

**INSTYTUT ORGANIZACJI I KIEROWANIA PAN i MNSzWIT
ZAKŁAD PROBLEMÓW PRAWNYCH**

**zagadnienia
prawne
kierowania
gospodarką
narodową**

**W-wa
IX
1975**

do użytku wewnętrznego

INSTYTUT ORGANIZACJI I KIEROWANIA PAN i MNSzWiT
ZAKŁAD PROBLEMÓW PRAWNYCH

**zagadnienia
prawne
kierowania
gospodarką
narodową**

W-wa
IX
1975

do użytku wewnętrznego

Redaktor odpowiedzialny dr Jan SOLARZ



Nr inw. IOK 30372

I.5

Pow. w Dziale Poligraficznym IOK - zam. 240/75 nakł. 110 egz.

CZĘŚĆ I

PROBLEMATYKA DZIAŁALNOŚCI MINISTERSTW
W SYSTEMIE SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM
POLSKIEJ RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

KOORDYNACYJNA DZIAŁALNOŚĆ MINISTRA

Koordinacja jest wyrażeniem zarówno języka potocznego jak i języka różnych nauk społecznych. W prakseologii występuje ona również pod nazwą integracji, oznaczającej działanie zmierzające do scalania czynności składowych w całość jak najprzystawniejszą do celu^{1/}. Mówiąc inaczej, chodzi tutaj o harmonizowanie różnych, pozornie odrębnych czynności, których sens polega jedynie lub głównie na osiągnięciu zamierzonego, złożonego celu społecznego. Wykonywanie takich czynności z zapoznaniem ich właściwego celu powoduje marnotrawienie energii społecznej i prowadzi niejednokrotnie do działań zbędnych, ujmowanych najczęściej mianem biurokracji. Srodkiem zapobiegającym temu zjawisku jest właśnie koordynacja, która poszczególne czynności naprowadza na właściwe tory, wiedące możliwie wprost do realizacji wytkniętego celu. Równocześnie zaś zadaniem koordynacji jest eliminacja tych działań, które bądź w swoim założeniu bądź wskutek zmieniających się okoliczności stają się na tyle szkodliwe, że nie mogą mieć sensownego wpływu na osiągnięcie wspomnianego celu.

W prawoznawstwie koordynacja jest rozumiana najczęściej jako zadanie podmiotu administracji polegające na doprowadzeniu do jednolitości działania różnych jednostek, które owemu podmiotowi nie są podporządkowane, a więc mają wobec niego odpowiedni zakres samodzielności. Można by oczywiście usunąć potrzebę koordynacji przez podporządkowanie dotychczas koordynowanych jednostek koordynatorowi, który w ten sposób stałby się ich zwierzchnikiem, prowadziłoby to by jednak w praktyce do

tworzenia nadmiernie rozbudowanych, kompleksowych organizacji administracyjnych albowiem "z im większych i bardziej kompleksowo pomyślanych komórek złożona jest dana struktura, tym mniej jest różnorodnych prac koordynacyjnych".^{2/} Wiadomo jednak, że nadmierna koncentracja struktur administracji jest niewskazana z wielu względów, w szczególności zaś z uwagi na konieczność specjalizacji w poszczególnych dziedzinach działalności państwowej.

W literaturze wyróżnia się wiele odmian koordynacji, zależnie od tego, jakie kryterium przyjmuje się dla określenia poszczególnych typów działalności koordynacyjnej^{3/}. Wyodrębnione w ten sposób odmiany koordynacji rzadko kiedy występują w czystej postaci. Najczęściej poszczególne typy tej działalności wzajemnie się krzyżują, obejmując kompleksowy zespół środków, przy pomocy których koordynator wykonywa swoje zadanie.

Z punktu widzenia środków, przy pomocy których jest realizowana działalność koordynacyjna można wyróżnić koordynację przez nadzór i kontrolę. Sama kontrola bez nadzoru jest mało skutecznym środkiem koordynacji. Decydującą rolę spełnia tutaj nadzór polegający przede wszystkim na doprowadzeniu do działalności zgodnej z uprzednio ustalonymi zasadami. Charakterystycznym dla tego rodzaju koordynacji będzie np. wykonywanie nadzoru budowlanego lub sanitarnego albo też inspekcji bezpieczeństwa i higieny pracy.

Kontrola i nadzór są środkami ustalonymi przez prawo. Wszakże zainteresowane podmioty mogą same stworzyć narzędzie koordynacji przez powołanie wspólnej jednostki dla realizacji ustalonego przez siebie zadania. Przykładem będzie tutaj powołanie wspólnego biura sbytu lub biura projektowego albo utworzenie wspólnego instytutu naukowo-badawczego^{4/}.

W ten sposób utworzona jednostka organizacyjna przyczyni się do koordynowania działalności zainteresowanych podmiotów, które mogą działać na zasadzie równorzędności bądź też podlegać jednemu koordynatorowi /np. zjednoczeniu/ który podejmuje niezbędną inicjatywę i odpowiada za przebieg koordynacji spełnianej przy pomocy wspólnej jednostki.

Innego typu koordynację można wyróżnić według kryterium jej podstawy prawnej. Mianowicie prawo niejednokrotnie ustala obowiązek uzgadniania swej działalności przez jednostki gospodarki społecznej i inne z podmiotem o charakterze nadrzędności. Podmiotem tym będzie często terenowy organ administracji państwowej, lecz nie w stosunku do podporządkowanych mu gospodarczo organizacji lecz wobec jednostek hierarchicznie odeń niezależnych, ale mających prawny obowiązek uzgadniania z nim co najmniej pewnych zakresów swej działalności.

Do tego typu koordynacji można zaliczać również takie sytuacje, w których obowiązek uzgadniania zakresów swej działalności nie wynika wprost z przepisu prawa lecz z dokonanego przez zainteresowane podmioty porozumienia zwanego w literaturze porozumieniem ogólnoadministracyjnym ^{5/}. Wymienione dwa typy koordynacji, tj. wyróżnione na podstawie kryterium środków koordynowania i kryterium podstawy prawnej nie są charakterystyczne dla działalności ministerstwa. Tego rodzaju koordynacje znajdują zastosowanie najczęściej w działalności innych jednostek administracji. Z tej racji związana z tym tematyka nie wymaga dalszego omówienia.

