

MACIEJ KIEREK

POJĘCIE KOORDYNACJI

Treść pojęcia koordynacji wywodzi się z pierwotnego znaczenia łacińskiego wyrazu *coordinatio*. Składa się on z przedrostka *co*, oznaczającego wspólność i zgodność działania, oraz słowa *ordino* — „porządkuję”.-Etymologicznie koordynacja oznacza więc uzgodnienie, uporządkowanie, uzgodnienie wzajemnego stosunku czynników i ich działania dla osiągnięcia pożądanego celu. W średniowieczu przez koordynację rozumiano rozdzielanie czynności. Termin ten został zapożyczony przez naukę fizjologii i oznaczał prawidłowe współdziałanie narządów organizmu. Stąd, poprzez organiczną teorię państwa, która traktowała państwo jako swoisty organizm, i nie bez wpływu teorii podziału pracy, koordynacja uzyskała to znaczenie, jakie ma obecnie we wszystkich dziedzinach życia, a mianowicie: taki rozdział czynności, który dzięki ich uzgodnieniu prowadzi do realizacji zaplanowanego celu. Tak ujęte pojęcie koordynacji spoczywa u podstaw każdej racjonalnej organizacji pracy społecznej. W każdym społeczeństwie istnieje podział pracy, rozwijający się w miarę rozwoju nauki i techniki, pogłębia się nieustannie proces specjalizacji — są to tendencje odśrodkowe. Równoległe z tymi tendencjami odśrodkowymi występują procesy odwrotne, scalające, związane z koniecznością połączenia, powiązania różnych dziedzin działalności w jeden równomierny, ogólnospołeczny proces rozwojowy. Poszczególne rozczłonkowane dziedziny pracy społecznej koordynujemy, czyli wiążemy w ten sposób, by wprowadzić porządek w procesie ogólnym, określić granice działania i wzajemne współdziałanie, wytyczyć cel podstawowy i podporządkować temu celowi działalność wszystkich dziedzin życia społeczno-gospodarczego. Znaczenie koordynacji wzrasta w miarę komplikowania się struktur organizacyjnych i w miarę wzrostu uzależnienia każdej zorganizowanej części całości od innych jej części¹.

Problem koordynacji występuje nie tylko w skali wewnątrz krajowej, ale również międzynarodowej, zyskując szczególne znaczenie w związku ze współpracą w bloku państw socjalistycznych. Problem ten przejawia się zarówno w sferze politycznej, jak i społeczno-gospodarczej oraz kul-

¹ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich — wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1965, s. 361.

turalnej. Jest oczywiste, że w państwach socjalistycznych pierwszoplanowe znaczenie ma koordynacja działalności gospodarczej, niemniej, jak słusznie podkreśla literatura prawnicza, powinna ona również obejmować działalność polityczno-społeczną i kulturalno-oświatową². Koordynacja powinna przejawiać się we wszelkich formach działalności społecznej. W państwach typu socjalistycznego znaczenie koordynacji wyraźnie wzrosło i problem jej określenia jako instytucji prawnej stał się bardzo ważny³.

Konieczność koordynacji jest doniosła nie tylko w skali bloku państw czy kraju, ale w każdej jednostce podziału terytorialnego. Szczególna konieczność koordynacji w państwach typu socjalistycznego wynika z faktu, że u nas — w przeciwieństwie do państw typu kapitalistycznego o skoncentrowanej centralnej władzy państwowej i zdekoncentrowanych funkcjach administracji terenowej — zdekoncentrowana jest sama władza państwowa, ponieważ w każdej jednostce podziału terytorialnego działa organ władzy — rada narodowa. Aparat administracyjny państwa jest również zróżnicowany i wskutek rozrostu aparatu istnieje tendencja do dalszego pogłębiania tych różnic. Takie rozdzielenie dziedzin działania państwa wymaga stworzenia odpowiednich form, gwarantujących jedność działania⁴.

Wzrost znaczenia koordynacji w ustroju socjalistycznym jest również konsekwencją uznania gospodarki narodowej za jeden organizm, co musiało pociągnąć za sobą zwiększenie uprawnień decentralizacyjnych organów zarządzających gospodarką. Te tendencje decentralizacyjne musiały z kolei spowodować wzrost uprawnień koordynacyjnych ośrodków centralnych kierujących całością gospodarki i polityki państwowej⁵. Problem koordynacji stał się istotny również i z tego względu, że ostatnio wzrosło znaczenie kompetencji koordynacyjnych rad narodowych wobec jednostek nie podporządkowanych. Niektórzy charakteryzują ten proces jako przechodzenie działalności rad narodowych do form ogólnej kontroli społecznej do sprecyzowanych form koordynacji⁶.

Potrzeby, formy i rozmiary koordynacji uzależnione są przede wszystkim

² M. Jaroszyński, M. Zimmerman, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne — część ogólna*, Warszawa 1956, s. 213; Z. Leoński, *Kompetencje koordynacyjne prezydów rad narodowych wobec jednostek nie podporządkowanych*, Ruch Prawniczy i Ekonomiczny 1960, z. 1, s. 2; Z. Rybicki, *Zarządzanie gospodarką narodową w PRL*, Warszawa 1963, s. 165; Z. Rybicki, W. Kawalec, *Administracja gospodarki terenowej*, Warszawa 1964, s. 13.

