oraz tenże, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa—Poznań 1973, s. 213; Z. Rudnicki, T. Skoczny, *Istota prawna koordynacji*, PiP 1971, z. 11, s. 801.

nym znaczeniu jest specjalna metoda uzgadniania działalności jednostek koordynowanych<sup>24</sup>.

Różnice pomiędzy poszczególnymi grupami poglądów sprowadzają się natomiast do tego, czy w ogóle, a jeśli tak, to jakie dalsze cechy mają być zastosowane dla określenia prawnego pojęcia koordynacji gospodarczej. Druga grupa poglądów uważa więc za taką cechę pewien zakres samodzielności działania jednostek koordynowanych, trzecia grupa uważa za nią brak podległości organizacyjnej jednostek koordynowanych względem (koordynatorów, a grupa czwarta specyficzne środki pozbawiane cech bezpośredniej władczości.

Wydaje się, że powyższe poglądy mają następujące wady:

1) Odnoszenie koordynacji gospodarczej także do układów hierarchicznie podporządkowanych, gdzie nie wyróżnia się pod prawnym względem od kierowania<sup>25</sup>, a jednostki kierowane nie mają możliwości dokonywania wyboru swojego działania<sup>26</sup>. Zakres prawnego znaczenia koordynacji gospodarczej został tu utożsamiony z zakresem znaczenia ekonomicznego, tj. funkcji uzgadniającej.

2) W odniesieniu do układów zdecentralizowanych koordynacja gospodarcza traktowana jest w sposób jednolity, chociaż występuje tam zakres działania jednostek gospodarczych, w którym nie mają one swobody działania i zakres, w którym swoboda ta im przysługuje. Pierwszy z tych zakresów niczym się nie różni od układów hierarchicznie podporządkowanych.

3) Zawężanie prawnego znaczenia pojęcia koordynacji gospodarczej jedynie do koordynacji gospodarczej jako samodzielnej instytucji prawnej.

4) Przepisy prawne dotyczące koordynacji, obok środków pozbawionych cech bezpośredniej władczości, które zresztą przeważają, przewidują także i formy prawne o władcym charakterze<sup>27</sup>.

Aby określić prawne znaczenie pojęcia koordynacji gospodarczej należy poczynić wstępne założenia, że znaczenie powyższe wynikać będzie z przepisów prawnych, o ile będzie wywierać określony wpływ na prawa

<sup>24</sup> Pogląd taki wyraził S. Włodyka na wykładzie kursowym z przedmiotu: Prawo o stosunkach między j.g.u. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w roku akad. 1973/1974.

<sup>25</sup> T. Rabska, *Prawna analiza...*, s. 26; K. Sobczak, *Koordynacja gospodarcza...*, s. 24; Z. Rudnicki, T. Skoczny, op. cit., s. 799.

<sup>26</sup> K. Sobczak, *Koordynacja gospodarcza...*, s. 26.

<sup>27</sup> Uprawnienia takie przysługują koordynatorom w układzie koordynacji międzyresortowej (§ 5 pkt 7 uchwały nr 114 Rady Ministrów z 30 VI 1969 r. w sprawie koordynacji międzyresortowej — M. P. nr 30, poz. 224) oraz w układzie koordynacji terenowej (art. 74 ust. 2 pkt 6 ustawy o radach narodowych) Dz. U. 1973, nr 47, poz. 277 — jednolity tekst oraz § 20 ust. 2 uchwały nr 118 Rady Ministrów z 4 VII 1969 r. w sprawie terenowej koordynacji inwestycji oraz realizacji inwestycji towarzyszących i wspólnych (M. P. nr 31, poz. 227).

i obowiązki uczestników stosunków prawnych. Na podstawie powyższego założenia oraz analizy aktualnego stanu prawnego w Polsce, -uważam że można mówić obecnie o trzech znaczeniach prawnych pojęcia koordynacji gospodarczej:

1) W pierwszym znaczeniu koordynacja gospodarcza występuje jako element składowy stosunków prawnych. Ma to miejsce w tych przypadkach, gdy przepisy prawne określają, na kim w danym stosunku prawnym ciąży obowiązek wykonywania funkcji koordynacyjnej. Obowiązki temu odpowiada po drugiej stronie uprawnienie w postaci domagania się przez drugą stronę wypełnienia owej funkcji uzgadniającej przez jednostkę, na której ów obowiązek spoczywa. Przykładem wymienionego znaczenia prawnego koordynacji gospodarczej mogą posłużyć przepisy ogólnych warunków umów o realizację inwestycji budowlanych oraz o wykonanie remontów budowlanych i instalacyjnych<sup>28</sup>, obciążające obowiązkiem koordynacji robót i usług generalnego wykonawcę inwestycji (§ 5 ust. 2, pkt 4, litera c i § 9 ust. 1 pkt 4), a inwestora obowiązkiem koordynacji produkcji przemysłowej z robotami budowlanymi i przemysłowymi (§ 11 ust. 3). W powyższym przykładzie koordynacja gospodarcza w znaczeniu prawnym jest elementem stosunków o charakterze cywilnoprawnym. Można sobie również dobrze wyobrazić koordynację gospodarczą jako element stosunków o charakterze administracyjnoprawnym na przykładzie koordynowania działalności rad narodowych przez rady narodowe wyższych stopni<sup>29</sup>.