Dla działalności ministra istotne znaczenie mają dwa inne rodzaje koordynacji, mianowicie koordynacja sprawowana w trybie funkcjonalnej nadrzędności oraz polegająca na realizacji zadań

/funkcji/ koordynacyjnych^{6/}, które w sposób wyraźny zostały przez prawo wpisane do jego kompetencji. Idzie tu w szczególności o koordynację międzyresortową oraz o funkcje związane z kształtowaniem i ogólnym kierowaniem koordynacją branżową.

Nadrzędność może wynikać z podporządkowania hierarchicznego i wówczas oczywiście koordynowanie działania podległych jednostek jest nieaktualne, albowiem są one obowiązane wprost do wykonywania poleceń nadrzędnego podmiotu. Nadrzędność funkcjonalna natomiast wynika z tożsamości niektórych zadań /funkcji/ leżących w kompetencji ministra i zadań, których pełnienie należy do obowiązków jednostek temu ministrowi niepodporządkowanych. Zapewnienie prawidłowego wykonywania tych zadań zarówno przez ministerstwo jak i wspomniane niepodporządkowane jednostki, jest możliwe przez koordynacyjną działalność, która nie dotyczy wprost owych podmiotów lecz jedynie wykonywanych przez nie pewnych zadań /funkcji/. Koordynacja ta nie dotyczy całości działania owych niepodporządkowanych jednostek lecz jedynie tych spośród ich funkcji, które są objęte kompetencją koordynującego ministra, z tej racji koordynację tę określa się jako funkcjonalną.

Zakres funkcjonalnej nadrzędności koordynacyjnej ministra jest ustalany w różnych aktach normatywnych, przede wszystkim zaś, aczkolwiek najogólniej, w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie ustawy o utworzeniu urzędu danego ministra. Przepisy te określają kompetencję ministra, w tym zaś również jego funkcje /zadania/ koordynacyjne. Nie przesądza to jednak jakimi środkami dysponuje ów minister w celu wykonania swych zadań koordynacyjnych. Środki te są precyzowane w poszczególnych przepisach. W szczególności według sto-

-sunkowo licznych zarządzeń wydanych przez Prezesa Rady Ministrów w sprawie koordynacji międzyresortowej przez poszczególnych ministrów, do właściwości koordynacyjnej ministrów zostały włączone takie środki działania, jak ustalanie wytycznych bądź wiążących, bądź ramowych, bądź też "zwykłych" wytycznych bez przymiotnikowego określenia.^{7/} Należą tutaj również tego rodzaju działania prawne, jak opracowanie projektów bilansów materiałowych lub robót /inwestycji/ oraz rozdziałów towarów i artykułów zaopatrzenia materiałowego. Projekty te po zatwierdzeniu wspomnianych bilansów w ramach narodowego planu gospodarczego stanowią dla ministerstwa koordynującego podstawę do ustalania rozdziału reglamentowanych /zwykle deficytowych/ artykułów^{8/}. W niektórych wypadkach, jak np. w resorcie komunikacji, Minister Komunikacji z racji swej funkcji koordynacyjnej jest upoważniony do wydawania nie tylko wiążących wytycznych lecz również decyzji i instrukcji dla resortów objętych jego koordynacją i to w szczególności w zakresie wykonywania przewozu i spedycji oraz organizacji tych usług^{9/}. Podobnie Minister Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej z tytułu swych funkcji koordynacyjnych wydaje zalecenia, wytyczne i decyzje w sprawach wynikających z przysługującego Państwu, konstytucyjnie zawarowanego atrybutu monopolu na ndlu zagranicznego. W dziedzinie handlu zagranicznego są one wiążące dla innych ministerstw^{10/}.

Przytoczone przykłady pozwalają na ujawnienie pewnych reguł, którymi posługuje się ustawodawca, przy normowaniu kwestii koordynacji w odniesieniu do ministrów.

W stosunkowo licznych aktach normatywnych, zarówno rangi ustawowej jak i niższej, ustawodawca używa terminu: "minister

koordynuje". Takie określenie jest użyte - jak można sądzić - w znaczeniu potocznym, oznaczającym tyle co "harmonizuje", "uzgadnia", doprowadza przebiegi pewnych stosunków społecznych do pożądanego stanu zgodności ze wskaźnikami politycznymi lub w szczególności z zadaniami kierowanego przez siebie resortu. Określenie to ma podobny walor jak takie terminy jak "organizuje", "reguluje", "ustala kierunki", "opiniuje", "inicjuje", "stwarza warunki" itp. Wszystkie te terminy są wyjęte z rozporządzeń Rady Ministrów wydanych na podstawie ustaw o utworzeniu urzędów poszczególnych ministrów i ustalających szczegółowy zakres ich działania. Przytoczone określenia nie stwarzają jakichś szczególnych pól uprawnień ministerstwa, tzn. jeżeli akt normatywny stanowi, że minister np. ustala kierunki obrotu surowcami wtórnymi nie oznacza to jeszcze, że z mocy samego takiego postanowienia wszystkie jednostki organizacyjne, które mogą brać udział w tym obrocie, są podporządkowane w tym zakresie owemu naczelnemu organowi administracji państwowej. Organ ten może odzyskiwać na ów obrót tylko takimi środkami prawnymi, jakie są przewidziane w obowiązujących przepisach, jeśli zaś przepisy te nie przewidują takich środków, tenże naczelnny organ administracji jest powołany do wystąpienia wobec legislatora o dokonanie niezbędnego unormowania. Nie nadaremnie ministerstwa są nazywane kuźnią przepisów. Odmienne podejście do tego zagadnienia prowadziłoby do tego, że naczelne organy administracji same ustalałyby swoje kompetencje wobec jednostek gospodarczych z pominięciem drogi legislacyjnej ^{11/}.

Podobnie przedstawia się sytuacja w wypadku gdy przepisy stanowią, że minister "koordynuje" jakieś działania. Norma tego rodzaju określa zadania odpowiedniego ministerstwa, nie usta-

nawia jednak trybu, w jakim to koordynowanie ma być realizowane, w szczególności zaś nie stwarza środków prawnych działania ministerstwa, jako urzędu przy pomocy którego minister spełnia ustawowo i politycznie wyznaczony zakres działania.