³ Por. M. Jaroszyński, *Problemy ustroju administracyjnego*, Państwo i Prawo 1947, z. 5—6, s. 16; tenże, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961, s. 238; Z. Leoński, *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom*, Poznań 1963, s. 205; Z. Rybicki, *Administracją stosunków gospodarczych, w PRL*, Warszawa 1963, s. 112; Z. Rybicki, W. Kawalec, op. cit., s. 13; J. Starościek, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 170.

⁴ M. Jaroszyński, *Zagadnienia...*, op. cit., s. 238.

⁵ Por. Z. Rybicki, W. Kawalec, op. cit., s. 13; J. Starościek, op. cit., s. 170.

⁶ Cz. Bielecki, B. Winiarski, *Zakres i formy oddziaływania rad narodowych na gospodarkę zarządzaną centralnie*, Gospodarka Planowa 1959, nr 9, s. 36.

kim od zakresu działania organów administracyjnych, od stopnia decentralizacji zarządzania oraz od struktury organizacyjnej gospodarki narodowej i to zarówno od struktury organów nadrzędnych, jak i podstawowych jednostek gospodarczych⁷. Położenie akcentu na kompleksowy rozwój poszczególnych jednostek podziału terytorialnego oraz znaczny stopień decentralizacji zarządzania pociągnęły za sobą, jako następstwo, wzrost znaczenia kompetencji koordynacyjnych rad narodowych⁸.

Pojęcie prawne koordynacji. Określenia prawne tego terminu w literaturze przedmiotu są wieloznaczne i enigmatyczne⁹. Jest to zjawisko niepokojące, ponieważ problem koordynacji stał się jednym z najaktualniejszych zagadnień nauk społecznych, a przede wszystkim ekonomicznych i prawnych. W teorii i praktyce istnieją poważne różnice w pojmowaniu treści koordynacji jako instytucji prawnej. Termin „koordynacja” występuje coraz częściej w różnych tekstach prawnych i to w różnych znaczeniach. Ustawodawca używa tego pojęcia ilekroć widzi potrzebę uzgodnienia działalności, nie precyzując jednak uprawnień i obowiązków organów koordynujących i koordynowanych. Zachodzi obawa, że koordynacja może nabrać charakteru słowa-fetysza, którym będzie się posługiwać ustawodawca w przekonaniu, że pojęcie to ma określoną treść prawną¹⁰. Kontrowersje w ujmowaniu pojęcia koordynacji dotyczą: prawnego charakteru instytucji koordynacji i jej specyfiki, samodzielności i wzajemnego usytuowania podmiotu koordynującego i koordynowanego, zagadnienia czy koordynacja jest elementem kierownictwa, charakteru działalności koordynacyjnej.

Koordynacja jest zjawiskiem występującym w wielu dziedzinach życia w sferze działalności społecznej, politycznej, gospodarczej. W naukach prakseologicznych oznacza ona współdziałanie w celu eliminacji konfliktów i jest warunkiem racjonalnej integracji działań¹¹. Należy stwierdzić, że koordynacja jest również instytucją prawną. Jeżeli bowiem funkcje koordynacyjne spełniane są przez jednostki organizacyjne pań-

⁷ Z. Rybicki, *Zarządzanie* . . ., op. cit., s. 186.

⁸ Por. J. Jędrzychowski, *Rady narodowe — koordynator całości gospodarki w terenie*, Nowe Drogi 1961, nr 8, s. 45 i n.; Z. Leoński, *Kierownictwa rola...*, op. cit., s. 205; R. Zambrowski, *Niektóre zagadnienia rozwoju rad narodowych*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1961, nr 3, s. 3.

⁹ Podkreślają to w szczególności: W. Brzeziński (w recenzji pracy Z. Rybickiego, *Zarządzanie gospodarką narodową w PRL*), Państwo i Prawo 1964, nr 7, s. 133; S. Buczkowski, *Obrót gospodarczy a metody jego realizacji prawnej*, Państwo i Prawo 1960, nr 3, s. 438; S. Rozmaryn, *Ułuczszczenie roboty narodnych sowietów w Polskiej Narodnej Rzespublikie*, Sowietskoje Gos. i Prawo 1957, nr 4, s. 42; Z. Rybicki, W. Kawalec, op. cit., s. 13; K. Sobczak, *Uprawnienia koordynacyjne rad narodowych wobec przedsiębiorstw kluczowych*, Państwo i Prawo 1964; z. 3, s. 416; tenże, *Branżowa i terenowa koordynacja pracy przedsiębiorstw kluczowych*, Warszawa 1965, s. 14.

¹⁰ W. Brzeziński, op. cit., s. 134.