2) W drugim znaczeniu koordynacja gospodarcza występuje jako (specyficzna metoda uzgadniania działań jednostek podporządkowanych w układach zdecentralizowanych, przeciwstawiona bezpośredniej ingerencji jednostek nadrzędnych w działalność jednostek podległych organizacyjnie. Wniosek taki można wysnuć z analizy § 5 ust. 4 uchwały nr 383 Rady Ministrów z 7 XII 1966 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych<sup>30</sup>: „W związku z rozszerzeniem» uprawnień zjednoczeń należy ograniczyć operatywne funkcje ministerstw oraz innych naczelných i centralnych organów administracji państwowej na rzecz funkcji koordynacyjno-analitycznych oraz doskonalić instrumenty ekonomicznego oddziaływania na zjednoczenia i przedsiębiorstwa”.

W przytoczonym przepisie koordynacja została więc przeciwstawiona operatywnym funkcjom, pozwalającym na bezpośrednią ingerencję w działalność jednostek kierowanych. Te zaś powinny być skłaniane przez „instrumenty ekonomicznego oddziaływania” do działania w pożądanym

<sup>28</sup> Załącznik do zarządzenia ministra budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych z 8 IV 1974 r. w sprawie ogólnych warunków umów o prace projektowe w budownictwie oraz o realizację inwestycji budowlanych i o wykonanie remontów budowlanych i instalacyjnych (M. P. nr 14, poz. 94).

<sup>29</sup> Art. 16 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy o radach narodowych.

<sup>30</sup> M. P. nr 69, poz. 327; zmiana, M. P. 1969, nr 10, poz. 93 i M. P. 1970 nr 40, poz. 293.

Merunku. Taki sposób kierowania oznacza stosowanie metody parametrycznego kierowania, przeciwstawianej metodzie dyrektywnej. Wymieniony przepis nie nakazuje zastąpienia metody dyrektywnej przez parametryczną, lecz „ograniczanie” tej pierwszej. Jest to w pełni zgodne ze stosowanym w Polsce i w innych krajach socjalistycznych mieszanym modelem kierowania gospodarką, łączącym obie powyższe (metody)<sup>31</sup>. W omawianym znaczeniu koordynacja gospodarcza występuje jako specyficzna metoda, czyli sposób<sup>32</sup> uzgadniania działań jednostek koordynowanych w (układach zdecentralizowanych, za pośrednictwem środków pozbawionych cech bezpośredniej władczości. W powyższym znaczeniu koordynacja gospodarcza jest pojęciem prawnym. Oznacza bowiem powstawanie określonych obowiązków po stronie jednostek nadrzędnych, polegających na posługiwaniu się w zakresie, w którym podległym jednostkom przysługuje samodzielność działania takimi właśnie środkami. Po stronie jednostek koordynowanych koordynacja gospodarcza w powyższym rozumieniu rodzi uprawnienia polegające na domaganiu się, aby w zakresie samodzielności ich działania jednostki nadrzędne nie stosowały środków o władczy charakterze, z czym korespondują odpowiednie środki obrony przed niewłaściwą ingerencją<sup>33</sup>. Jednym z przykładów działań składających się na koordynację gospodarczą, jako metodę opierającą się na stosowaniu form pozbawionych władczego charakteru, może posłużyć działalność 'mediacyjna jednostek, nadrzędnych. Działalność ta nosi w sobie znamiona koordynacyjne, bowiem stawia sobie za cel doprowadzenie do uzgodnienia stanowisk pomiędzy jednostkami gospodarczymi które wiodą spór, co może mieć także znaczenie dla wyeliminowania podobnych sporów w przyszłości w ich wzajemnych stosunkach. Jednakże mediacja nie może oczywiście zamykać podległym jednostkom drogi postępowania arbitrażowego, bowiem w tym zakresie mają prawnie zagwarantowaną swobodę działania. Wśród innych podobnych form prawnych można wyróżnić operowanie wskaźnikami planowymi o informacyjnym charakterze, występowanie z wnioskami, opiniami i wykorzystywanie sumów i porozumień.

<sup>31</sup> *Ekonomia polityczna socjalizmu*, pod red. S. Szefflera, Warszawa 1969, s. 208 -209.

<sup>32</sup> J. Pawlik, *Galęziowy i terytorialny system zarządzania przemysłem i budownictwem w ZSRR*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego 1968, nr 38, s. 10, przez metodę kierowania gospodarką narodową rozumie sposób, w jaki państwo (centralny organ gospodarczy) doprowadza do tego, aby działalność przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarczych była zgodna z kierunkami rozwoju wyznaczonymi przez decyzje makroekonomiczne. Podobnie T. Rabska, *Prawo „administracyjne ...*, s. 151, mówiąc o metodach działania aparatu gospodarczego akcentuje sposób działania, jak i sposób wykorzystywania form prawnych i czynności faktycznych podejmowanych w tym celu.

<sup>33</sup> Np. § 9 ust. 1 uchwały nr 383 Rady Ministrów w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych stanowi, że w sprawach o istotnym znaczeniu przedsiębiorstwu służy prawo odwołania od decyzji naczelnego dyrektora zjednoczenia do ministra sprawującego nadzór nad zjednoczeniem.

Wydaje się natomiast, że zastosowanie terminu koordynacji w powyższym znaczeniu jest niejasne i niesłuszne. Przeciwstawienie w zacytowanym przepisie koordynacji „funkcjom operatywnym” budzi zasadnicze zastrzeżenia i to w różnych płaszczyznach. Przede wszystkim przeciwstawienie takie nie wynika przecież z istoty koordynacji, której cecha główna polega na uzgadnianiu działań. Takiego znaczenia można się jedynie domyślać właśnie przez przeciwstawienie go „funkcjom operatywnym” i w kontekście z częścią *in fine* przytoczonego przepisu. Ponadto przecież także i wypełnianie owych „funkcji operatywnych” wymaga uzgadniania działań, czyli stosowania funkcji koordynacyjnej. Stąd uzasadniony jest postulat *de lege ferenda*, aby opuścić w przytoczonym § 5 ust. 4 uchwały nr 383 Rady Ministrów termin „koordynacja” oraz by nie był stosowany w przypadkach mających oznaczać metodę kierowania jednostkami podległymi. Uniknie się wówczas wieloznaczności pojęcia koordynacji gospodarczej i wątpliwości co do jego rozumienia.