Dla określenia konkretnych uprawnień z tytułu koordynacji niezbędne jest p r z e k a z a n i e do właściwości poszczególnych ministrów spraw, których załatwianie wchodzi w ten sposób w zakres sprawowanych funkcji koordynacyjnych. Taką ogólną regułą można wysmać z przepisu § 4 pkt 4 uchwały nr 113 w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu ^{12/}. Uchwała ta ma szczególne znaczenie jako ogólny akt porządkujący tryb działania Rady Ministrów, a tym samym również i poszczególnych ministrów. Wśród innych aktów normatywnych przekazujących pewne sprawy do funkcji koordynacyjnych ministrów przykładowo można wymienić uchwały Rady Ministrów o koordynacji międzyresortowej i o współpracy i koordynacji gospodarczej, o których mowa w dalszym ciągu.

Akt normatywny przekazujący pewne sprawy do właściwości ministra z tytułu sprawowania funkcji koordynacyjnych ustala na ogół dość szczegółowo środki prawne, które stoją do dyspozycji ministra w celu realizacji wyznaczonych zadań koordynacyjnych. W ten sposób ustalona koordynacja nie ma już znaczenia opisowego, ogólnie wytyczającego zadania ministerstwa, lecz jest normatywnie określoną funkcją ministra przy równoczesnym wyposażeniu w sprecyzowane środki działania. I tak, jak już wspomniano, Minister Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej dzięki unormowaniom zawartym w rozporządzeniu Rady Ministrów z 24.IV.1974r ^{13/} został wyposażony z tytułu powierzonej mu koordynacji stosunków gospodarczych z zagranicą do wydawania

zaleceń, wytycznych i decyzji, które są wiążące dla wszystkich jednostek organizacyjnych w kraju.

Uogólniając można powiedzieć, że zawarte w przepisie sformułowanie, że minister "koordynuje" pewne działania, ma znaczenie jedynie opisowe, określające tylko zakres działania, nie dające natomiast szczególnych uprawnień, chyba że te uprawnienia wynikają z innych przepisów. Natomiast szczególne uprawnienia koordynacyjne a więc władcze i inne środki oddziaływania na koordynowane podmioty są ustalane w sposób wyraźny w innych normach, zawartych najczęściej w aktach normatywnych przekazujących pewne sprawy do zakresu funkcji koordynacyjnej poszczególnych ministrów.

Dobrym przykładem w tym względzie, правда, że dotyczącym administracji terenowej, będzie ustawa o radach narodowych wraz z rozporządzeniami wykonawczymi. Ustawa ta głosi, że terenowe organy administracji państwowej koordynują działalność związanych z gospodarką terenową wszystkich jednostek państwowych, spółdzielczych i organizacji społecznych, a ponadto koordynują działalność w dziedzinie rozwoju nauki, szkolnictwa wyższego /art.55/. To unormowanie określa tylko jeden z zakresów właściwości wspomnianych organów, nie ustala natomiast jakimi środkami prawnymi dysponują te organy w celu wykonania swych funkcji koordynacyjnych. Dał temu wyraz ustawodawca stanowiąc *expressis verbis*, że Rada Ministrów określi szczegółowe zasady wykonywania koordynacji przez terenowe organy administracji państwowej /art. 56 ust. 2/. W wykonaniu tej ustawowej delegacji zostało wydane rozporządzenie^{14/}, w którym zostały szczególnie oznaczone środki prawne służące realizacji uprawnień

koordynacyjnych. Wśród tych środków można wymienić w szczególności: kontrolę realizacji koordynowanych przedsięwzięć oraz uzgodnienia z jednostkami niepodporządkowanymi. Uzgodnienia takie są brzemienne w skutki, albowiem upoważniają terenowy organ administracji do wydania z a l e c e Ń koordynacyjnych dotyczących ich realizacji. Nie miejsce tutaj na prawną ocenę instytucji uzgodnienia i zalecenia koordynacyjnego. Ogólnie jednak i wstępnie, dla wyjaśnienia dalszych wywodów, trzeba tutaj stwierdzić, że według niekwestionowanego w piśmiennictwie poglądu, uzgodnienie jest działaniem co najmniej dwóch podmiotów, z których każdy wyraża zgodę na treść przedmiotu uzgodnienia. Uzgodnienie przeto z uwagi na zgodność oświadczeń woli jego uczestników ma charakter umowy, zmierzającej do wywołania skutków w administracyjno-prawnych.^{15/} Skutki te są określone w omawianym zarządzeniu, które stanowi, że terenowe organy administracji realizując uprawnienia koordynacyjne wydają zalecenia na podstawie wspomnianych uzgodnień i dotyczące realizacji tych uzgodnień.

Zalecenie jest szczególną instytucją prawną wywodzącą się z radzieckiej metody rekomendacji, stosowanej początkowo w odniesieniu do kołchozów, następnie zaś rozszerzonej w stosunku do uzyskujących coraz większą samodzielność jednostek państwowych^{16/}. W polskiej literaturze charakter prawny zaleceń administracyjnych nie jest dostatecznie wyjaśniony^{17/}. W omawianym jednak wypadku chodzi o szczególny rodzaj zaleceń, a mianowicie o zalecenia koordynacyjne wydane na p o d s t a w i e dokonanego uprzednio uzgodnienia z drugą stroną. Zalecenie takie znajduje swą moc obowiązywania zatem nie w jakimś niezbyt sprecyzowanym przepisie lecz przede wszystkim w umowie stron

występujących w koordynowanym działaniu. Z tej racji - zdaniem autora - zalecenie takie jest wiążące dla tych podmiotów koordynowanych, które były uczestnikami uzgodnienia. W ten sposób wykorzystanie instrumentu cywilnoprawnego zapewnia moc obowiązującą z pozoru niewładczemu oddziaływaniu administracyjnemu.

To wyjaśnienie było niezbędne z uwagi na to, że wspomniane rozporządzenie z 23.XI.1973r ustanawia jeszcze drugie, innego typu zalecenie koordynacyjne /§ 8/. Różni się ono od pierwszego dwoma cechami. Po pierwsze nie jest uzależnione od uprzedniego uzgodnienia, tym samym zaś jego treść nie jest ograniczona do przedmiotu uzgodnienia, lecz może odnosić się do każdej sprawy objętej koordynacją terenowego organu administracji państwowej. Po drugie może ono mieć na celu jednak tylko "podjęcie określonego działania" przez jednostkę koordynowaną /§ 9/, podczas gdy zalecenie koordynacyjne pierwszego typu może dotyczyć również innych działań, nawet stale się powtarzających, oznaczanych w sposób ogólny, nie zaś konkretny - jeśli tylko tak stanowi dokonane uprzednio uzgodnienie.