¹¹ Por. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1965, s. 203 i n.

stwa i działalność ta uregulowana jest przez normy prawne, to nie ma wątpliwości, że mamy do czynienia z instytucją prawną koordynacji. Treść prawna pojęcia koordynacji zależy od konkretnych uprawnień i obowiązków ustalonych przez prawodawcę dla danego układu stosunków koordynacyjnych. Obowiązki koordynacyjne są obowiązkami prawnymi, ponieważ są prawnie określone, tzn. określają obowiązki i uprawnienia koordynującego i koordynowanego podmiotu¹².

W tym miejscu należy zastanowić się nad specyfiką koordynacji jako instytucji prawnej. Problem ten wiąże się z zagadnieniem samodzielności i wzajemnego położenia podmiotów koordynujących i koordynowanych. W kwestii tej, ogólnie rzecz biorąc, istnieją dwa poglądy. Pierwszy z nich, wywodząc koordynację z pojęcia kierownictwa państwowego, reprezentuje w literaturze polskiej W. Brzeziński i Z. Leoński. Zdaniem W. Brzezińskiego, koordynacja jest jednym z elementów kierownictwa i występuje zarówno w systemie organów zdecentralizowanych, jak i hierarchicznie podporządkowanych. Konsekwencją tego stanowiska jest pogląd, iż niesłusznie wyłącza się koordynację z układu hierarchicznego, bowiem jeżeli jest ona funkcją kierownictwa, to należy również do zadań kierownika, który jest przełożonym hierarchicznym¹³. Podobnie ujmuje problem koordynacji Z. Leoński, określając koordynację jako zespół prawnych kompetencji i środków, jakimi posługują się określone organy państwowe dla zapewnienia zgodnego działania w ich obrębie (koordynacja działań wewnątrz organu) innych jednostek państwowych, a nawet jednostek różnych od podmiotów państwowych¹⁴. Z. Rybicki i K. Sobczak akcentują natomiast inny aspekt koordynacji, a mianowicie istnienie względnie samodzielnych podmiotów w toku jej wykonywania. Z. Rybicki określa koordynację jako proces uzgadniania, ujednocniania działalności organów i jednostek wyposażonych w samodzielność działania, tj. organów sobie hierarchicznie nie podporządkowanych. W tym ujęciu koordynacja polega na obowiązku uzgadniania działania różnych jednostek organizacyjnych, wyposażonych w pewien zakres samodzielności działania¹⁵. Warunkiem takiej koordynacji jest istnienie względnie niezależnych podmiotów koordynujących i koordynowanych.

Osobiście uważam, że problem koordynacji jednostek wyposażonych w samodzielność działania (koordynacja zewnątrz organu w układzie organów zdecentralizowanych) jest najistotniejszy i najbardziej trudny. Stanowi on o specyfice instytucji koordynacji i jest przedmiotem więk-

¹² Por. W. Brzeziński (w recenzji pracy Z. Rybickiego, *Zarządzanie ...*), op. cit., s. 133.

¹³ W. Brzeziński, *Miejsce i rola planu gospodarczego w systemie prawnym PRL*, w: *Problemy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1964, s. 53.

¹⁴ Z. Leoński, *Kompetencje koordynacyjne prezydium ...*, op. cit., s. 2.

¹⁵ Z. Rybicki, *Zarządzanie ...*, s. 194; *Działalność i organizacja rad narodowych w PRL*, Warszawa 1965, s. 192.

szości rozważań w polskiej literaturze prawniczej. Jest to tylko jedna strona tego zagadnienia, należy bowiem spojrzeć na problem koordynacji również pod kątem widzenia ujęcia jej jako immanentnego składnika układu hierarchicznego podporządkowania, bez którego wykonywanie kierownictwa w tym układzie byłoby niemożliwe. Wówczas koordynacja obejmowałaby działania zarówno w układzie organów hierarchicznie podporządkowanych, jak i w systemie organów zdecentralizowanych.

Powyższe rozważania prowadzą nas do wniosku, że koordynacja występuje zarówno w układzie hierarchicznego podporządkowania, jak i w systemie organów zdecentralizowanych. Wydaje się, że wszelkie różnice zdań na ten temat są w gruncie rzeczy pozorne. Koordynacja jest bowiem jedną z dyrektyw sprawnego działania i musi występować w obu układach. Inna jest natomiast swoistość prawna tej instytucji w systemie hierarchicznego podporządkowania, a inna w systemie organów zdecentralizowanych. W układzie hierarchicznego podporządkowania koordynacja występuje w sensie funkcjonalnym jako element tego układu. Bardzo słusznie zauważa K. Sobczak¹⁶, że w takim przypadku koordynacja jest elementem tego układu i w niczym nie wyróżnia się pod względem prawnym. W tym układzie czynności koordynacyjne wyróżniają się jedynie ze względu na cel, a nie ze względu na wzajemne położenie prawne podmiotów. Inaczej mówiąc — przesłanki wyodrębnienia koordynacji jako specyficznej instytucji prawnej powstają dopiero przy istnieniu względnie samodzielnych organów. Dlatego też cechy swoiste tej instytucji uwydatniają się w pełni w systemie organów zdecentralizowanych, gdzie nabierają szczególnej wartości, gdyż są stosowane wobec organów, które wykonują funkcje administracyjne. Jest to więc „organizowanie organizatorów”¹⁷, czyli jakby organizowanie drugiego stopnia¹⁸. Na marginesie chciałbym zaznaczyć, że problemu wyodrębnienia się instytucji prawnej koordynacji w układzie organów zdecentralizowanych nie można łączyć z kontrowersyjną kwestią ujęcia koordynacji jako elementu kierownictwa, bowiem zarówno koordynacja w sensie funkcjonalnym w systemie organów hierarchicznie podporządkowanych, jak i jako wyodrębniona instytucja prawna w układzie organów zdecentralizowanych musi być i jest elementem kierownictwa pojętym w szerokim znaczeniu.

