

ANDRZEJ B. MIRECKI

PODSTAWY PRAWNE KOORDYNACJI MIĘDZYRESORTOWEJ
SPRAWOWANEJ PRZEZ MINISTRÓW RESORTÓW
PRZEMYSŁOWYCH

Jedną z podstawowych przesłanek koordynacji międzyresortowej jest konieczność przełamania barier organizacyjnych wynikających z podmiotowo zakreślonych ram resortów gospodarczych. Organizacyjna koncepcja gospodarki narodowej zakłada tworzenie resortów przemysłowych obejmujących określony wycinek gospodarki narodowej. Resort przemysłowy¹ wykształcił się w większości państw socjalistycznych. Modelowo zakładane objęcie działalnością danego ministra resortowego rzeczowo określonej części gospodarki narodowej, w praktyce tylko częściowo zostało zrealizowane. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, podstawowe wynikają z istniejących struktur własnościowych: państwowa, grupowa i prywatna własność środków produkcji, inne o charakterze ekonomicznym wynikają z przesłanek racjonalności i efektywności gospodarowania w naturalnie, obiektywnie niejako istniejących kompleksach gospodarczych obejmujących kilka branż lub gałęzi gospodarczych, inne znów z założeń organizacyjnych gospodarki państwowej, wśród których wymienić należy wielość kryteriów stosowanych przy określaniu kategorii podmiotów wchodzących w skład resortu przemysłowego, co wpływa nie tylko na jego strukturę organizacyjną, lecz również na zadania i funkcje spełniane przez ministra. Kompetencje do realizacji określonych funkcji czy zadań w ramach całej, ekonomicznie wyodrębnionej gałęzi gospodarczej regulowane są szczegółowymi przepisami prawnymi, w tym również przepisami o koordynacji międzyresortowej².

Z woli prawodawcy w procesie koordynacji międzyresortowej uczest-

¹ Na temat klasyfikacji resortów zob. np. T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, wyd. 3, Warszawa—Poznań 1978, s. 118; Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1978, s. 96.

² Uchwała nr 121 Rady Ministrów z 11 VI 1976 r. w sprawie koordynacji międzyresortowej i branżowej działalności gospodarczej (MP nr 28, poz. 124), cytowana dalej jako uchwała 121 RM.

niczyć winny podmioty podejmujące działalność gospodarczą, bez względu na podporządkowanie organizacyjne i formę własności³. Decydujące znaczenie dla objęcia danych jednostek organizacyjnych koordynacją międzyresortową ma prowadzenie przez nie działalności gospodarczej w zakresie działania podmiotu koordynującego. Ze względu na charakter funkcji koordynacyjnej i pozycję prawną koordynatora wobec podmiotów koordynowanych, szczególnego znaczenia nabiera określenie trybu wyznaczania podmiotu koordynującego. Upoważnieniem do sprawowania funkcji koordynatora jest przyznanie danemu podmiotowi szczególnego, właściwego tej funkcji zakresu uprawnień wynikających z prawa materialnego. Zagadnienia te regulowane są między innymi przepisami uchwały 121 Rady Ministrów. Istotnym z prawnego punktu widzenia jest rozstrzygnięcie problemu 'mającego doniosłe znaczenie praktyczne, czy przepisy uchwały 121 Rady Ministrów stanowią mogą samodzielną podstawę prawną koordynacji międzyresortowej, a więc czy zawierają normy materialno-prawne oraz jakie jest ich miejsce w systemie źródeł prawa koordynacji międzyresortowej. Z analizy przepisów wynika, że nowa regulacja koordynacji nie rozstrzyga w sposób zdecydowany tych zasadniczych kwestii. Wątpliwości interpretacyjne powstają również w płaszczyźnie podmiotowej czy postanowienia § 1, ust. 1 uchwały 121 Rady Ministrów zobowiązują wszystkie naczelné i centralne organy administracji do sprawowania koordynacji międzyresortowej, czy określają tylko kategorie podmiotów, które wyposażać można w uprawnienia koordynacyjne.

Z charakteru przepisów uchwały 121 i postanowień jej § 25, ust. 1 wnosić można, że określają one ogólne założenia koordynacji gospodarczej. Tytuł prawny do sprawowania koordynacji międzyresortowej dany organ uzyskać może na mocy ustawy (o utworzeniu jego urzędu) lub rozporządzenia⁴ (o zakresie działania). Wniosek taki wypływa z analizy § 1, ust. 1, w (Związku z § 1, ust. 2 i § 3 ust. 3 uchwały 121 Rady Ministrów. Nie tylko względy formalno-prawne przemawiają za powyższą interpretacją przepisów prawnych. Dla prawidłowego naświetlenia zagadnienia podstaw prawnych koordynacji międzyresortowej wskazać należy na przesłanki uzasadniające postulat ustawowej regulacji.