Opisany powyżej przykład normatywnego konkretyzowania prawnych środków koordynacji, jakie przysługują terenowym organom administracji państwowej stanowi ilustrację do wysuniętych uprzednio twierdzeń. Mianowicie koordynacja ma efektywne znaczenie prawne, nie zaś opisowe /opisujące np. zakres działania/ wówczas, gdy została wydana norma lub zbiór norm określający w możliwie ścisły sposób środki prawne stojące do dyspozycji podmiotu, któremu przekazano funkcję koordynacyjną. Do takich norm należą przede wszystkim uregulowania zawarte w uchwale nr 114 o koordynacji międzyresortowej¹⁸ oraz uchwale nr 116 o koordynacji branżowej¹⁸. Będą one poniżej pokrótce przedsta-

wione i ocenione z podanego w tytule rozdziału punktu widzenia,

Są dziedziny gospodarki narodowej, które odznaczają się tak bogatą problematyką ekonomiczną, społeczną i organizacyjną, że nie mogą być poddane pod kierownictwo jednego ministra. Dziedziny te wymagają wszakże jednolitego sterowania przy zachowaniu pełnej samodzielności tych resortów, które łącznie działają w danej gałęzi gospodarki. Efekt ten może być osiągnięty przez instytucję koordynacji międzyresortowej. Ma ona na celu zapewnienie realizacji planu w danej gałęzi gospodarki. Jej ogólną podstawą prawną jest wspomniana uchwała nr 114 Rady Ministrów, szczegółowe zaś wskazania normatywne ustala Prezes Rady Ministrów w "zarządzeniu koordynacyjnym" ^{19/}, określającym prawa i obowiązki ministra, któremu porucza się międzyresortową koordynację danej dziedziny gospodarki narodowej. Zasadniczym celem tej instytucji nie jest koordynowanie działań niektórych innych ministrów lecz zapewnienie harmonijnego, prawidłowego przebiegu stosunków społecznogospodarczych i osiągnięcie pożądaných, zgodnych z planem wyników w dziedzinie gospodarki narodowej wskazanej w zarządzeniu koordynacyjnym. Dopiero wtórnym efektem realizacji tego zadania jest odpowiednie harmonizowanie działań tych ministerstw i podległych im jednostek, które wykonywują swoje resortowe zadania w dziedzinie poddanej koordynacji międzyresortowej.

Znajduje to wyraz w przepisach uchwały nr 114, stwierdzających, że koordynacja międzyresortowa nie ogranicza odpowiedzialności ministra, którego resort jest objęty koordynacją, za działalność kierowanego przez niego ministerstwa i podległych mu jednostek /§ 2 ust. 3/. Omawiana instytucja jest zatem narzędziem nader subtelnym, którego efektywność jest uzależniona

od właściwego współdziałania występujących w niej podmiotów. W tym względzie legislator dokonał prawidłowego unormowania, które na ogół spotyka się z aprobatą^{20/}.

Odpowiedzialność za należyte wykonywanie koordynacji międzyresortowej spoczywa na ministrze, któremu poruczono tę funkcję w drodze wydanego przez premiera zarządzenia koordynacyjnego. Inni natomiast ministrowie, którym podlegają jednostki objęte koordynacją są obowiązani do zapewnienia wykonania u s t a l e ń wydanych przez ministra sprawującego koordynację międzyresortową. Z normatywnych sformułowań wynika wyraźnie, że minister koordynujący jest władny wydawać pewne dyrektywy /ustalenia/ i adresować je do jednostek organizacyjnych innych resortów. Nie są to dyrektywy dla innych ministrów lecz dla podległych im jednostek, ministrowie ci zaś są obowiązani zapewnić wykonanie tych dyrektyw. Wydawanie jednak ustaleń koordynacyjnych wymaga porozumienia się z właściwymi ministrami /§ 7/. Porozumienie to jest w omawianej uchwale pojmowane stosunkowo szeroko i oznacza w rzeczywistości tyle samo co uzgodnienie. Wskazują na to niektóre dalsze przepisy, według których "ministrowie powinni uzgadniać między sobą wszystkie sprawy w drodze bezpośrednich kontaktów", w razie zaś braku "uzgodnienia", sprawy o istotnym znaczeniu mogą być przedłożone do decyzji właściwemu wicepremierowi.

Trudno tutaj nie wskazać na niejednorodność terminologii. Uchwała nr 114 używa przemiennie dwóch terminów: uzgodnienie i porozumienie; stawianie znaku równania między porozumieniem i uzgodnieniem trudno uznać za sukces techniki legislacyjnej. Powoduje to jednak, że również w literaturze zacierą się różnica między tymi wyrażeniami języka prawnego. I tak Z. Rybicki pisze, że

że "przedmiotem porozumień ogólnoadministracyjnych jest uzgodnienie wspólnego działania" ^{21/}, w rozprawie zaś W. Zakrzewskiego czytamy, że "uzgodnienie oparte jest o porozumienie działających". W dalszym ciągu autor ten wyjaśnia, że "porozumienie oznacza dojście przez uczestników do zgodnych ustaleń, wniosków, ocen, które każdy w swym zakresie, na własną odpowiedzialność i przy pomocy posiadanych samodzielnie środków, wynikających z przekazanych mu kompetencji, ma realizować. Jest to w sferze działania publicznego odpowiednik tzw. "gentleman's agreement"^{22/}. Dodać należy, że nasze ustawodawstwo używa również określenia "po porozumieniu". Według R. Malinowskiego "przez ten termin można rozumieć zarówno uzgodnienie jak i zasięgnięcie opinii porządzone z przedyskutowaniem sprawy". Tenże autor przychyliła się do drugiego wariantu znaczeniowego wspomnianego określenia, wskazując, że inne jego rozumienie powodowałoby niezbędność przepisów regulujących dalszy tok postępowania w razie niezgodności poglądów zainteresowanych podmiotów".