Oczywista, że podane powyżej próby zdefiniowania prawnej instytucji koordynacji nie wyjaśniają całkowicie jej treści. Dla jej pełnego określenia niezbędne jest jeszcze rozważenie dwóch zagadnień, a mianowicie: wzajemnego usytuowania podmiotów w toku wykonywania funkcji koordynacyjnej, oraz charakteru tej działalności.

¹⁶ K. Sobczak, *Branżowa i terenowa* . . ., op. cit., s. 15.

¹⁷ J. Starościk, *Koordynacyjne uprawnienia rad narodowych*, Rada Narodowa 1958, nr 28, s. 17.

¹⁸ K. Sobczak, *Branżowa i terenowa* . . ., op. cit., s. 24.

Stosunek koordynacyjny. W wyniku działań koordynacyjnych powstają powiązania o różnym charakterze prawnym. Przepisy prawne, dotyczące koordynacji nie mogą być zakwalifikowane do jednego działu prawa i tym samym nie można na podstawie przynależności koordynacji do określonego działu prawa wyodrębnić szczególnie stosunek koordynacyjno-prawny. Istotę koordynacji można natomiast określić poprzez skonstruowanie specyficznego stosunku koordynacyjno-prawnego (w znaczeniu szerokim), rozumianego jako ogólny obraz położenia prawnego dwóch podmiotów¹⁹, i charakteryzującego wzajemny stosunek podmiotu koordynującego i koordynowanego. Ogólnie istnieje zgoda co do tego, że w tak skonstruowanym stosunku koordynacyjno-prawnym położenie podmiotu koordynującego jest w każdym przypadku nadrzędne wobec podmiotu koordynowanego. Istnieją natomiast różnice co do charakteru tej nadrzędności. Pogląd, że nadrzędność ta polega przede wszystkim na pewnej preferencji stanowiska koordynatora, reprezentuje Z. Rybicki²⁰ i K. Sobczak²¹. Inni, a w szczególności W. Brzeziński²² i Z. Leoński²³ akcentują możliwość władczego uregulowania spraw spornych przez organ koordynujący.

Istotę prawną koordynacji stanowi możliwość ostatecznego władczego uregulowania spraw spornych przez organ koordynujący. Wprawdzie koordynacja może i powinna być przede wszystkim wykonywana środkami niewładczymi, ale jeżeli środki te mają służyć koordynacji, to muszą być zabezpieczone przez możliwość użycia w razie rozbieżności stanowisk władczych form działania²⁴. Stanowisko takie znajduje również uzasadnienie w obowiązujących przepisach prawnych²⁵. Ta właśnie możliwość ostatecznego uregulowania kwestii spornych metodami władczymi odróżnia instytucję prawną koordynacji od bardzo zbliżonych do niej charakterem instytucji współdziałania i współpracy.

Wobec istniejących kontrowersji dotyczących charakteru nadrzędności podmiotów koordynujących nad koordynowanymi powstaje problem, co

¹⁹ O rozumieniu stosunku administracyjno-prawnego w znaczeniu węższym i szerszym zob. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, Państwo i Prawo 1958, nr 1, s. 11 i n., oraz por. rozważania na ten temat zawarte w pracy K. Sobczaka, *Branżowa i terenowa...*, op. cit., s. 21 i n.

²⁰ Z. Rybicki, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 194.

²¹ K. Sobczak, *Branżowa i terenowa ...*, op. cit., s. 23.

²² W. Brzeziński, op. cit., s. 133.

²³ Z. Leoński, *Kierownicza rola ...*, op. cit., s. 205.

²⁴ Por. W. Brzeziński, op. cit., s. 133; Z. Leoński, *Kierownicza rola ...*, op. cit., s. 205.

²⁵ Por. np. § 6 ust. 3, § 13 ust. 5, § 48 ust. 6 uchwały nr 116 Rady Ministrów z dnia 14 V 1965 r. o współpracy i koordynacji gospodarczej (M. P. 1965, nr 33, p. 178), § 5 ust. 2 uchwały nr 67 Rady Ministrów z dnia 29 I 1963 r. w sprawie terenowej koordynacji inwestycji (M. P. nr 19, p. 104) czy § 1 ust. 2 uchwały nr 287/62 Rady Ministrów z dnia 13 IX 1962 r. w sprawie należytego zagospodarowa-

należy rozumieć przez „preferencję” stanowiska koordynatora. Wydaje się, że preferencja ta nie może oznaczać jedynie pierwszeństwa stanowiska koordynatora. Jeżeli zaś przyjąć, że o preferencji koordynatora stanowi z reguły możliwość ostatecznego władczego rozstrzygnięcia (która leży „na dnie uprawnień koordynacyjnych”)²⁶, to stanowisko takie jest zgodne z ogólnie w literaturze i prawie pozytywnym przyjętymi rozwiązaniami.