Koordynacja międzyresortowa służy „łamaniu” barier wynikających z organizacyjnego podporządkowania koordynowanych podmiotów. Funkcję koordynatorów spełniają naczelné organy administracji państwowej, które spełniają ją w sposób permanentny. Zadania realizowane w ramach koordynacji międzyresortowej obejmują określony wycinek działalności gospodarczej. Z treści § 4 uchwały 121 Rady Ministrów wynika, że koordynacja międzyresortowa wykonywana jest przez ministra za

³ Ibidem, § 1, ust. 1.

⁴ Na stanowisku takim stoi również K. Sobczak, *Nowe problemy koordynacji gospodarczej*, PUG nr 4 - 5, 1977, s. 113.

pomocą „branżowych organizacji gospodarczych”. Sformułowanie to nasuwa wątpliwości przy określaniu kategorii podmiotów jakie należy tym pojęciem objąć. Przypuszczać należy, że pojęcie „branżowych organizacji gospodarczych” obejmuje zjednoczenia, przedsiębiorstwa i kombinaty pełniące funkcje koordynatorów branżowych. Rozstrzygnąć należy czy do grona tych podmiotów należą tylko jednostki wiodące resortowo podległe danemu ministrowi czy również te jednostki wiodące, które nie są podległe mu organizacyjnie, lecz pełnią funkcję koordynatora w ramach działalności gospodarczej objętej jego zakresem koordynacji międzyresortowej. Analiza przepisów uchwały 121 Rady Ministrów nie daje jednoznacznej odpowiedzi. Za przyjęciem rozszerzającej wykładni § 4 przemawiają postanowienia zarządzenia nr 15 Prezesa Rady Ministrów z 1978 r.⁵ I tak na przykład Minister Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych sprawuje nadzór w sferze koordynacji nad Centralnym Zarządem Dróg Publicznych podległym organizacyjnie Ministrowi Łączności oraz Zjednoczeniem Budownictwa Łączności podległym organizacyjnie Ministrowi Łączności. Należałoby więc wyciągnąć wniosek, że pojęcie „branżowych organizacji gospodarczych” obejmuje podmioty pełniące funkcje koordynatorów w zakresie działalności gospodarczej objętej koordynacją międzyresortową bez względu na podporządkowanie organizacyjne tych jednostek. Szczególny charakter związków między ministrem-koordynatorem i nie podporządkowaną mu organizacyjnie jednostką wiodącą w sferze koordynacji wpływał będzie na stosunki resortowe, a szczególnie na zakres uprawnień ministra resortowego sprawującego nadzór nad tą jednostką, na podstawie aktów rangi ustawowej.

Uchwała 121 Rady Ministrów wyodrębnia i określa zasady organizacji układów koordynacji międzyresortowej, międzybranżowej, ogólnobranżowej, terenowobranżowej, zrzeszeń asortymentowych i ośrodków branżowych. Wiele elementów organizacyjno-prawnych wskazuje na wykształcanie się systemu organizacyjnego koordynacji gospodarczej, w którym naczelną pozycję zajmuje układ koordynacji międzyresortowej. System ten wykazuje się dużym stopniem integracji, przede wszystkim ze względu na cel, czego wyrazem może być brak wyodrębnionych zadań dla poszczególnych układów koordynacji. Realizacja zadań przez jednostki wiodące następuje w zakresie i w imieniu ministra sprawującego koordynację międzyresortową⁶. Więzy powstające w procesie koordynacji mają szczególny, funkcjonalny charakter, realizowane są w płaszczyźnie rzeczowej, w sferze działalności gospodarczej objętej koordynacją gospodarczą. Ze względu na szczególny zakres podmiotów uczestniczących w procesie koordynacji, zależności funkcjonalne między poszcze-

⁵ Zarządzenie nr 15 Prezesa Rady Ministrów z 4 II 1978 r. w sprawie ustalenia listy branż (grup wyrobów) objętych koordynacją gospodarczą według stanu; w dniu 1 I 1978 r. (MP nr 6, poz. 22).

⁶ § 8, ust. 4 uchwały 121 RM.

gólnymi układami koordynacji winny być przedmiotowo określone. Organom „wyższego” układu koordynacyjnego przysługuje wiele uprawnień w stosunku do „niższych” układów koordynacyjnych, mieszczących się w ramach nadzoru sprawowanego w sferze koordynacji gospodarczej. Nadzór ten, który ze względu na jego specyficzne cechy nazwiemy „nadzorem koordynacyjnym”, obejmuje zakres spraw związanych z: 1) realizacją porozumień gospodarczych, 2) działalnością organów porozumień, uczestników porozumień i ich jednostek nadrzędnych, 3) wykonywaniem postanowień i decyzji wynikających z porozumień gospodarczych⁷. Ponadto organom „wyższego” układu przysługują uprawnienia związane z organizacją „niższych” układów koordynacyjnych. Przykładowo, minister-koordynator określa branże, w których powinno zostać zawarte porozumienie ogólnobranżowe, wyznacza jednostkę wiadącą oraz określa wytyczne koordynacji branżowej. Podobnie układają się związki między organami koordynacji ogólnobranżowej, a układem koordynacji terenowo-branżowej, zrzeczeniem asortymentowym bądź ośrodkiem branżowym. Sprawy sporne dotyczące: warunków porozumień, ustalania ich treści, reprezentacji uczestników porozumień i ich uprawnień rozstrzygane są przez wyższy w systemie organ koordynujący w porozumieniu z jednostką nadrzędną podmiotu uczestniczącego w sporze.