Charakterystycznym uregulowaniem uchwały nr 114 Rady Ministrów jest wprowadzenie instytucji "bezpośrednich kontaktów" w koordynacji międzyresortowej /§ 8 ust. 2/. Uchwała zaleca utrzymywanie tych kontaktów nie tylko między podległymi im jednostkami w celu zapobiegania "sporom międzyresortowym, które mogłyby ujemnie wpływać na realizację zadań wynikających z koordynacji międzyresortowej" /§ 8 ust. 2/, lecz również między ministrami.

Dochodzimy tu do drugiego /obok ustaleń koordynującego ministra/ instrumentu prawnego koordynacji międzyresortowej, którym są "bezpośrednie kontakty" podniesione mocą przepisu do rangi środka prawnego. Kontakty te mają być utrzymywane między jednostkami organizacyjnymi podległymi ministrom, w

a więc przede wszystkim między ministerstwami oraz podporządkowanymi organami. W praktyce zatem ciężar realizacji koordynacji międzyresortowej, wykonywanej zgodnie z ustaleniami ministra koordynującego spoczywa na wszystkich jednostkach resortów objętych koordynacją. Normatywnie ustalony obowiązek utrzymywania bezpośrednich kontaktów stanowi podkreślenie wspomnianej reguły właściwego współdziałania podmiotów objętych koordynacją. Jest to niewątpliwie nowy środek działania administracji socjalistycznej, która kładzie coraz większy nacisk na czynności niewładcze, nie znane na ogół dawniejszym strukturom administracji.

Normodawca oprócz wspomnianych, głównych jak się zdaje, instrumentów działania koordynacji międzyresortowej wymienia wiele innych, stanowiąc, że koordynator "opiniuje", "inicjuje", "wskazuje kierunki" itp. Czynności te, podobnie jak i utrzymywanie "bezpośrednich kontaktów" nie wykazują cechy dyrektywności. Zaliczyć je można do środków perswazyjnych. Mają one na celu nie zmuszanie partnera do jakiegoś działania, lecz wywołanie u niego przekonania o celowości i zasadności takiego działania. Inaczej mówiąc mają one wywołać u adresata powstanie takich motywów postępowania, które w efekcie doprowadzą do działań zgodnych z ustaleniami koordynacyjnymi. Normodawca przewiduje tutaj stosowanie bardziej pośredniej, subtelnej - jak wspomniano - metody oddziaływania na koordynowanych partnerów. Jej skuteczność zależy od percepcyjnych umiejętności partnerów, te z kolei są uzależnione od politycznego i społecznego oddziaływania ministerstw. Wszak "siła ludowego państwa zależy od zgodności działania wszystkich ogniw aparatu państwowego", zaś "każdy obywatel, środowisko społeczne, zakład pracy, region powinny się

kierować w swoim działaniu ogólnym interesem państwa. Racje państwowe uwzględniające interes całego społeczeństwa są nadrzędne w stosunku do wszelkich motywacji jednostkowych" 24/.

Normodawca nie poprzestaje jednak na wspomnianej metodzie oddziaływania motywacyjnego. Przewiduje ponadto konkretne, władcze oddziaływanie koordynatora. Wymienić tu można w szczególności ustalanie wiążących wytycznych /a więc ogólnych reguł wyjaśniających przepis / w zakresie dokumentacji projektowej i inwestycyjnej, wydawanie wiążących decyzji /a więc rozstrzygnięć jednostkowych, konkretnych/, jednak w tych wypadkach tylko, gdy to jest niezbędne dla zapobieżenia naruszeniom planu, dalej ustalanie wiążących normatywów w szczególności w przedmiocie zużycia i zapasów materiałów i w końcu rozstrzyganie spraw spornych /a więc decyzji o charakterze rozjemczym między zjednoczeniami wiodącymi i uczestnikami porozumień branżowych /s 5/.

Dokładniejsze rozwinięcie i sprecyzowanie unormowań uchwały nr 114, w szczególności w przedmiocie środków służących koordynatorowi do wykonania swych zadań jest zawarte w poszczególnych zarządzeniach koordynacyjnych Prezesa Rady Ministrów. I tak Minister Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych" wydaje wiążące decyzje i zalecenia resortom i organizacjom nadzorującym działalność przedsiębiorstw budowlano-montażowych i remontowych" 25/.

Minister Przemysłu Lekkiego "wydaje wytyczne dla wszystkich jednostek organizacyjnych" 26/, Minister Komunikacji "wydaje wiążące wytyczne, decyzje i instrukcje w sprawach przewozu i spedycji" 27/, a Minister Przemysłu Spożywczego i Skupu" wydaje wiążące opinie dla jednostek objętych koordynacją" 28/.

"Koniecznym warunkiem koordynacji jest informacja" 29/.

W tym względzie koordynator jest zdany na działanie koordynowa-

nych ministerstw, które są obowiązane przedstawiać dane dotyczące wykonania jego dyrektyw oraz przesyłać mu sprawozdania z ich wykonania. Powoduje to oczywiście konieczność spełniania wielu czynności sprawozdawczych, co z kolei komplikuje działalność resortów. Nie tylko na tym jednak polegają niedogodności wynikające z koordynacji międzyresortowej. Koordynacja ta prowadzi częstokroć do zacierania granic kompetencji, a w związku z tym do zatracania się kryteriów odpowiedzialności podmiotów koordynowanych. Dotyczy to jednostek resortowych, gdyż - jak wspomniano, koordynacja międzyresortowa w niczym nie ogranicza odpowiedzialności właściwego ministra. Wszakże ogół czynności koordynacyjnych jest wykonywany przez podporządkowane jednostki, które oprócz dyrektyw swojego ministra realizują różne ustalenia i inne dyrektywy koordynacyjne. W szczególności nie jest rozwiązany problem, kogo ma obciążać odpowiedzialność materialna za wydane w trybie administracyjnym dyrektywy koordynacyjne^{30/}. Dotyczy to w szczególności dyrektyw koordynatora w stosunku do zakładu produkcyjnego wchodzącego w skład innego resortu.

Jako remedium na komplikacje koordynacyjne wskazuje się na ogół zmniejszenie liczby ministerstw. Siłą rzeczy dezaktualizuje się wówczas potrzeba koordynacji, gdyż podmioty dotychczas koordynowane stają się jednostkami podporządkowanymi jednemu ministrowi. Sądzić można jednak, że tego rodzaju zabieg tylko pozornie usunie potrzebę koordynacji. Ograniczenie liczby ministerstw przesunie jedynie czynności koordynacyjne na niższy niż ministerialny stopień działania. Z uwagi zaś na wzrastający zakres samodzielności przedsiębiorstw, zastępowanie koordynacji metodami bezpośredniego zarządzania nie rokuje szans powodzenia.