Należy jeszcze zwrócić uwagę na fakt, że w naszym systemie prawnym ostateczne władcze decyzje koordynacyjne są również podejmowane przez inne organy niż koordynator (najczęściej przez jego organy nadrzędne)²⁷. Wobec tego organy koordynujące występują w podwójnej sytuacji: albo wykonują wszystkie funkcje koordynacyjne łącznie, z wydaniem ostatecznego władczego rozstrzygnięcia, albo zakres ich uprawnień jest ograniczony przez pozostawienie możliwości władczego rozstrzygnięcia innym organom. Nie może to jednak prowadzić do wniosku, że w przypadkach gdy rozstrzygnięcie koordynacyjne wydaje inny organ niż koordynator, nie istnieje uprzywilejowanie organu koordynacyjnego i że decyzje te nie są podejmowane władczo. Jest to jedynie przejście roli koordynatora przez organ nadrzędny²⁸.

Charakter działalności koordynacyjnej. Drugą ważną kwestią dla określenia istoty koordynacji jest charakter działalności koordynacyjnej. Nasilenie i charakter środków stosowanych w toku koordynacji jest bardzo zróżnicowany. Możemy mówić o następujących rodzajach koordynacji: 1. sprawowanej w trybie nadrzędności funkcjonalnej, przy zastosowaniu środków kierownictwa i zarządu; 2. sprawowanej w trybie nadzoru i kontroli; 3. sprawowanej na podstawie obowiązku uzgadniania działalności; 4. podejmowanej w ramach współpracy i koordynacji branżowej²⁹. Te rodzaje koordynacji mogą być sprawowane zarówno metodami władczymi, jak i niewładczymi. Koordynację realizuje się zarówno przez kierownictwo, decyzje nadzorcze, jak i przez umowy z zakresu prawa cywilnego, poradnictwo czy dobrowolne porozumienie

nia powierzchni produkcyjnej i składowej państwowych zakładów przemysłowych i handlowych (nie publikowana).

²⁶ K. Sobczak, *Branżowa i terenowa...*, op. cit., s. 23.

²⁷ Por. w szczególności § 8 uchwały nr 69 Rady Ministrów z dnia 18 II 1959 r. w sprawie zasad i trybu uzgadniania z prezydiami wojewódzkich rad narodowych utworzenia bądź likwidacji przedsiębiorstw i wyodrębnionych zakładów pracy objętych planem centralnym, zmian w produkcji tych przedsiębiorstw oraz otrzymywania przez prezydium wojewódzkich rad narodowych wskaźników ich planów i sprawozdań z wykonania (M.P. nr 35, p. 158), § 14 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 X 1958 r. w sprawie uzgadniania działalności organów państwowych, instytucji i jednostek gospodarczych nie podporządkowanych radom narodowym z działalnością rad narodowych (Dz. U. nr 59, p. 236) oraz § 2 ust. 2 cyt. uchwały nr 287/62 Rady Ministrów.

²⁸ W. Brzeziński, op. cit., s. 52 i 53.

²⁹ Z. Rybicki, W. Kawalec, op. cit., s. 16.

partnerów. Muszą to być jednak takie czynności, które wywołują skutki w postaci praw i obowiązków i których wykonanie będzie zabezpieczone gwarancjami prawnymi. Działalność koordynacyjna może być sprawowana — w zależności od charakteru stosunków, które łączą podmiot koordynujący i koordynowany — poprzez wszystkie prawne formy działania administracji. Niemniej nie charakter czynności koordynacyjnych decyduje o istocie koordynacji, ale możliwość uregulowania kwestii spornych w razie nieskuteczności innych form środkami władczymi.

Kierownictwo a koordynacja. Można powiedzieć ogólnie, że kierownictwo polega na wywieraniu pewnego wpływu na podmioty kierowane za pomocą zespołu form i środków określanych jako elementy bądź funkcje kierownictwa. Skuteczność kierownictwa wymaga bowiem stosowania całego zespołu dobranych form i środków wpływania. Kierownictwo państwowe polega na oddziaływaniu przez organa państwowe na jednostki podległe kierownictwu (niekoniecznie w sensie organizacyjnym) za pomocą różnych kompetencji, form i środków o charakterze prawnym, dla osiągnięcia pewnego określonego celu. Istotnymi środkami kierownictwa są kompetencje polegające na kontroli, koordynacji, współdziałaniu oraz ustalaniu zadań dla podmiotów kierowanych³⁰. M. Jaroszyński twierdzi, że kierownictwo polega na wydawaniu podstawowych decyzji, które wpływają na kierunek działania i proporcje zaspokajania życia społecznego. Podstawowe elementy kierownictwa stanowią: nadzór, kontrola, zasadnicze wytyczne co do sposobu wykonywania zadań i organizacja wykonania. Niezbędnym elementem kierownictwa jest również koordynacja³¹. W. Brzeziński jako funkcje kierownictwa wymienia planowanie, koordynację, organizowanie, kontrolę i badania naukowe dla potrzeb kierownictwa³². Niektórzy idą jeszcze dalej i mówią wprost o funkcji „kierowniczo-koordynacyjnej”³³.