Kształtowanie przez uchwałę 121 Rady Ministrów systemu organizacyjnego (koordynacji gospodarczej obok resortowego układu zależności organizacyjnych jest nowością regulacji prawnej⁸. Zasadniczą różnicę między tymi systemami sprowadzić by można do charakteru związków organizacyjnych. W systemie koordynacyjnym więzi organizacyjne determinowane są zależnościami funkcjonalnymi określonymi przez zakres przedmiotowy koordynacji gospodarczej. Brak ścisłych zależności między organami różnych układów koordynacyjnych nie neguje możliwości istnienia systemu organizacyjnego, skoro to właśnie funkcję zwykliśmy uznawać za podstawowy i najistotniejszy element organizacji. Regulację prawną organizacji szeroko rozumianego aparatu administracji państwowej w teorii i w praktyce zwykło się uznawać za domenę regulacji ustawowej. Uchwała 121 Rady Ministrów ze względu na swą rangę prawną „[...] nie może ona spełniać roli integrującej rozwój przyszłego prawodawstwa”⁹. Tym bardziej, że obecna regulacja prawna koordynacji gospodarczej wykracza merytorycznie poza zakres delegacji zawartej w art. 20, ust. 2 dekretu o przedsiębiorstwach państwowych¹⁰. System koordy-

⁷ Ibidem, § 24, ust. 1 i 2.

⁸ W literaturze eksponowano dotychczas jednolitość systemu norm koordynacji gospodarczej, por. Cz. Stański, *Nowe przepisy o koordynacji gospodarczej*, PUG, nr 4-5, 1977, s. 111.

⁹ K. Sobczak, op. cit., s. 114.

¹⁰ Dekret o przedsiębiorstwach państwowych z 20 X 1950 r. (tekst jedn. Dz. U. 1960 r. nr 18, poz. 111).

nacji gospodarczej „nałożony” zostaje na już istniejący, tworzony w trybie ustawowym resortowy układ organizacyjny. Mimo jasno wyrażonej w przepisach zasady nieograniczania odpowiedzialności ministra za działalność gospodarczą prowadzoną w jego resorcie, a podlegającej koordynacji gospodarczej¹¹, naruszona zostaje zasada jedności ośrodka dyspozycyjnego w układach resortowych. Ponadto uprawnienia koordynacyjne, choć w minimalnym stopniu, ograniczają korzystanie z zakresu kompetencji przyznanych jednostkom nadrzędnym wobec podmiotów podporządkowanych organizacyjnie w trybie ustawowym.

Minister-koordynator sprawuje swoją funkcję w ramach działalności gospodarczej, w zakresie objętym koordynacją międzyresortową. Wyłania się w związku z tym zasadnicza kwestia — które podmioty w procesie sprawowania koordynacji są faktycznie koordynowane. Przepisy uchwały 121 Rady Ministrów nie są w tym względzie zbyt precyzyjne. W § 1, ust. 1 stwierdza się, że „Koordynacja ta [międzyresortowa, przyp. A. B. M.] odnosi się do działalności gospodarczej niezależnie od podporządkowania organizacyjnego jej uczestników i form własności”. Wynikało by z tego, że adresatem działań koordynacyjnych są podmioty podejmujące bezpośrednią działalność gospodarczą i one podlegają procesowi koordynacji, a tym samym uzależnione są od podmiotu koordynującego. Działalność koordynatora realizowana jest na mocy przepisów administracyjno prawnych. Ingerencja w działalność podmiotów nie podporządkowanych organizacyjnie stwarza konieczność poszukiwania ustawowego umocowania dla spełniania funkcji koordynatora. Problem ten jeszcze ostrzej rysuje się w przypadku jednostek niepaństwowych, ze względu na konstytucyjnie określony obowiązek powoływania się na ustawę. W szczególności dotyczy to MPSiS, MPL, MBiPMB, MLiPD, MPCh, w przypadku których funkcja koordynacji (międzyresortowej) obejmuje działalność wielu jednostek spółdzielczych i prywatnych.