Przy koordynacji międzyresortowej ministerstwo koordynujące jest samo zaangażowane w prowadzoną działalność, jego stosunek do podmiotów koordynowanych ma niejako charakter partnerstwa. Inaczej przedstawia się ta sprawa przy koordynacji gospodarczej regulowanej uchwałą nr 116 Rady Ministrów 31/. Tutaj stosunek koordynującego ministerstwa ma charakter nadrzędny, wyrażający się w wyraźnych aktach władczych wobec podmiotów objętych koordynacją rozciągającą się na cały kraj /tzw. ogólnobranżową/.

Zródłem współpracy i koordynacji gospodarczej są branżowe porozumienia ich uczestników. Mogą one mieć rozmaity zakres zarówno pod względem terenowym /porozumienia krajowe lub lokalne/ jak i pod względem specjalizacji przedmiotu działania czyli tzw. branży, które z tej racji są nazywane porozumieniami branżowymi. Stosownie do tego podziału rozróżnia się porozumienia ogólne /krajowe/ branżowe i terenowe /lokalne/ branżowe, koordynację zaś działającą w wyniku tych porozumień nazywa się również branżową. Na powstanie branżowych porozumień lokalnych mają wpływ terenowe organy administracji państwowej. O powołaniu organizacji ogólnej /krajowej/ koordynacji branżowej decyduje właściwy minister na podstawie zarządzenia wydanego za zgodą Prezesa Rady Ministrów i w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami.

Wydając zarządzenie wprowadzające ogólną koordynację gospodarczą w danej branży Minister określa, które jednostki organizacyjne mają obowiązek uczestniczenia w porozumieniu branżowym i które mogą należeć do niego na zasadzie dobrowolności. Równocześnie wyznacza on sjednoczenie wiedące, które jest

właściwym koordynatorem w tak powołanej strukturze organizacyjnej. Obowiązuje zasada, że uczestnikami porozumienia są jednostki podporządkowane różnym organizacjom nadrzędnym. Oczywiście do harmonizowania działalności jednostek podległych nie potrzeba oddzielnego instrumentu koordynacji.

Zarządzenie ministra o powołaniu organizacji koordynacji gospodarczej i wyznaczeniu jej uczestników nie wystarcza do jej powstania. Konieczne jest zawarcie między uczestnikami "gospodarczego porozumienia branżowego" ^{32/}. Minister nadzorujący zjednoczenie wiodące ustala wytyczne, którymi mają się kierować uczestnicy ogólnego gospodarczego porozumienia branżowego. Nadzór ten ma charakter ciągły i pozwala na daleko idącą ingerencję w działalność organizacji koordynacyjnej. Między innymi właściwy minister jest władny uchylić te postanowienia gospodarczego porozumienia branżowego, które są niezgodne z prawem lub ogólnym interesem społecznym. Ponadto z tych samych względów ma on prawo uchylania uchwał organów gospodarczego porozumienia branżowego ^{33/}.

W gospodarczej koordynacji branżowej, jak widać z przedstawionego obrazu, ministerstwo nadzorujące samo nie bierze udziału. Jego rola polega przede wszystkim na powołaniu organizacji koordynacyjnej, wyznaczeniu jej uczestników i stałym nadzorowaniu jej działalności. Ministerstwo nie jest przeto bezpośrednim merytorycznym koordynatorem. Jest nim prezeń wyznaczone zjednoczenie wiodące. Ministerstwo występuje tutaj w roli co najwyżej koordynatora pośredniego, działającego - jak wspomniano - określonymi w przepisach środkami władczymi.

Uchwała nr 116 nie określa charakteru prawnego branżowej koordynacji gospodarczej. W prawoznawstwie w związku z tym występują różne poglądy^{54/}. Ogólnie jednak uważa się, że koordynacja ta wyróżnia się następującymi cechami.

Obejmuje ona podmioty gospodarki narodowej, które nie są podporządkowane koordynatorowi. Podmioty te są wyposażone w dostateczną samodzielność, w skład której wchodzi przede wszystkim zdolność do działania na polu wyznaczonych zadań. Oznacza to, że podmioty te mogą działać również w wypadku braku koordynacji. Jest to działalność prowadzona w interesach hierarchicznie wyższych niż interesy koordynowanych i samego koordynatora, włączając tu również ministerstwo nadzorujące. Wymaga ona istnienia jednego koordynatora /co nie zawsze zdarza się w praktyce/ i więcej niż jednego podmiotu koordynowanego. Koordynacja oznacza uzgadnianie i harmonizowanie działalności uczestników porozumienia, nie zaś zarządzanie ich gospodarowaniem. W związku z tym koordynator nie dysponuje środkami władczymi /środki takie - jak wspomniano - może stosować ministerstwo/. Podmioty koordynowane są zgrupowane w innych strukturach organizacyjnych niż ta, której przewodzi koordynator. Inaczej mówiąc działania koordynacyjne kształtują się w układzie funkcjonalnym, nie zaś w układzie podległości. Koordynator prowadzi zwykle sam działalność gospodarczą w dziedzinie przez siebie koordynowanej, co w żadnym wypadku nie upoważnia go do preferowania własnych interesów w wykonywanej przez siebie funkcji podmiotu wiodącego.

Wspomniane cechy branżowej koordynacji powinny być wskazówką w wykładni i stosowaniu przepisów uchwały nr 116. W praktyce jednak stosunki koordynacyjne nie zawsze układają się zgodnie

z zamierzeniami normodawcy, zwłaszcza z uwagi na to, że wspomniana uchwała nie cieszy się opinią doskonałości jurydycznej^{35/}. Spotyka się ona nawet ze zdecydowaną krytyką, albowiem włącza jednostki gospodarcze w dodatkowy skomplikowany mechanizm powiązań z innymi podmiotami gospodarki narodowej oraz organami administracji państwowej. Treść prawna tych powiązań nie jest dostatecznie jasna i na ogół przeważa tradycyjny układ powiązań resortowych^{36/}. Od dłuższego przeto czasu trwają już prace nad przygotowaniem nowych przepisów dotyczących omawianej materii^{37/}.