Obecnie administracja stała się czynnikiem kształtującym życie społeczne. Administracja kieruje, kształtuje, przystosowując się czynnie do przemian społecznych. Ta interwencyjna działalność stwarza konieczność reagowania działalnością prawotwórczą na potrzeby życia. Chcąc kierować życiem społecznym, administracja nie może ograniczyć się jedynie do ustalenia faktycznego stanu rzeczy i podciągania tego ustalenia pod przepisy prawa, ale musi wydawać — w miarę potrzeby — akty ogólne, normatywne.

Kierowanie jest to proces sterowania, proces przenoszenia informacji w sensie wywierania wpływu na pewne zjawisko w kierunku pożąda-

³⁰ Z. Leoński, *Kierownicza rola rad...*, op. cit., s. 204.

³¹ M. Jaroszyński, *Zagadnienia...*, op. cit., s. 239.

³² W. Brzeziński, *Administracja państwa wobec nowych zadań*, Gazeta Administracji 1948, z. 4—5, s. 118.

³³ A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 439.

nym³⁴. Ten proces kierowania może odbywać się w dwojaki sposób: organ wyższego stopnia może polecać organowi niższego stopnia postępować w indywidualnej sprawie w określony sposób albo organ wyższego rzędu może uogólniać polecenia odnoszące się do konkretnych spraw i wydawać polecenia drogą aktu normatywnego.

Kierowanie, koordynowanie, wytyczanie działalności nie może odbywać się drogą „subsumpcji” stanu faktycznego pod normy prawne. Czynności te powinny odbywać się przez stanowienie norm generalnych. Przez stanowienie norm obowiązujących wszystkie organy dokonuje się podziału ich działalności, uzgadnia się, koordynuje ich działalność. W ten sposób koordynacja staje się immanentną funkcją kierownictwa w administracji.

Z przytoczonych wyżej rozważań wynika, iż powszechnie uznaje się koordynację za element kierownictwa. Nawet ci, którzy nie zaliczają koordynacji do środków kierowania, widzą pewien jej związek z tą funkcją. Koordynacja stanowi zarówno w swych celach, jak i założeniach element pewnej ogólnej sytuacji (kierownictwa), która wpływa na kierunki działania, wytwarza jednolitość, dotyczy bezpośredniej realizacji zadań państwowych.

W świetle tych rozważań wydaje się niesłuszny pogląd, że nie sprzyja wydobyciu istotnych cech koordynacji traktowanie jej jako kierownictwa³⁵. Należy natomiast zgodzić się z twierdzeniem, że zakres koordynacji należy traktować jako węższy w stosunku do kierownictwa, ale jest to uzasadnione faktem, że koordynacja jest jednym z jego elementów.

Koordynacja w PRL jest sprawowana w czterech układach: poziomym centralnym (wiążanie działania ogólnopaństwowego poprzez organy centralne), poziomym terenowym (tj. na terenie jednej i tej samej jednostki terytorialnej), pionowym (powiązanie pod względem funkcjonalnym organów terenowych z centralnymi) oraz w układzie międzybranżowym (sprawowanie w ramach porozumień zawieranych pomiędzy uczestnikami).

Pomiędzy elementami kierownictwa istnieje ścisła zależność i niekiedy jedne kompetencje przechodzą w drugie. To zjawisko najczęściej występuje między koordynacją a współdziałaniem. Instytucje te z uwagi na swoje podobne cele pozostają w ścisłym związku i nie zawsze dadzą się ściśle od siebie oddzielić. Przy współpracy istnieje bowiem równorzędność partnerów, podczas gdy koordynacja zakłada nadrzędność organu koordynującego i możliwość ostatecznego uregulowania kwestii spornych przez ten organ środkami władczymi. Można jednak powiedzieć, że celem koordynacji jest przede wszystkim rozwiązywanie już powstałych rozbieżności, oraz zapobieganie powstawaniu takich konfliktów na przyszłość. Jednym z celów koordynacji jest także zapewnienie współdziałania.

³⁴ E. Iserzon, *Prawotwórcza działalność organów administracji państwowej*, Państwo i Prawo 1964, nr 5—6, s. 838.

³⁵ K. Sobczak, *Branżowa i terenowa...*, op. cit., s. 13.

Instytucję współdziałania cechuje natomiast pewna ciągłość i trwałość, a także zakłada ona element pomocy, czego trudno doszukać się w koordynacji. Podstawowym jednak kryterium odróżniającym te instytucje jest wzajemne położenie podmiotów. Przy współpracy istnieje bowiem równorzędność partnerów, podczas gdy koordynacja zakłada nadrzędność organu koordynującego i możliwość ostatecznego uregulowania kwestii spornych przez ten organ środkami władczymi.