Sądzić można, że podstawowym celem uchwały 121 Rady Ministrów jest doskonalenie systemu organizacyjnego koordynacji gospodarczej. Prawodawca znaczną uwagę przywiązuje również do trybu tworzenia układów koordynacyjnych, poprzez określenie uprawnień poszczególnych podmiotów, form działania i sposobu rozstrzygania sporów. W kwestii zasadniczej powstają nadal poważne wątpliwości, chodzi zaś przede wszystkim o ustalenie „materii” koordynacji międzyresortowej. Uchwała 121 Rady Ministrów, a w szczególności § 3 wyznacza zakres działalności koordynacyjnej poprzez określenie zadań. Charakter zadań determinuje możliwość stosowania określonych środków prawnych, brak jednak w tym względzie rozwiązań szczegółowych. Sprawy te pozostawiono do rozstrzygnięcia podmiotom zawierającym uzgodnienie bądź porozumienie. Decydujące znaczenie dla przedmiotu koordynacji między-

¹¹ § 2, ust. 2 uchwały 121 RM.

resortowej mają przede wszystkim ustawy i rozporządzenia. Sformułowanie §1, ust. 1 uchwały 121 Rady Ministrów razi w tym względzie niepotrzebną kazuistyką, mowa jest bowiem o ustawach o utworzeniu urzędu ministra i rozporządzeniach o zakresie jego działania, natomiast z praktyki prawodawczej wiadomo, że zakres działania ministra bywa regulowany również ustawą¹². Przedmiot koordynacji międzyresortowej może być rozszerzony na mocy uchwał Rady Ministrów, decyzji Prezydium i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, delegacja prawodawcza w tym przedmiocie jest jednak ograniczona¹³.

W dalszym toku rozważań szczegółowej analizie prawnej poddane zostaną akty określające organizację i zakres działania ministrów resortów przemysłowych rangi ustawy i rozporządzenia¹⁴. Zgodnie z wolą prawodawcy, zasadami praworządności i funkcjonującą praktyką prawodawczą, te właśnie akty winny określać podstawy prawne działań podejmowanych w procesie koordynacji międzyresortowej. Przystępując do ich analizy pamiętać trzeba, że wiele z nich podjęto przed kilkunastu czy kilkudziesięciu laty, a w każdym razie zdecydowana większość z nich poprzedza uchwałę 121 Rady Ministrów. Przy braku *expressis verbis* wyrażonej funkcji koordynacyjnej, analizy przepisów dokonać należy poprzez uwzględnienie specyficznych cech koordynacji międzyresortowej określonych w uchwale 121 Rady Ministrów, wśród których wymienić należy specyficzny przedmiot, szczególną pozycję podmiotów oraz właściwą koordynacji metodę realizacji. Wskazać równocześnie należy brak kompleksowej regulacji w trybie ustawowym podstawowych funkcji i kompetencji ministrów resortów przemysłowych, co ze względu na daleko idące podobieństwa wynikające z przedmiotowego zakresu działania byłoby możliwe i celowe.

Żadna z ustaw o utworzeniu urzędu ministra resortu przemysłowego nie zawiera *expressis verbis* sformułowanego upoważnienia do sprawowania koordynacji międzyresortowej, również inne ustawy określające zakres ich działania, postanowień takich w zasadzie nie zawierają. Jednym z wyjątków jest Minister Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych, który na mocy ustawy¹⁵ koordynuje działalność naczelną

¹² Np. ustawa z 22 III 1957 r. o zmianach w organizacji i zakresie działania naczelných organów administracji państwowej w niektórych gałęziach przemysłu, budownictwa i komunikacji (Dz. U. nr 17, poz. 86), zob. również przypis 15.

¹³ § 3, ust. 2, pkt 1 i § 3, ust. 3 uchwały 121 RM.

¹⁴ Pojęcie resortu przemysłowego stosuję w znaczeniu przyjętym przez T. Rabską, *op. cit.*, s. 117. Do grupy resortów przemysłowych zaliczam resorty: przemysłu lekkiego, chemicznego, leśnictwa i przemysłu drzewnego, budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych, przemysłu maszynowego, przemysłu spożywczego i skupu, energetyki i energii atomowej, hutnictwa, górnictwa oraz przemysłu maszyn ciężkich i rolniczych.

¹⁵ Art. 2, ust. 1, pkt 4, ustawy z 25 II 1964 r. o zmianach w organizacji i zakresie działania naczelných organów administracji państwowej w dziedzinie budownictwa i planowania przestrzennego (Dz. U. nr 8, poz. 49).

nych organów państwowego nadzoru budowlanego w zakresie budownictwa specjalnego. W większości przypadków ustawy ograniczają się do powołania urzędu ministra i określenia zakresu jego działania poprzez wyliczenie gałęzi lub branż gospodarczych przez niego nadzorowanych¹⁶. Wyodrębnienie przedmiotu działania następuje na podstawie kryterium ekonomicznego. Akty te, z nielicznymi wyjątkami¹⁷, 'nie określają podstawowych funkcji i kompetencji ministrów resortów przemysłowych, W tym również w przedmiocie koordynacji międzyresortowej. Wpływa to negatywnie na jednolitość i zwartość systemu prawnego zarządzania gospodarką państwową. Dlatego też negatywnie (należy ocenić tendencje ograniczające treść prawną ustaw o organizacji i zakresie działania ministrów resortów przemysłowych, której nasilenie obserwujemy w ostatnich latach¹⁸, a która uwydatnia się z całą ostrością na tle wcześniejszej regulacji prawnej tej problematyki. Z wyżej przytoczonych względów umocowania prawnego do sprawowania funkcji koordynacji międzyresortowej poszukiwać należy w rozporządzeniach określających szczegółowy (zakres działania ministrów resortów przemysłowych.