Ujmując ogólnie zagadnienia koordynacji zarówno międzyresortowej jak i gospodarczej branżowej nasuwa się uwaga, że w gospodarce narodowej działają dwa układy organizacyjne. Jeden z nich, to układ tradycyjny, który pozwala na zarządzanie działalnością podporządkowanych podmiotów przy częstym stosowaniu aktów władczych. Drugi zaś, to układ koordynacyjny, w którym przeważają środki niewładczego oddziaływania przy możliwie maksymalnym uwzględnieniu samodzielności jednostek koordynowanych i włączaniu ich do procesu wspólnego podejmowania decyzji.

Układ tradycyjny funkcjonuje w schemacie: przedsiębiorstwo - zjednoczenie - resortowe ministerstwo, układ koordynacyjny zaś w systemie: przedsiębiorstwo - wiodące zjednoczenie - wiodące ministerstwo. Układ koordynacyjny został utworzony w celu korygowania układu tradycyjnego, w szczególności w celu łagodzenia ostrych przedziałów resortowych stosownie do ekonomicznych przesłanek gospodarowania. Obie te struktury

organizacyjne odznaczają się jednak zainteresowaniami kompleksowymi ^{38/}. Prowadzi to do wzajemnego przejmowania metod i atrybutów drugiego układu. Jeżeli układ koordynacyjny przechodzi na system środków i tryb działania układu tradycyjnego lub odwrotnie - zamierzenia normodawcy zostają unicestwione, wydane zaś w tym względzie przepisy mają służyć pierwotnemu swojemu celowi, stają się przeszkodą w prawidłowym funkcjonowaniu gospodarki narodowej.

Pojęcie koordynacji i struktura układu koordynacyjnego są zmienne zależnie od każdorazowych sytuacji i kierunków gospodarczych. Kształtowanie obecnie nowych jednostek gospodarczych zmienia charakter koordynacji i wymaga zastosowania odpowiednio dostosowanych i udoskonalonych instrumentów prawnych. Koordynacja gospodarki jest równie zmienna jak sama gospodarka.

Na zakończenie warto przypomnieć trafnie w literaturze wysłowioną myśl, że zachodzi obawa, iż termin "koordynacja" może nabrać charakteru słowa-fetysza przy częstym posługiwaniu się nim w przekonaniu, że ma on sam przez się własną treść prawną ^{39/}. Treść taką uzyska prawdopodobnie wówczas, gdy zapowiadane przepisy ogólne prawa administracyjnego przybiorą kształt wypowiedzi legislacyjnej. Z obecnie obowiązujących przepisów prawa administracyjnego trudno wysnuć normę lub normy ogólne, które charakteryzowałyby pojęcie koordynacji pod względem prawnym. Termin ten, zaczerpnięty z języka potocznego, ma podobnie jak różne inne składniki tego języka liczne odcienie znaczeniowe i w tych licznych odcieniach jest używany przez

normodawcę. Z tej racji bez ingerencji ustawodawcy nie sposób nadać mu jednoznaczny treść. Być może, trzeba będzie znaczeniowo wahlwy termin "koordynacja" zastąpić innym, ogólniejszym, lecz bardziej jednoznacznym, w każdym zaś razie o treść ujednoczonej imperio legislatoris.

W obecnym stanie prawnym można - jak się wydaje - przyjąć, że pojęcie koordynacji nie ma ustalonej ogólnej treści prawnej i samo przez się nie wiąże się z określonymi skutkami prawnymi. Koordynacja wywołuje konkretne skutki prawne tylko wówczas, jeśli ustawodawca wyraźnie tak stanowi i równocześnie określa środki prawne przysługujące koordynującemu podmiotowi wobec koordynowanych jednostek.

Przypisy

- 1/ T. Kotarbiński: Traktat o dobrej robocie, wyd. IV Ossolineum Wrocław-Warszawa-Kraków, 1969r. s. 202.
- 2/ S. Kowalewski: Teoria struktury administracji państwowej, PWE, Warszawa 1973 r. s. 241.
- 3/ Z. Rybicki wymienia sześć rodzajów koordynacji, a mianowicie: 1, w trybie nadrzędności funkcjonalnej, 2, w trybie nadzoru i kontroli, 3, na podstawie obowiązku uzgadniania działalności, 4, przez powołanie wspólnej jednostki dla realizacji jednego zadania, 5, w trybie zawierania porozumień ogólnoadministracyjnych przez równorzędne podmioty, 6, koordynacja i współpraca gospodarcza według uchwały nr 116 Rady Ministrów z 14.V.1965r /M.P. nr 33, poz. 178 / zob. Z. Rybicki: Administracyjnoprawne zagadnienia gospodarki planowej, Warszawa 1971, s. 220 - 240.
- 4/ Zob. Z. Rybicki: op. cit. s. 223 - 226 i s. 229 - 231
- 5/ Tamże, s. 226 - 229 i s. 231 - 233.
- 6/ O przekazaniu pewnych spraw do właściwości poszczególnych ministrów z tytułu sprawowania funkcji koordynacyjnych stanowi uchwała nr 113 Rady Ministrów z 30.VI. 1969 r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu /M.P. Nr 30, poz. 223/. O funkcji koordynacyjnej ministra stanowią również inne akty normatywne, w szczególności zaś uchwała Nr 114 Rady Ministrów z 30. VI.1969 r. w sprawie koordynacji ^{materialnej} resortowej /M.P. Nr 30, poz. 224, § 8 ust. 1/ oraz uchwała nr 116 Rady Ministrów z 14.V.1965 r. o współpracy i koordynacji gospodarczej /M.P. Nr 33, poz. 178, § 38 ust. 2/.