3) W trzecim znaczeniu koordynacja gospodarcza występuje jako samodzielna instytucja prawna. Przypomnijmy, że nauka teorii państwa i prawa za instytucję prawną rozumie stosunek lub stosunki prawne, którymi nauka operuje jako całością poszczególnego zjawiska prawnego albo inaczej: ogół norm prawnych odnoszących się do tego zjawiska<sup>34</sup>. Koordynacja gospodarcza jako samodzielna instytucja prawna występuje więc tylko w tych przypadkach, gdy uzgadnianie działań dotyczy jednostek nie podporządkowanych organizacyjnie koordynatorom. W takich przypadkach bowiem bez koordynacji gospodarczej nie powstałyby żadne stosunki prawne między jednostkami koordynowanymi i koordynującymi ich działalność. W tym właśnie znaczeniu mówią o koordynacji gospodarczej przedstawiciele grupy poglądów wymienionych wyżej (ad 3). Koordynacja gospodarcza jako samodzielna instytucja prawna tworzy specyficzne stosunki prawo-koordynacyjne pomiędzy jednostkami koordynowanymi i koordynującymi, którym te jednostki nie są organizacyjnie podporządkowane<sup>35</sup>. Stosunki powyższe tworzą układy funkcjonalne, dodatkowo nakładające się na stosunki prawne, jakie zachodzą pomiędzy jednostkami koordynowanymi a ich jednostkami nadrzędnymi w układach organizacyjnych, w jakich uczestniczą. Celem koordynacji gospodarczej jako samodzielnej instytucji prawnej jest dokonywanie odpowiedniej korekty

<sup>34</sup> E. Jarra, *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922, s. 293; A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1969, s. 260; A. Peretiatkowicz, *Wstęp do nauk prawnych*, Poznań 1949, s. 80; S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1971, s. 99.

<sup>35</sup> Chodzi tu o stosunki prawne w znaczeniu abstrakcyjnym. Por. M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Kraków 1972, s. 55; gdzie wyróżniono stosunki prawne o abstrakcyjnym i o konkretnym charakterze. Abstrakcyjne stosunki prawne ustanawiają dyspozycje norm prawnych. Konkretny stosunek prawny ma natomiast miejsce w przypadku zastosowania normy prawnej do zindywidualizowanych podmiotów.

działań jednostek koordynowanych, w stosunku do kierunku działań wyznaczanego im w układach organizacyjnych przez ich jednostki nadrzędne.

Korekta dokonywana jest z tego punktu widzenia, który reprezentuje jednostka koordynująca. Może to więc być w stosunku do jednostek gospodarczych podporządkowanych w pionach 'resortowych — międzypaństwowy, gałęziowy, branżowy lub lokalny-terenowy punkt widzenia. W związku z tym w warunkach Polski można mówić o układzie koordynacji gospodarczej państw-członków Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej oraz o układach: koordynacji międzyresortowej, terenowej, branżowej, międzybranżowej i specjalistycznej. Trudno w ramach artykułu omawiać szczegółowo powyższe układy. Poniżej z konieczności zostaną więc przedstawione tylko problemy, które stwarza w powyższych układach koordynacja gospodarcza oraz ewentualne postulaty *de lege ferenda*.

W (układzie koordynacji gospodarczej państw-członków RWPG, funkcje koordynacyjne w odpowiednim zakresie spełniają organy RWPG. Uzgodnienia działań krajów RWPG, podlegających powyższej koordynacji, wywierają zasadniczy wpływ na kierunek rozwoju ich produkcji i wymiany. Charakterystyczne jest, że podstawy działalności koordynacyjnej określają w tym układzie jednostki koordynowane, tj. państwa członkowskie<sup>36</sup>, jak również że formy wykonywania koordynacji pozbawione są cech władczych. Wynika to oczywiście stąd, że koordynacja odbywa się na płaszczyźnie międzynarodowego prawa publicznego, które opiera się na zasadzie suwerenności<sup>37</sup>. Wynikają jednak stąd pewne trudności, które wyrażają się w problemie majątkowej odpowiedzialności państw za podjęte przez nie zobowiązania. Problem ten zarysowuje się w przypadku dokonania przez państwa RWPG uzgodnień w zakresie specjalizacji i kooperacji produkcji. Niewywiązanie się bowiem przez dane państwo z podjętych w tym przedmiocie zobowiązań stawia pod znakiem zapytania wykonanie przez inne państwa RWPG ich planów gospodarczych<sup>38</sup>. Nierozwiązanie powyższego problemu wraz z pewnymi trudnościami ekonomicznymi<sup>39</sup> związanymi m. in. z podobną strukturą produkcji, będącą wy-

<sup>36</sup> Chodzi tu przede wszystkim o statut RWPG, ustalający podstawy prawne działania RWPG i jej organów.

<sup>37</sup> Stąd źródłami prawa międzynarodowego są umowy lub zwyczaje. C. Berzowski, W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1970, s. 70; A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964, s. 30.

<sup>38</sup> H. de Fiumel, *Znaczenie międzynarodowych umów o specjalizacji i kooperacji produkcji*, *Studia Prawnicze* nr 32, s. 6; A. Wasilkowski, *Zagadnienie odpowiedzialności majątkowej państwa za zobowiązania podejmowane w RWPG*, *PiP* 1971, z. 8/9, s. 303.