Aktualnie obowiązującym, a najwcześniej podjętym aktem prawnym jest rozporządzenie Rady Ministrów z 4 IV 1949 r. w sprawie zakresu działania Ministra Przemysłu Lekkiego¹⁹. Wymienić można dwie kategorie podmiotów w stosunku do których mógłby on spełniać koordynację międzyresortową na mocy rozporządzenia, są to: 1) spółdzielcze jednostki organizacyjne, 2) podmioty podporządkowane innym naczelnym organom administracji państwowej. Możliwość oddziaływania MPL na te jednostki ograniczona została do zakresu „działalności przemysłowej”. Pojęcie to mieści się w zakresie pojęcia „działalności gospodarczej” stosowanego w § 1, ust. 1 uchwały 121. Pojęcie „działalności przemysłowej” można dosyć ściśle określić w płaszczyźnie ekonomicznej, pozostaje ono w ścisłej korelacji z podstawową funkcją spełnianą przez jednostki gospodarujące o charakterze produkcyjnym. W przypadku jednostek podległych innym ministrom, zakres oddziaływania MPL ograniczony został do gałęzi przemysłu określonych w § 2, pkt 1 rozporządzenia. Z prawnego punktu widzenia postanowienia te korespondują z zakresem koordynacji międzyresortowej określonym w § 1, ust. 1 uchwały 121 Rady Ministrów. W odniesieniu do obu typów jednostek organizacyjnych MPL realizuje swoje funkcje poprzez „ustalanie kierunku i nadzorowanie dzia-

¹⁶ Zob. T. Rabska, *Formy prawne oddziaływania naczelných organów zarządzania gospodarką narodową na organizację gospodarcze*, Warszawa 1974.

¹⁷ Np. ustawa cytowana w przypisie 15 oraz ustawa z 30 XII 1950 r. o urzędzie Ministra Przemysłu Chemicznego (Dz. U. nr 58, poz. 522).

¹⁸ Ustawy z 27 III 1976 r. o utworzeniu urzędów: Ministra Energetyki i Energii Atomowej, Ministra Górnictwa, Ministra Hutnictwa, Ministra Maszyn Ciężkich i Rolniczych (MP nr 12, poz. 76, 68, 69 i 70).

¹⁹ (Dz. U. 1949 r., nr 23, poz. 154).

łałości przemysłowej" (§ 2, pkt 1, lit. b i § 5, ust. 2 rozp.). Mimo że funkcje te sformułowane zostały w identyczny sposób, wskazać należy na zasadniczą różnicę w metodzie ich realizacji. W stosunku do podmiotów podległych innym ministrom, MPL realizuje je w swoim zakresie w porozumieniu z właściwymi ministrami (§ 5, ust. 2 rozp.)

Obowiązek porozumiewania się, nie został sformułowany w odniesieniu do spółdzielczych jednostek organizacyjnych, brak więc podstawowego elementu „nośnego” układu koordynacyjnego. Nieco inaczej obowiązek ten sformułowany został w § 2, ust. 1 uchwały 121 Rady Ministrów: „Minister sprawuje koordynację międzyresortową w uzgodnieniu z ministrami sprawującymi nadzór nad koordynowaną działalnością” [podkr. A. B. M.]. Mimo różnic w stosowanej terminologii, znaczenie prawne pojęć „w porozumieniu” i „w uzgodnieniu” jest podobne²⁰. Stosowane są one na określenie należących do jednego typu, prawnych form działania w procesie koordynacji. Rozporządzenie nie określa jednak prawnych środków realizacji uprawnień MPL wobec podmiotów spoza resortu.