Koordinacja a plan. Pojęcie koordynacji łączy się ściśle z racjonalną organizacją pracy społecznej, która zakłada element planowania³⁶. Do uzgadniania określonych działań potrzebne są kryteria, według których przeprowadza się to uzgadnianie. Aby uzgadnianie to przyniosło zamierzone efekty i cele, kryterium koordynacji powinno być z góry określone, a koordynacja powinna się łączyć z istnieniem planu³⁷. Nierozwalny związek planowania i koordynacji podkreśla również M. Jaroszyński³⁸. Związki te są tego rodzaju, że koordynacja jest potrzebna w toku wykonywania zadań planowych, jak również koordynacja, jeśli ma przynosić wyniki, musi być wykonywana według jakiegoś kryterium, którym może być tylko zamierzenie, istniejące w planie, chociażby nie wypowiedziane. W ten sposób plany stają się równocześnie instrumentami koordynacji i wszelkie próby oddzielenia koordynacji od planowania są pozbawione podstaw³⁹. Istnieją nawet poglądy, że planowanie można by traktować jako koordynację wykształconą w osobny system organizacyjny⁴⁰.

Formy sprawowania koordynacji. Instytucja prawna koordynacji może być sprawowana poprzez wszystkie znane prawne formy działania właściwe administracji. Istnieje wiele przepisów regulujących formy i środki wykonywania koordynacji, jak również szereg przepisów regulujących problem sankcji koordynacyjnych. Ich występowanie, stopień intensywności uzależniony jest od układu, w jakim występuje działalność koordynacyjna (np. w układzie terenowym i w międzybranżowym).

W naszym systemie prawnym działalność koordynacyjna jest wykonywana przez: 1. akty generalne, czyli przez akty normatywne w znaczeniu źródeł prawa, oraz ogólne wytyczne; 2. plany gospodarcze i akty konkretyzujące zadania planowe; 3. akty administracyjne; 4. niewładcze formy działania.

³⁶ W naukach prakseologicznych celem umożliwienia integracji działań wielu podmiotów niezbędne jest przygotowanie takiej integracji w postaci planu (T. Kotarbiński, op. cit., s. 219).

³⁷ Z. Leoński, *Kompetencje koordynacyjne prezydentów ...*, op. cit., s. 2.

³⁸ M. Jaroszyński, *Problemy ustroju...*, op. cit., s. 26.

³⁹ K. Sobczak, *Branżowa i terenowa ...*, op. cit., s. 13.

⁴⁰ W. Brzeziński, *Administracja państwa...*, op. cit., s. 107.

Akty generalne to grupa przypadków nielicznych. Będą tu wchodziły w grę akty normatywne wydane na podstawie art. 7 ustawy o radach narodowych⁴¹ i ustawy wykonawczej z 25 II 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe⁴², ustalanie norm branżowych przez organy porozumień branżowych⁴³ czy wytyczne prezydiów wojewódzkich rad narodowych skierowane do banków państwowych⁴⁴.

Plany gospodarcze jako akty tworzące nowe stosunki prawne są bardzo ważną formą koordynacji, gdyż wywołują powstawanie wzajemnych praw i obowiązków między organami koordynującymi i koordynowanymi. Szczególną rolę odgrywają one w koordynacji terenowej i branżowej. Koordynacja występuje tutaj zarówno w fazie opracowania planu, jak i jego realizacji, przede wszystkim w postaci całego systemu opinowania i wnioskowania⁴⁵.

Akty administracyjne mają stosunkowo duże zastosowanie w działalności koordynacyjnej i dla celów koordynacyjnych możemy je podzielić na akty administracyjne podejmowane w sposób samoistny⁴⁶ i na akty administracyjne dwustronne, dochodzące do Skutku przy udziale adresatów. Ta druga grupa aktów jest najliczniejsza i obejmuje np. przypadki utworzenia na terenie województwa przedsiębiorstwa kluczowego⁴⁷, zagospodarowania zbędnych powierzchni produkcyjnych i składowych przedsiębiorstw⁴⁸, uzgadniania z prezydiami wojewódzkich rad narodowych założeń inwestycyjnych planu centralnego⁴⁹.

Niewładcze formy działania polegają przede wszystkim na wykonywaniu czynności społeczno-organizatorskich i prawie inicjatywy i stanowią wśród działalności koordynacyjnej grupę najliczniejszą. Czynności te polegają przede wszystkim na udzielaniu opinii, podejmowaniu inicjatyw, wnioskowaniu, sporządzaniu bilansów ekonomicznych, zwoływaniu narad i konferencji. Tego charakteru są np. niektóre uprawnienia prezydiów wojewódzkich rad narodowych⁵⁰.

⁴¹ Dz. U. 1963, nr 29, p. 172.

⁴² Dz. U. 1964 nr, 8, p. 47.

⁴³ Por. § 13 ust. 1 cytowanej uchwały Rady Ministrów o współpracy i koordynacji gospodarczej.