<sup>39</sup> A. Bodnar, *Samodzielność a integracja*, Warszawa 1967, s. 86; L. Ciamaga, H. de Fiumel, *Prawno-ekonomiczne aspekty rozwoju RWPG*, cz. I referatu zbiorowego: *Formy prawne stosunków gospodarczych między państwami socjalistycznymi*, *Studia Prawnicze* nr 9, s. 201; Z. Kamecki, *Problemy integracji gospodarczej krajów RWPG*, *Gospodarka Planowa* 1968, nr 10; Z. Knyziak, *Zasada nakładów komparatywnych w rachunku ekonomicznej współpracy gospodarczej krajów socjalistycznych*,

nikiem autarkicznego rozwoju (co zmniejsza wzajemną komplementarność), z różną kalkulacją cen i kosztów (co utrudnia porównywalność tychże) oraz z niewymienialnością walut (co ogranicza wymianę do wielkości wzajemnie zbilansowanych), może osłabić w sumie przebieg procesów integracyjnych<sup>40</sup>, a bezpośrednio utrudnia działalność koordynacyjną. Istnieją też trudności dotyczące problemów wspólnego planowania RWPG<sup>41</sup>, wspólnych przedsięwzięciach<sup>42</sup> i unifikacji prawa wewnętrznego. Słusznie podkreśla się, że zunifikowane prawo jest łatwiejsze w stosowaniu, stwarza stronom stosunków gospodarczych wyrównaną sytuację prawną i zgodne jest z międzynarodowym charakterem rewolucji naukowo-technicznej i współpracy międzynarodowej<sup>43</sup>.

Prawne formy koordynacji gospodarczej w RWPG można podzielić na dwie grupy. Pierwsza obejmuje formy o charakterze wstępnym prowadzące do zastosowania form właściwych. Zaliczyć tu można nadsyłanie przez poszczególne kraje materiałów informacyjnych do odpowiednich organów RWPG, wymianę poglądów, (konsultacje i sporządzanie bilansów. Za pośrednictwem form właściwych dokonywane są już odpowiednie uzgodnienia działań. Należą tu zalecenia<sup>44</sup>, podejmowane przez uprawnione organy RWPG, umowy zawierane przez państwa członkowskie i kontrakty, zawierane przez ich jednostki gospodarcze. Nowym zjawiskiem, jakie ostatnio występuje w związku z procesami decentralizacji w krajach RWPG jest odwrócenie kolejności wymienionych form. Niekiedy więc kontrakty wyprzedzają umowy międzynarodowe. Ze względu na to, że taka sytuacja (ułatwia rokowania, praktyka ta jest zalecana przez kompleksowy program dalszego pogłębiania i doskonalenia współpracy i rozwoju socjalistycznej integracji gospodarczej.

W układzie koordynacji międzyresortowej koordynację pełnią rlni-strowie-koordynatorzy w stosunku do innych ministrów, w zakresie gałęzi lub dziedziny gospodarki narodowej, w którym została im powierzona. Potrzeba powyższej koordynacji wynika stąd, że jednostki gospodarcze związane z daną gałęzią lub dziedziną gospodarki występują w różnych pionach resortowych. Prawidłowy rozwój gałęzi lub dziedziny gospo-

Gospodarka Planowa 1970, nr 2; J. Sołdaczuk, J. Gieźgała, *Integracja gospodarcza krajów RWPG, metody i środki jej przyspieszenia*, Gospodarka Planowa 1968, nr 11.

<sup>40</sup> Konkretnie środki zaradcze przewidziano w kompleksowym programie dalszego pogłębiania i doskonalenia współpracy i rozwoju socjalistycznej integracji gospodarczej, uchwalonym w formie zalecenia przez XXV Sesję RWPG w 1971 r.

<sup>41</sup> A. Wasilkowski, *Koordynacja planów a modele wspólnego planowania krajów RWPG*, PiP 1970, z. 7.

<sup>42</sup> J. Jakubowski, *Przedsiębiorstwa międzynarodowe*, PiP 1968, z. 7; A. Wasilkowski, *Międzynarodowa współpraca gospodarcza a stosunki własności*, PiP 1969, z. 2.

<sup>43</sup> J. Jakubowski, *Integracja gospodarcza krajów RWPG a niektóre problemy unifikacji prawa*, PiP 1970, z. 5, s. 678.

<sup>44</sup> A. Wasilkowski, *Zalecenia Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej*, Warszawa 1969.