Wiele problemów koordynacji międzyresortowej wynika z rozporządzenia Rady Ministrów z 11 VII 1956 r. w sprawie zakresu działania Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego²¹. Nasuwają się one w związku z ustaleniem zakresu (podmiotowego realizacji poszczególnych funkcji wynikających z rozporządzenia. Postanowienia nie wskazują bowiem podmiotów podległych MLiPD, nie zawierają również delegacji dla Rady Ministrów, na mocy której mogłaby ona określić podmioty wchodzące w skład resortu. Trudności w ustaleniu stanu prawnego pogłębia jeszcze specyficzny przedmiot działania. Przyjmując jednak jako dyrektywę interpretacyjną konsekwencje wynikające z resortowego podziału gospodarki narodowej, uznać należy, że ogół funkcji realizowany będzie w stosunku do podmiotów podporządkowanych organizacyjnie. Na mocy § 1, pkt 2 cytowanego rozporządzenia MLiPD sprawuje nadzór nad lasami nie stanowiącymi własności Państwa oraz stanowiącymi własność Państwa, a znajdującymi się pod zarządem innych ministrów. W ramach zakresu działania ministra wyodrębnić można pewne zadania, (które realizowane będą w stosunku do podmiotów nie podporządkowanych organizacyjnie. Jednakże brak prawnie wyrażonego obowiązku współdziałania w formie uzgodnienia lub porozumienia, wskazuje odrębność metody realizacji tych zadań, w porównaniu z metodą leżącą u podstaw koordynacji międzyresortowej. Stosunki między podmiotami podejmującymi działalność w zakresie podległym gestii ministra, prawodawca określa mianem nadzoru. Nie uzależnia charakteru

²⁰ Por. J. Filipek, *Znaczenie określeń „w porozumieniu”, „zu uzgodnieniu”, „sa zgodą” i innych podobnych w systemie prawnym zarządzania gospodarką narodową*, Krakowskie Studia Prawnicze 1973.

²¹ (Dz. U. 1956 r., nr 30, poz. 141).

stosowanych środków prawnych od pozycji adresata, a w każdym razie nie dają podstaw do ich rozróżnienia. Z prawnego punktu widzenia nadzór MLiPD nad działalnością podmiotów nie podporządkowanych pojmować należy inaczej niż koordynację międzyresortową w rozumieniu uchwały 121 Rady Ministrów. Tezę powyższą potwierdzają postanowienia § 1, pkt 8 rozporządzenia, w którym stwierdza się, że zadania MLiPD realizowane w stosunku do podmiotów „nie podporządkowanych obejmują „sprawy gospodarki drewnem i wyrobami, a w szczególności sprawy bilansowania i zbytu drewna i wyrobów drzewnych oraz bilansowania, rozdzielnictwa i gospodarki opakowaniami z drewna i papierem”. Organizację wykonania tych zadań regulują szczegółowe przepisy prawne²² a nie uchwała 121 Rady Ministrów.

Bogaty materiał prawny w przedmiocie koordynacji zawiera rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych²³. Analizy niektórych postanowień rozporządzenia dokonywać można w powiązaniu z postanowieniami uchwały 121 Rady Ministrów. Dotyczy to w szczególności zadań MBiPMB w zakresie rozwoju budownictwa, polegających na „opracowywaniu wniosków i projektów dotyczących wytyczania kierunków rozwoju budownictwa” (§ 1, ust. 1, pkt 1, lit. a). Zadania te, jak również forma ich realizacji odpowiadają postanowieniom §§ 1 i 2 uchwały 121 Rady Ministrów. Z postanowieniami uchwały koresponduje obowiązek koordynowania rozwoju produkcji materiałów budowlanych przez podmioty nie podporządkowane na potrzeby rynku krajowego i eksportu, organizowanie i koordynowanie badań i pracowań naukowych oraz inicjowanie takich pracowań. W sposób formalny w rozporządzeniu wyodrębniono grupę zadań związanych z organizacją i funkcjonowaniem jednostek projektowania budowlanego²⁴, przedsiębiorstw budowlano-montażowych i innych jednostek do spraw budownictwa. Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych sprawujący nadzór nad tymi podmiotami zobowiązani zostali do „porozumiewania się z MBiPMB co do wydawania niezbędnych szczegółowych przepisów w zakresie zastrzeżonym właściwości ministra w §§ 1 i 2” (§ 3, ust. 1). Obowiązek porozumiewania się dotyczy również tworzenia i likwidacji wyżej wymienionych jednostek organizacyjnych. Przepisy uchwały 121 Rady Ministrów uwzględniają możliwość rozszerzenia zakresu przedmiotowego koordynacji międzyresortowej, powstają jednak wątpliwości

²² Zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z 8 XII 1969 r. w sprawie bilansowania i rozdzielnictwa materiałów (MP nr 52, poz. 407).

²³ (Dz. U. 1964 r., nr 8, poz. 52).

²⁴ Przepisy o koordynacji międzyresortowej zawarte są w tym przypadku w uchwale Rady Ministrów nr 86 z 30 VI 1978 r. w sprawie zasad organizacji i działania państwowych jednostek projektowych (MP nr 24, poz. 80).

co do materii koordynacji międzyresortowej i znaczenia tak użytego terminu „porozumienie”. W świetle postanowień uchwały 121 Rady Ministrów przypisać mu można znaczenie organizacyjne, tworzy ono bowiem trwałą płaszczyznę prawną między podmiotami, natomiast na podstawie przepisów rozporządzenia, rozumieć je należy w znaczeniu instrumentalnym, jako środek służący bezpośredniej realizacji określonych zadań, zbliżony swą konstrukcją do środków nadzoru.