⁴⁴ Por. art. 18 ustawy o radach narodowych.

⁴⁵ Por. np. § 8 i 21 uchwały nr 101/67 Rady Ministrów z dnia 9 V 1967 r. w sprawie opracowania projektu narodowego planu gospodarczego i budżetu państwa, terenowych planów gospodarczych i budżetów na 1968 r. oraz podstawowych założeń planu na r. 1969. (nie publikowana).

⁴⁶ Wydawane np. na podstawie art. 30 ustawy z dnia 31 I 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. 1961, nr 7, p. 87.)

⁴⁷ Art. 17 cytowanej ustawy o radach narodowych.

⁴⁸ Art. 1 ust. 2 i § 2 cytowanej uchwały Rady Ministrów nr 287/62.

⁴⁹ § 5 ust. 2 i 3 uchwały Rady Ministrów nr 67/63 w sprawie koordynacji terenowej inwestycji.

⁵⁰ Por. art. 58 cytowanej ustawy o radach narodowych i cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów z 1958 r.

Dokładna charakterystyka form i środków koordynacji wymagałaby odrębnego omówienia. Należy jednak zwrócić uwagę na szczególne nasilenie występowania w działalności koordynacyjnej niewładczych form działania oraz na charakterystyczny moment osłabienia władczych rozstrzygnięć koordynacyjnych, na co wskazuje udział podmiotów koordynowanych w podejmowaniu decyzji koordynacyjnych.

W PRL istnieje szeroko rozbudowane ustawodawstwo normujące prawną instytucję koordynacji we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Koordynacja jest przede wszystkim instytucją przyszłościową. Wynika to z faktu, że jest ona realizowana również systemem działań niewładczych które obecnie nabierają szczególnego znaczenia⁵¹. Jest to zagadnienie istotne, ponieważ w administracji typu socjalistycznego stosowanie aktów władczych powinno być ograniczone na rzecz działalności typu niewładczego, opartej na celowym i świadomym zharmonizowaniu różnych dziedzin życia.

Wykonywanie koordynacji systemem środków niewładczych nie wyklucza jednak możliwości ostatecznego uregulowania spraw spornych przez organ koordynujący. W ten sposób koordynacja jako element kierownictwa, wykonywana zarówno środkami władczymi i niewładczymi, staje się jedną z form realizacji zasad ustrojowych, a przede wszystkim zasady centralizmu demokratycznego.

LE CONCEPT DE COORDINATION

R é s u m é

Le concept de coordination (du latin coordinatio ~ accord, règlement, concordance des relations réciproques des éléments et de leur activité visant à la réalisation d'un but désiré) provient de la division du travail et des fonctions dans la société. Par suite de la complication croissante de la structure de l'organisation, de la haute spécialisation, morcellement de l'activité des organes particuliers de leur nombre et de la différentiation de leurs compétences — l'assurance aux organes d'état de l'uniformité de leur activité gagne en importance. La coordination est spécialement importante dans les conditions du régime socialiste dans lequel ces sont les principes du régime à centralisme démocratique et l'économie conforme au plan qui décident de sa situation et de son rôle dans le fonctionnement de l'état.

La définition législative du terme de coordination-dans la littérature législative polonaise est ambiguë et énigmatique. L'auteur de l'article vise donc à dénifir la coordination du côté législatif.

La coordination, comme un des éléments du gouvernement de l'état, joue un rôle autant dans le système des organes subordonnés sous rapport de la hiérarchie, que dans le système des organes décentralisés. Cependant dans le premier de ces systèmes son rôle a un sens purement fonctionnel, comme élément de subordination dans la hiérarchie. Quand à la coordination étant une institution spécifique-

⁵¹ Por. T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji*, Wrocław 1963, s. 34; J. Pietkiewicz, *Rady narodowe a spółdzielczość pracy*, Warszawa 1965, s. 11.

ment juridique nous pouvons seulement en parler dans un système d'organes décentralisés, car c'est alors qu'elle se distingue sous le rapport législatif. L'auteur précise le concept législatif de la coordination en caractérisant les relations législatives réciproques des sujets au cours de l'exécution de leur activité coordinante, par voie de construction d'une relation coordinatrice spécifique — législative. Dans cette relation la position du sujet coordinant est toujours superposée à celle du coordonné.

C'est en dépendance du caractère des relations qui relie le sujet coordinant au coordonné que l'activité coordinatrice peut être exécutée en passant par toutes les formes législatives de l'activité de l'administration. Dans les conditions formées par un état socialiste nous observons dans l'activité coordinatrice un renforcement spécial des formes d'activité non-autoritaires et un élément caractéristique de l'affaiblissement des décisions autoritaires coordinatrices. Ce n'est néanmoins pas le caractère de l'activité qui décide de l'essence de la coordination, mais la possibilité d'user en dernier ressort, au cas de décisions disparates, de formes d'activité autoritaires par l'organe de coordination. Delà naît un grave problème de sanctions coordinatrices ainsi que de formes législatives dans l'exercice de la coordination.