darki wymaga kompleksowego działania, rodzi wspólne problemy dla wszystkich jednostek gospodarczych bez względu na ich podporządkowanie 'Organizacyjne. Podstawa działalności koordynacyjnej ma tu charakter złożony. Stanowi ją bowiem uchwała nr 114 Rady Ministrów z 30 VI 1969 r. w sprawie koordynacji międzyresortowej<sup>45</sup> oraz zarządzenie koordynacyjne, którym prezes Rady Ministrów zleca każdorazowo odpowiedniemu ministrowi wykonywanie koordynacji (międzyresortowej. Zakres przedmiotowy koordynacji zależy od woli prezesa Rady Ministrów. Natomiast formy prawne za pośrednictwem których koordynacja ta jest wykonywana zależą od woli prezesa Rady Ministrów tylko w pewnym stopniu. Paragraf 4 wymienionej uchwały zawiera bowiem szereg form prawnych, które *ex lege* stosuje wyznaczony minister. W tym przypadku wystarcza więc tylko wydanie zarządzenia koordynacyjnego z określeniem gałęzi lub dziedziny gospodarki oraz wymienieniem ministra, któremu powierzono koordynację. W związku z tym nieprawidłowo zbudowane są niektóre zarządzenia, niepotrzebnie powtarzające formy koordynacji wymienione w § 4 uchwały<sup>46</sup>. Dlatego postulować należy *de lege ferenda*, aby w takich przypadkach zarządzenia koordynacyjne powoływały się tylko na uchwałę nr 114. Powyższe formy prawne nie mają w zasadzie charakteru wiążącego. Występuje tu więc opiniowanie, występowanie z opiniami i wnioskami, inicjowanie. Tylko w jednym przypadku można mówić o formie wiążącej, gdy minister koordynujący ustala jednolite normy pracy (pkt 11). W punkcie 10 niepotrzebnie użyto sformułowania, iż minister koordynujący koordynuje działalność legislacyjną, co oznacza, że spełnia działalność koordynacyjną przez koordynowanie. Niezręczności takiej można bardzo dobrze uniknąć stosując na oznaczenie koordynowania w rozumieniu a funkcji po prostu słowa „uzgadnianie”, rezerwując termin „koordynacja” dla koordynacji jako samodzielnej instytucji prawnej.

W myśl § 5 uchwały nr 114 prezes Rady Ministrów może ponadto przyznać ministrowi koordynującemu kompetencje w zakresie wymienionych tu form prawnych. Ograniczony jednak tu jest formami wyraźnie w tym przepisie przewidzianymi, a ponadto musi daną formę wyraźnie wymienić w zarządzeniu koordynacyjnym. Formy powyższe mają w zasadzie charakter wiążący, aż do wydawania wiążących decyzji (pkt 7). Wydaje się jednak, że zgodnie z zasadami jedności rozkazodawstwa i jednoosobowej odpowiedzialności, decyzje takie powinny być kierowane za pośrednictwem odpowiedniego ministra, nie zaś (wprost do podlegających mu jednostek gospodarczych. Nie jest to jednak oczywiste, a nawet uzasadniony byłby wniosek przeciwny, bowiem § 8 uchwały nr 114 wymaga jedynie, aby minister koordynujący działał w porozumieniu z właściwymi ministrami. Charakterystyczne jest, że spory koordynacyjne rozstrzy-

<sup>45</sup> M. P. nr 30, poz. 224.

<sup>46</sup> Powtórzenie zawiera zarządzenie koordynacyjne dla ministra przemysłu chemicznego — M. P. nr 36 z 1969 r. poz. 282.

gane są przez jednostkę nadrzędną nad ministrami, którą jest odpowiedni wiceprezes Rady Ministrów, a w sprawach szczególnej wagi prezes Rady Ministrów (§ 9).

W układzie koordynacji terenowej koordynację pełnią rady narodowe oraz terenowe organy administracji państwowej. Jednostkami koordynowanymi są jednostki gospodarcze nie podporządkowane organizacyjnie radom narodowym, działające na ich terenie. W związku z dokonaną niedawno nowelizacją ustawy o radach narodowych<sup>47</sup>, pojawia się wiele wątpliwości związanych z terenową koordynacją gospodarczą. Podstawowymi aktami normującymi powyższą działalność są: ustawa o radach narodowych, rozporządzenie Rady Ministrów z 23 XI 1973 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania koordynacji przez terenowe organy administracji państwowej<sup>48</sup>, uchwała nr 116 Rady Ministrów z 14 V 1965 r. o współpracy i koordynacji gospodarczej<sup>49</sup> — zwłaszcza rozdział 8, uchwała nr 118 Rady Ministrów z 4 VII 1969 r. w sprawie terenowej koordynacji inwestycji oraz realizacji inwestycji towarzyszących i wspólnych<sup>50</sup>. Prócz tego obowiązuje szereg innych aktów normatywnych. Obok sporego rozproszenia, które utrudnia posługiwanie się przepisami prawa, zachodzi pytanie, jaki jest wzajemny stosunek tych aktów normatywnych do siebie? Np. uchwała nr 118 wydana została na podstawie art. 16 ustawy o radach narodowych, a przepis ten został, na podstawie art. 1 pkt 10 (ustawy z 22 XII 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych<sup>51</sup>, skreślony. Jest to problem mający praktyczne znaczenie również ze względu na to, że uchwała nr 118 przewiduje formy prawne koordynacji, nie występujące w wymienionym rozporządzeniu Rady Ministrów. W szczególności uchwała nr 118 dopuszcza możliwość wydawania w określonych sprawach decyzji (§ 10 ust. 2), od których przysługuje odwołanie do wyższej instancji. Rozporządzenie natomiast (nie przewiduje takiej formy, wymienia natomiast formy inne, jak np. współdziałanie, kontrolowanie, koordynowanie (znowu ta sama niezręczność, jak w przypadku koordynacji międzyresortowej — zamiast użycia terminu: „uzgadnianie”), ustalanie, rozpatrywanie, prawo, wglądu, występowanie z wnioskami i wydawanie zaleceń koordynacyjnych. Rozporządzenie przewiduje również specjalny tryb postępowania w przypadku, gdy jednostka koordynowana nie zgadza się z zaleceniem koordynacyjnym. Wówczas jednostka ta może w ciągu 7 dni przedstawić sprawę terenowemu organowi administracji państwowej bezpośrednio wyższego stopnia, a ten załatwia wówczas sprawę w porozumieniu z jednostką nadrzędną strony, która otrzymała zale-

<sup>47</sup> Ustawą z 22 XI 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych — Dz. U. nr 47, poz. 276. Pod poz. 277 jednolity tekst ustawy o radach narodowych.