Na tle analizy przepisów rozporządzenia jawi się jeszcze jedno zagadnienie, otóż w § 2 stwierdza się, że „Minister wykonując swoje działania współdziała i porozumiewia się z właściwymi organami administracji państwowej, zgodnie z obowiązującymi przepisami”. Przepis ten przyjmuje formułę „klauzuli antycypacyjnej”, której użyteczności nie sposób nie docenić a której pozytywnej roli, w świetle zasady praworządności, nie sposób przecenić. Trudno rozstrzygnąć, czy chodzi w tym przypadku o ustawy, czy też o każdy inny akt prawny regulujący funkcjonowanie ministra.

Na mocy § 2, pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 3 V 1974 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przemysłu Spożywczego i Skupu²⁵, został on upoważniony do sprawowania „międzyresortowej koordynacji działalności państwowych jednostek organizacyjnych oraz spółdzielni i ich związków w dziedzinie przemysłu spożywczego oraz skupu w zakresie uregulowanym przepisami o sprawowaniu koordynacji międzyresortowej”. W grupie resortów przemysłowych jest to jeden z niewielu przykładów *expressis verbis* wyrażonej funkcji koordynacji międzyresortowej w akcie rangi ustawowej. Określono w nim również zadania w przedmiocie koordynacji, które podzielić można na dwie grupy: pierwsza, obejmuje zadania odpowiadające treścią postanowieniom § 3, tust. 2 uchwały 121 Rady Ministrów; druga grupa zadań swym zakresem i charakterem wykracza poza ramy określone. W tej uchwale, na przykład nadzorowanie planów zaopatrzenia rynku oraz planów eksportu i importu przez koordynowane jednostki²⁶. Z zakresu koordynacji określonego w § 2, pkt 3 rozporządzenia prawodawca wyodrębnił zadania związane z „organizowaniem i koordynowaniem prac naukowo-badawczych i rozwojowych oraz z zakresu techniki w dziedzinie przemysłu spożywczego”, które mieszczą się w katalogu zadań sformułowanych w § 3, ust. 2, 3, 4, 6 i 7 uchwały 121 Rady Ministrów. Domniemywać można, że przesłanką ich wyodrębnienia jest obowiązek realizacji tej grupy zadań zarówno w odniesieniu do podmiotów podporządkowanych organizacyjnie, jak i koordynowanych. Wydaje się, że sformułowaniu § 2, pkt 3 rozporządzenia nadać należy charakter postanowienia ogólnego, obejmującego całość uprawnień koordynacyjnych, wynikających również z uchwały 121 Rady Ministrów.

²⁵ (Dz. U. 1974 r., nr 21, poz. 119).

²⁶ Ibidem, § 3, pkt 3, lit. d.

W roku 1976 powołano cztery nowe resorty przemysłowe²⁷, w tym samym roku w drodze rozporządzeń określono szczegółowo zakres ich działania oraz dokonano nowelizacji rozporządzenia w odniesieniu do Ministra Przemysłu Maszynowego. Mimo wspólnego momentu ich podejmowania, akty te wykazują daleko idące różnice w prawnej regulacji koordynacji międzyresortowej.

Minister Energetyki i Energii Atomowej „wykonując swoje zadania określone w § 1, współdziała z naczelnymi i centralnymi organami administracji państwowej zgodnie z obowiązującymi przepisami”²⁸. Przepis ten nie upoważnia wprost ministra do sprawowania koordynacji międzyresortowej, lecz odsyła do przepisów szczegółowych. Obok „klauzuli antycypacyjnej”, prawodawca wyodrębnił w ramach rozporządzenia grupę zadań w przedmiocie działalności remontowej podstawowych urządzeń energetycznych, którą określił mianem „koordynacji międzyresortowej”. Jednakże podstawy prawne dla ich realizacji nie wynikają z uchwały 121 Rady Ministrów, lecz z uchwały Rady Ministrów z 1961 r. w sprawie usprawnienia gospodarki remontowej²⁹. Brak w tym przypadku korelacji przepisów prawnych co do zakresu przedmiotowego koordynacji międzyresortowej, jak i charakteru stosowanych środków prawnych. Uprawnienia koordynatora nie znajdują odzwierciedlenia w postanowieniach uchwały 121 Rady Ministrów.

Rozporządzenie o zakresie działania Ministra Górnictwa³⁰, oprócz „klauzuli antycypacyjnej” nie zawiera żadnych postanowień o koordynacji międzyresortowej. W rozporządzeniach określających szczegółowy zakres działania Ministra Przemysłu Maszynowego³¹, Ministra Hutnictwa³², Ministra Przemysłu Maszyn Ciężkich i Rolniczych³³ nie znajdujemy żadnych postanowień mających związek z koordynacją międzyresortową. Brak postanowień w tym względzie stwarza istotne trudności przy ustalaniu zakresu podmiotów sprawujących koordynację międzyresortową oraz przy określaniu jej podstaw prawnych. Ze względu na przedmiot działania tych ministrów, nie można a priori wykluczać możliwości sprawowania funkcji koordynacyjnej przez każdego z nich, pod-

²⁷ Resort energetyki i energii atomowej, górnictwa, hutnictwa i maszyn ciężkich i rolniczych.