- 7/ Obowiązujące wytyczne - według zgodnego na ogół stanowiska w literaturze - stanowią prawny środek ingerowania w działalność innych jednostek organizacyjnych, nie mogą jednak ustalać nowych norm prawnych. W tej materii zob.: M. Jaroszynski: Decentralizacja i samorząd w państwie socjalistycznym "Państwo i Prawo" 1961 nr 8-9; E. Smoktunowicz - Wytyczne w działaniu administracji w pracy zbiorowej: Studia z dziedziny prawa administracyjnego Ossolineum 1971 s. 49 i nast.; Z. Rybicki, op.cit.s.221. M. Kierek: Prawne formy działań koordynacyjnych prezydentów WRN "Państwo i Prawo" 1970 nr 5; B. Skotwiński: Z teoretycznych zagadnień prawa spółdzielczego, Warszawa 1973 s. 144
- 8/ W sprawie bilansowania i rozdzielnictwa zob. W. Bagiński, B. Skotwiński, J. Sokołowski: Umowa sprzedaży i dostawy w obrocie uspołecznionym, Warszawa 1974 s. 22 i nast.
- 9/ Zob. zarządzenie Prezesa Rady Ministrów dotyczące koordynacji międzyresortowej sprawowanej przez Ministra Przemysłu Lekkiego /M.P. 1969 r. Nr 77 poz. 283/, Ministra Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska /M.P. 1969 Nr 36 poz.281/, Ministra Przemysłu Ciężkiego /M.P. 1969r. Nr 37 poz. 283/, Ministra Komunikacji /M.P. 1969r Nr 39 poz. 321/ i inne.
- 10/ Rozporządzenie Rady Ministrów z 24.IV.1974r w sprawie zakresu działania Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej /Dz. U. nr 17, poz. 93/.
- 11/ Por. R. Malinowski: Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową, Warszawa 1974, s. 193,
- 12/ Zobacz przypis 6
- 13/ Zob. przypis 10
- 14/ Rozporządzenie Rady Ministrów z 23.XI.1973r w sprawie szczegółowych zasad wykonywania koordynacji przez terenowe organy administracji państwowej /Dz.U. Nr 47, poz. 278/.

- 15/ Por. J. Starościak: Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki, Warszawa 1974, s. 125, 131, 136-138, zob. też: J. Litwin: Kodeks cywilny a prawo administracyjne. Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1964 nr 10.
- 16/ O.S. Joffe M.D. Dzargorodski: Zagadnienia teorii prawa, Warszawa 1963 r.
- 17/ Zob. R. Malinowski, op. cit. s. 132-135. W. Zakrzewski w rozprawie: Prolegomena do teorii działalności prawotwórczej w państwie socjalistycznym, "Państwo i Prawo" 1975r nr 3, s. 12, podaje, że zaleceniami są "akty stanowione przez organy... nadrzędne, w celu inspiracji zachowania adresatów, w sytuacjach, w których ci ostatni są uprawnieni i prawnie zobowiązani do samodzielnego działania, a więc do kierowania swym postępowaniem, podejmowania decyzji.... w ramach prawnie przyznanych kompetencji i dla realizacji prawnie wskazanych zadań, stosownie do własnego uznania i na własną odpowiedzialność".
- 18/ Patrz przypis 6
- 19/ Taką nomenklaturę zastosowano w uchwale nr 114 Rady Ministrów .
- 20/ K. Sobczak: Koordynacja gospodarcza, Warszawa 1971, s. 147, T. Skoczny: Koordynacja międzyresortowa "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1971 nr 11.
- 21/ Z. Rybicki, op. cit. s. 232 .
- 22/ W. Zakrzewski, op. cit. s. 13.
- 23/ R. Malinowski: Państwo a spółdzielczość, PWN, Warszawa 1966 s. 113 zob. też B. Skotwiński: Z teoretycznych zagadnień... s. 161-163 i podane tam akty normatywne.
- 24/ Uchwała VI Zjazdu Partii. Część II. Zadania w dziedzinie

rozwoju socjalistycznej demokracji i kształtowania socjalistycznych postaw, nakładem Trybuny Ludu, s. 26.

- 25/ M.P. 1969 r. Nr 30, poz. 226.
- 26/ M.P. 1969 r. Nr 36, poz. 283.
- 27/ M.P. 1969 r. Nr 39, poz. 321
- 28/ M.P. 1970 r. Nr 8, poz. 73
- 29/ J. Zieleniewski: Organizacja i zarządzanie, Warszawa 1969r s. 263,
- 30/ J. Starościak: Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki, Warszawa 1974, s. 69 .
- 31/ Patrz przypis 6
- 32/ Prawny charakter tego "gospodarczego porozumienia" jest sporny. Przypisuje mu się bądź wyłącznie cechy administracyjnoprawne bądź wyłącznie cywilnoprawne. Przeważa jednak stanowisko, że ma ono charakter złożony, łączący w sobie elementy obu tych gałęzi prawa. Porozumienie uważa się za umowę, albowiem powstaje ono na podstawie zgodnych oświadczeń woli jego uczestników. Natomiast uruchomiona na jego podstawie organizacja działa według reguł prawa administracyjnego /gospodarczego/ Zob. w tej sprawie: W. Bagiński, B. Słotwiński, J. Sokołowski: op. cit. s. 139 oraz cytowaną tam literaturę.
- 33/ Organem uchwałodawczym jest komisja ogólnobranżowa. Jej aktualny skład na poszczególnych posiedzeniach wyznacza jej przewodniczący, którą to funkcję pełni dyrektor zjednoczenia wiodącego.
- 34/ Zob. w szczególności: M. Kierek: Pojęcie koordynacji, "Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny 1967 r nr 3, Z. Rybicki: op. cit. p. 233-243,

K. Sobczak: Koordynacja branżowa . Studium Administracyj-
noprawne, Warszawa 1971r passim; T. Mańska: Prawna
analiza pojęcia koordynacji, "Gospodarka i Administracja
Terenowa" 1971 nr 3, Z. Rudnicki, T. Skoczny: Istota
prawna koordynacji, "Państwo i Prawo", 1971 nr 11,
W. Bagiński , B. Słotwiński, J. Sokolowski op. cit.
s. 142, R. Malinowski: Węzłowe problemy.... s. 163-167 i in

- 35/ Zob. K. Sobczak, op. cit. s. 287 autor ten charakteryzuje
niektóre przepisy uchwały nr 116 "jako pomieszczenie znamion
kazuistyki i ogólnikowości" przy czym uważa to za wynik
poddania ich "swoistej obróbce międzyresortowej".
- 36/ R. Malinowski, Węzłowe problemy.... s. 168
- 37/ Tamże, s. 163, przypis 45
- 38/ Por. K. Sobczak, op. cit. s. 150 .
- 39/ W. Brzeziński: Recenzja pracy Z. Rybickiego: Zarządzanie
gospodarką narodową w PRL, "Państwo i Prawo" 1964 nr 7.

IOK
PAN

30372