<sup>48</sup> Dz. U. nr 47, poz. 278.

<sup>49</sup> M. P. nr 33, poz. 178.

<sup>50</sup> M. P. nr 31, poz. 227 z późniejszymi zmianami.

<sup>51</sup> Dz. U. nr 47, poz. 276.

cenie. Jeśli zalecenie wydał organ stopnia wojewódzkiego, jednostka która otrzymała zalecenie może przedłożyć sprawę swojemu organowi naczelnemu, a w razie nieosiągnięcia porozumienia pomiędzy tym organem a wojewodą, sprawę rozstrzyga ostatecznie prezes Rady Ministrów. Taki tryb postępowania wynika z braku więzi organizacyjnej pomiędzy terenowymi koordynatorami a nie podporządkowanymi im jednostkami koordynowanymi. Powyższy tryb ma zastosowanie tylko do zaleceń koordynacyjnych. Wydaje się więc, że gdyby zawiodły inne formy koordynacji przewidziane rozporządzeniem, terenowy organ administracji państwowej może zastosować formę zalecenia, aby tą drogą doprowadzić do pożądanego uzgodnienia działań jednostek koordynowanych w imię realizacji interesu lokalnego, który reprezentuje. Udział w powyższym postępowaniu jednostek nadrzędnych nad jednostkami koordynowanymi zapewnia jednak także ochronę interesów reprezentowanych przez nie, a gdyby powyższych interesów nie można było ze sobą pogodzić, rozstrzygnięcie należy wówczas do prezesa Rady Ministrów, który reprezentuje wszak interes gospodarki narodowej.

Dodatkowe uprawnienia przysługują na gruncie ustawy o r.n. wojewodom i naczelnikom gmin. Wojewodowie {prezydenci miast wyłączonych z województwa) mogą więc zawiesić w czynnościach dyrektora (kierownika) jednostki organizacyjnej zarządzanej centralnie — w wypadku stwierdzenia szczególnie rażącego naruszenia obowiązków służbowych i wyznaczyć osobę do tymczasowego pełnienia tych obowiązków, zawiadamiając jednostkę (nadrzędną. Uzgodnienia z wojewodą wymaga utworzenie na terenie województwa jednostki organizacyjnej zarządzanej centralnie, jej likwidacja i odpowiednie zmiany produkcji (art. 58 ust. 2, art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o r.n.). Do kompetencji wojewody należy **również sprawdzanie** zdolności produkcyjnej przedsiębiorstw zarządzanych centralnie i występowanie, w miarę potrzeby, o przekazanie między przedsiębiorstwami zbędnych surowców, maszyn i obiektów oraz o wspólne użytkowanie lub przekazanie innemu użytkownikowi nieracjonalnie wykorzystanej powierzchni produkcyjnej lub składowej, z tym że te uprawnienia wojewoda może przekazać naczelnikom powiatów (art. 59 ust. 3 i 4 ustawy o r.n.).

Szczególne uprawnienia naczelników gmin wynikają natomiast z przepisów rozdziału 9 ustawy o r.n. oraz specjalnego rozporządzenia Rady Ministrów z 30 XI 1972 r. w sprawie zadań i uprawnień koordynacyjnych gminnych rad narodowych i naczelników gmin<sup>52</sup>. Wbrew ogólnemu tytułowi nie ma tu zastosowania rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wykonywania koordynacji przez terenowe organy administracji państwowej, które odnosiło się jedynie do wojewodów, prezydentów miast, naczelników powiatów, miast i dzielnic (§ 1).

<sup>52</sup> Dz. U. nr 49, poz. 316.

Naczelnikom gmin przysługują więc niektóre uprawnienia terenowych koordynatorów szczebla wojewódzkiego, których nie mają koordynatorzy stopnia nadrzędnego (art. 74 ust. 4 ustawy o r.n.), chociaż w nieco innym zakresie przedmiotowym i podmiotowym (niż w art. 59 ust. 2 ustawy o r.n.). Ponadto naczelnikom gmin przysługują obok prawnych form wykonywania koordynacji wspólnych dla wszystkich terenowych organów administracji państwowej, jak np. występowanie z wnioskami, inicjowanie, prawo wglądu itp., inne jeszcze formy o bardziej kategorycznym charakterze. Mają więc prawo wydawania wiążących poleceń w zakresie realizacji zadań wynikających z planów społeczno-gospodarczego rozwoju gmin w stosunku do wszystkich j.g.u. związanych z gospodarką gminy oraz prawo wydawania decyzji koordynacyjnych, mających na celu nakazanie lub zakazanie określonego działania, jeśli wymaga tego interes państwa lub gminy (art. 74 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 6 ustawy o r.n. § 3 ust. 1 pkt 2, § 4 pkt 5 i § 8 ust. 1 rozporządzenia). Powołane przepisy nie przewidują natomiast formy zaleceń, zastosowanej w przypadku innych terenowych organów administracji państwowej. W związku z tym inny jest również tryb postępowania w sprawach, w których naczelnik gminy wydał decyzję koordynacyjną w porównaniu z trybem przewidzianym w przypadku wydania zalecenia. Od decyzji przysługuje bowiem odwołanie do terenowego organu administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, które wnosi się w terminie 14 dni od daty doręczenia. Termin jest tu więc o tydzień dłuższy. Cechą wspólną obu trybów jest natomiast obowiązujący i tu wymóg, aby odwołanie było załatwiane w porozumieniu z jednostką nadrzędną nad odwołującą się. Jeżeli ową jednostką nadrzędną jest organ centralny, odwołanie wnosi się do wojewody (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Udział jednostki nadrzędnej w postępowaniu odwoławczym wynika oczywiście z braku organizacyjnego podporządkowania jednostki koordynowanej w stosunku do koordynującej. W odróżnieniu od trybu postępowania przewidzianego dla zaleceń nie jest tu (natomiast do końca rozwiązana sprawa w przypadku gdy instancja odwoławcza i jednostka nadrzędna strony odwołującej się nie dojdą do porozumienia.