²⁸ § 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energetyki i Energii Atomowej (Dz. U. nr 14, poz. 83).

²⁹ Uchwała nr 365 Rady Ministrów z 20 IX 1961 r. w sprawie usprawnienia gospodarki remontowej (MP nr 81, poz. 340).

³⁰ (Dz. U. nr 14, poz. 84).

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 31 III 1976 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra przemysłu Maszynowego (Dz. U. nr 14, poz. 87).

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z 31 III 1976 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Hutnictwa (Dz. U. nr 14, poz. 85).

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 31 III 1976 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Maszyn Ciężkich i Rolniczych (Dz. U. nr 14, poz. 86).

kreślić jednak należy odrębność w prawnym jej umocowaniu w stosunku do wcześniej analizowanych przypadków.

Nie sposób w artykule przedstawić całego bogactwa problemów związanych z prawnymi podstawami koordynacji międzyresortowej. Ze względu na swój charakter i zakres, koordynacja międzyresortowa jest szczególnym typem funkcji sprawowanej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej. Podkreślić należy przede wszystkim złożoność podstawy prawnej uprawnień koordynacyjnych. Ze względu na zakres podmiotów koordynowanych podstawową rolę winny spełniać przepisy ustawowe. Jednakże z analizy aktów prawnych wynika, że tylko w dwu przypadkach akty rangi ustawowej bezpośrednio dotyczą koordynacji międzyresortowej. W przypadku aktów wcześniejszych wydaje się, że funkcja koordynacji międzyresortowej realizowana jest w ramach nadzoru sprawowanego przez ministrów w stosunku do nie podporządkowanych jednostek organizacyjnych. Złożone i szeroko wyznaczone podstawy prawne, stwarzają poważne trudności przy określaniu przedmiotowego zakresu jej stosowania. W szczególności podkreślić należy brak wyczerpującej regulacji materialno-prawnych podstaw koordynacji międzyresortowej. Problemu tego nie rozwiązała, bo i rozwiązać nie mogła uchwała 121 Rady Ministrów. Ma to określony wpływ na sprawność funkcjonowania systemu zarządzania gospodarką narodową. Przy braku więzi o charakterze nadrzędności organizacyjnej, nieprecyzyjnie określony zakres koordynacji stwarza trudności przy organizacji systemu koordynacji gospodarczej. Powstają również problemy związane z efektywnością działań, zakresem odpowiedzialności i stopniem realizacji celów społeczno-gospodarczych w trakcie wykonywania uprawnień koordynacyjnych. Funkcjonalny układ koordynacyjny „nałożony” zostaje na istniejący resortowy system organizacyjny, dlatego też precyzja przepisów prawnych ma w tym przypadku (pierwszorzędne znaczenie. Uchybienia w stanie prawa, oddziaływać będą negatywnie na realizację celu założonego w preambule do uchwały 121 Rady Ministrów bądź też powodować będą zakłócenia w funkcjonowaniu układów podstawowych (resortowych).

Z powyższych względów obecną sytuację prawną w sferze koordynacji międzyresortowej uznać należy za przejściową, a uchwałę 121 Rady Ministrów traktować można jako jeden z etapów regulacji prawnej problematyki koordynacji gospodarczej, w tym również koordynacji międzyresortowej.

FONDEMENT JURIDIQUE DE LA COORDINATION DE L'ACTIVITE
DES MINISTERES EXECUTEE PAR LES MINISTRES DES BRANCHES
INDUSTRIELLES

R é s u m é

Les branches sont les éléments constitutifs de la structure de l'économie nationale. C'est la coordination économique qui sert à dépasser ces barrières d'organisation. Elle est exécutée par les organes principaux de l'administration d'Etat envers toutes les unités qui fonctionnent dans la sphère de leurs activités. Ni la place occupée dans le schéma de structure ni la forme de propriété ne jouent de rôle dans ce cas. La coordination économique est réglée par l'arrêté 121 du Conseil des Ministres de 1976. Les éléments principaux qui mettent en relief la nécessité d'un fondement juridique des droits des personnes chargées de la coordination sont les suivants:

- la création du système d'organisation de la coordination économique;
- le caractère particulier de la relation de subordination en matière de coordination;
- la limitation des compétences des unités supérieures sur les sujets coordonnés.

Parmi les ministres qui s'occupent de l'industrie il y en a seulement deux qui peuvent remplir la fonction de coordinateur conformément à la loi. A cause de la complexité des bases juridiques concernant la coordination du travail des branches une réglementation précise dans la sphère de l'activité devient très importante. Le manque des prescriptions juridiques dans ce domaine est la cause du fonctionnement difficile du système de gestion, de l'économie nationale.