Przedstawione uwagi na temat koordynacji pełnionej przez naczelników gmin nasuwają szereg wniosków. Zakładając więc, że problematyka koordynacji gospodarczej różnicuje się na odpowiednich stopniach podziału terytorialnego kraju, wiele powyższych problemów ma jednak wspólny charakter niezależnie od stopnia, na którym koordynacja jest wykonywana. Wymaga to łącznego normowania prawnego terenowej koordynacji gospodarczej. Dotyczy to w szczególności trybu postępowania i form wykonywania koordynacji. Wydaje się więc, że decyzje koordynacyjne i wiążące polecenia przysługujące naczelnikom gmin mogłyby z powodzeniem być zastąpione zaleceniami przewidzianymi dla innych terenowych organów administracji państwowej. Ich prawny skutek jest bowiem podobny, a ponadto wszystko przemawia za tym, że powinien być iden-

tyczny, brak bowiem argumentu który by uzasadniał inne skutki prawne zabiegów koordynacyjnych, na różnych stopniach wykonywania terenowej koordynacji gospodarczej. To samo można powiedzieć o trybie postępowania w przypadku powstania ewentualnych sporów koordynacyjnych. Brak argumentu, który by przemawiał za potrzebą zastosowania odmiennego trybu postępowania i stąd uzasadniony jest postulat *de lege ferenda*, aby wiążące polecenia i decyzje koordynacyjne naczelników gmin zastąpić zaleceniami oraz aby miał do powyższych zaleceń zastosowanie jednolity tryb postępowania. Stąd należałoby do naczelników gmin zastosować jednolite przepisy prawne dotyczące terenowej koordynacji, określając — po dokładnej analizie — dodatkowe ich kompetencje koordynacyjne w ustawie o r.n. — tak jak to ma miejsce w przypadku koordynatorów stopnia wojewódzkiego. Problem ten najjaskrawiej uwidoczni się w przypadku wspólnych rad narodowych miasta i gminy. Wówczas bowiem terenowy organ administracji państwowej działać będzie w innych formach prawnych w stosunku do tych samych jednostek koordynowanych niż w przypadku gdyby nie doszło do połączenia rad.

W miejsce zaleceń terenowy organ wydawać będzie wówczas decyzje koordynacyjne, z czym będzie się wiązać nieco inny tryb postępowania. Oba rozporządzenia w sprawie wykonywania terenowej koordynacji powinny więc być zastąpione jednym, bazującym na jednolitych formach prawnych i opartym na jednolitym trybie postępowania. Przy okazji, przy nieznacznym tylko rozszerzeniu przepisów takiego rozporządzenia, można by było uchylić wiele szczegółowych aktów normatywnych dotyczących terenowej koordynacji. Dotyczy to m im. przepisów związanych z terenową koordynacją inwestycja. Np. uprawnienia w zakresie kojarzenia wspólnych (inwestycji mają naczelnicy gmin wprost na mocy przepisów ustawy o r.n. i omówionego rozporządzenia (art. 74 ust. 2 pkt 2 ustawy o r.n. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia). Byłaby to „kodyfikacja” rozrzuconych przepisów regulujących koordynację terenową (której częścią jest terenowa koordynacja gospodarcza), ułatwiająca ich stosowanie zarówno jednostkom koordynującym, jak i koordynowanym.

Przypomnijmy, że pozostał jeszcze do omówienia układ koordynacji branżowej, międzybranżowej i specjalistycznej. Podstawę prawną wykonywania działalności koordynacyjnej oraz źródła praw i obowiązków stron stanowiły w powyższym układzie przepisy powołanej już wyżej uchwały nr 116 o współpracy i koordynacji gospodarczej oraz postanowienia porozumień gospodarczych zawieranych przez ich 'uczestników. Przyczyną koordynacji jest podporządkowanie jednostek składających się na daną branżę lub na powiązane ze sobą branże — w różnych pionach organizacyjnych. Tymczasem przynależność do danej branży rodzi wiele wspólnych problemów, jak np. pogłębianie specjalizacji doskonalenia kooperacji, normalizacji, unifikacji, wzornictwa, organizacji produkcji, zaopat-

rzenia, zbytu, wspólnych badań naukowych i innych przedsięwzięć wymagających uzgadniania działań.

Niektóre porozumienia mają charakter obowiązkowy, inne zależą od woli ich uczestników (np. porozumienia między branżowe (§ 34)). Także udział w porozumieniach jest dla niektórych ich uczestników obligatoryjny, dla innych fakultatywny. Zakres niektórych porozumień obejmuje tylko j.g.u. (porozumienia międzybranżowe i specjalistyczne § 34 ust. 1 § 41 ust. 4), inne dotyczyć mogą wszystkich jednostek gospodarczych (porozumienia branżowe § 3 ust. 1). Funkcje koordynacyjne pełnią komisje porozumień gospodarczych oraz jednostki wiodące. Pomijając problemy organizacyjne przedstawione szczegółowo zarówno w samej uchwale nr 116, jak i w literaturze<sup>53</sup>, warto zwrócić uwagę na najbardziej może dyskusyjny problem, jakim jest charakter prawny porozumień gospodarczych. W literaturze zarysowały się na ten temat trzy grupy poglądów. Według pierwszego poglądu porozumienia te mają charakter cywilnoprawny<sup>54</sup>, według drugiego — administracyjnoprawny<sup>55</sup>, według trzeciego — charakter mieszany<sup>56</sup>. Wydaje się, że ten trzeci pogląd jest najbardziej uzasadniony, za takim stanowiskiem przemawia fakt, że w porozumieniach gospodarczych występują zarówno elementy administracyjnoprawne (np. powstawanie większości z nich jako obligatoryjnych z woli centralnych organów administracji państwowej, obowiązkowy udział większości uczestników, wyznaczenie jednostki wiodącej w drodze decyzji administracyjnej, reprezentowanie większości uczestników przez ich jednostki nadrzędne (§ 7, § 5, § 6)), jak i cywilnoprawne (np. klauzule porozumień przewidujące kary konwencjonalne za naruszenie ich postanowień — § 14 ust. 2 oraz rozstrzyganie spornych spraw majątkowych w razie ich niezgodnienia na drodze postępowania arbitrażowego lub sądowego — według właściwości — § 48 ust. 6).

<sup>53</sup> K. Sobczak, *Koordinacja gospodarcza ...*

<sup>54</sup> P. Bubińska, *Z problematyki porozumień branżowych*, N. P. 1961, nr 9; S. Buczkowski, *Nowe zastosowania zobowiązań umownych w gospodarce społecznej*, PiP 1961, z. 1; S. Buczkowski, Z. Nowakowski, *Prawo obrotu społecznego*, Warszawa 1967, s. 46.

<sup>55</sup> K. Czarnecki, *Uwagi w sprawie porozumień ogólnobranżowych*, PUG 1961, nr 12; H. Dawidowicz, *Umowy administracyjne w gospodarce społecznej*, PUG 1964, nr 1; S. Przybylska, *Uwagi o funkcjonowaniu porozumień gospodarczych*, PiP 1969, z. 11; T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1967, s. 137; Z. Rybicki, *Administracyjno-prawne zagadnienia...*, s. 244; J. Starościan, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1967, s. 74.

<sup>56</sup> W. Bagiński, *Prawo gospodarcze jako samodzielna gałąź prawa socjalistycznego*, PUG 1959, nr 3, s. 97; A. Stelmachowski, *Zasada planowości w prawie gospodarczym*, PiP 1969, z. 8 - 9, s. 237; J. Topiński, *Konstytucja, „model gospodarki socjalistycznej”, prawo wartości i projekt kodeksu cywilnego*, PUG 1960, nr 5, s. 5, s. 147; S. Włodyka, *Koncepcja polskiego prawa gospodarczego w warunkach nowego systemu zarządzania gospodarką*, *Studia Cywilistyczne, tom XXII*, s. 27.

Z innych problemów związanych z powyższym układem koordynacji warto jeszcze zwrócić uwagę na uczestnictwo niektórych jednostek gospodarczych w zbyt wielkiej ilości porozumień gospodarczych, co utrudnia uzgadnianie ich działań. Problem ten będzie się jednak dezaktualizował w związku z pogłębianiem się specjalizacji oraz w wyniku tworzenia wielkich organizacji gospodarczych, które będą wewnątrznie rozwiązywały wiele uzgodnień działań swoich członków.

Na koniec należy zwrócić uwagę, że koordynacja gospodarcza wykonywana w powyższych układach nie oznacza, aby wkłady te wzajemnie się wyłączały. Układy powyższe przenikają się bowiem i opierają na sobie. Koordynacja gospodarcza jako samodzielna instytucja prawna staje się coraz ważniejszym elementem sterowania gospodarką narodową i narzędziem kojarzenia interesów niższych stopni z interesem gospodarki narodowej. Konieczne jest jednak doskonalenie jej ekonomicznych i prawnych podstaw i propagowanie jej pozytywnej roli.

## IMPORTANCE ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE DE LA NOTION DE COORDINATION ÉCONOMIQUE

### R é s u m é

L'article traite de l'importance économique et juridique de la notion de coordination économique.

Dans le sens économique, la coordination économique est fonction de l'établissement des activités des unités économiques et de leurs composantes, dont le but est de réaliser le principe d'économie rationnelle. L'article présente, à l'aide de dessins, les situations économiques, exigeant la mise en ordre des activités.

En ce qui concerne l'importance juridique, de la coordination économique, l'auteur systématise et soumet à la critique les conceptions concernant ce sujet et propose une nouvelle hypothèse. Sur la base du droit en vigueur en Pologne, on peut distinguer trois significations juridiques de la notion de coordination économique. La coordination économique apparaît donc comme un élément des rapports juridiques aussi bien civils qu'administratifs lorsque les dispositions légales déterminent la partie qui est tenue d'effectuer l'accord des activités. Dans sa deuxième signification la coordination économique apparaît comme une méthode d'accord des activités des unités économiques dans les systèmes décentralisés. Cette méthode se caractérise par l'emploi de formes juridiques dénuées de traits autoritaires. La coordination économique est en outre une institution juridique autonome qui entre en jeu dans le but d'accorder les activités, d'unités économiques qui ne sont pas subordonnées à des coordinateurs. L'exécution de la coordination économique dans le sens sus-cité exige une autorisation légale spéciale déterminant la compétence des unités de coordination. La coordination économique nationale — dans le sens cité ci-dessus — est liée à un mode spécial de solutionnement des conflits de coordination. Les affaires litigieuses sont réglées à un échelon supérieur à celui où se trouvent les unités entre lesquelles le conflit intervient. Lorsqu'on ne peut arriver à un accord, le conflit est solutionné par le Président ou le Vice-Président du Conseil des Ministères.