

K r z y s z t o f C H O R ą Ż Y

**Administracyjnoprawne aspekty strukturalnych form terenowej
koordynacji i współdziałania w systemie instytucji naukowo-badawczych**

Административно-правовые аспекты структурных форм местной координации
и взаимодействия в системе научно-исследовательских институтов

Administrative and Legal Aspects of the Structural Forms of Field Coordination
and Cooperation in the System of Institutions of Science and Research

I

Problematyka koordynacji jest aktualna ze względu na złożony charakter tego zjawiska i brak jednoznacznych stwierdzeń w przepisach prawnych. W ustawodawstwie i nauce prawa administracyjnego nie wypracowano zadowalającej definicji koordynacji. Poglądy nauki na ten temat są zróżnicowane. Uważa się, że nie jest to ustalona instytucja prawna, brak bowiem podstaw jej wyodrębnienia. Przyznaje się koordynacji odrębność merytoryczną, ale nie prawną. W myśl tego poglądu koordynacja jest odmianą kierowania, a więc stosunki powstające w procesie koordynowania są prawnymi stosunkami kierownictwa. Stwierdza się dalej, że koordynacja nie wnosi jakościowo nowych elementów do stosunku administracyjnoprawnego. W konsekwencji przyznaje się organowi koordynującemu prawo wkraczania w sferę kierownictwa innego podmiotu za pośrednictwem typowych środków działania, jak np. akty normatywne, decyzje administracyjne, akty wewnętrzne, formy niewładcze itp. Nie istnieją zatem specyficzne środki działania w procesie koordynacji.¹ W od-

¹ Pogląd ten reprezentuje J. Ł ę t o w s k i: *Prawne stosunki kierownictwa w administracji państwowej*, „Studia Prawnicze” 1975, z. 2.

niesieniu do koordynacji gospodarczej dominują poglądy traktujące koordynację w ogóle jako samoistną instytucję prawną.²

Chociaż nie przyjęto w nauce prawa administracyjnego jednoznacznej definicji koordynacji, to jednak próby jej skonstruowania podejmowane przez różnych autorów zawierają wspólne, powtarzające się elementy.

Z. Leoński uważa, że koordynacja polega na zapewnieniu zgodnego działania podmiotów podlegających koordynacji za pomocą prawnych form, np. umów, porozumień. Ostatecznie jednak jej skuteczność wymaga władczego uregulowania przez organ koordynujący.³ K. Sobczak eksponuje prawa i obowiązki powstające w wyniku koordynacji (stosunek koordynacyjno-prawny): względną samodzielność podmiotów koordynowanych wobec podmiotów koordynujących. Tenże autor pisze: „Pojęcie «koordynacja» jest pod względem prawnym enigmatyczne. Kojarzy się ono z następującymi okolicznościami. Po pierwsze, koordynacja nie może być tożsama z kierowaniem. Wynika to z ograniczenia przy koordynacji imperatywnych form działania. Brak jest również zwykle możliwości oddziaływania w tej sferze przy pomocy poleceń służbowych lub możliwości takie są minimalne. Po drugie, ograniczenie koordynacji wiąże się zwykle z ustanowieniem nowych powiązań, jednakże o dość elastycznym charakterze. Po trzecie, koordynacja wiąże się bardzo często z powiększeniem zakresu organizacyjnego podmiotów koordynacyjnych. Wzrastają więc możliwości i potrzeba powiększania samodzielności podmiotów koordynowanych. W ten sposób koordynacja nawiązuje nie tylko do zagadnień koncentracji, lecz i do decentralizacji.”⁴

Powtarzającymi się w określeniu pojęcia „koordynacja” elementami są: 1) cel koordynacji, przejawiający się w uzgodnieniu działalności; 2) względna samodzielność podmiotów koordynowanych; 3) nadrzędna pozycja organu koordynującego wobec podmiotów koordynowanych. Różnice poglądów dotyczą głównie form i środków służących realizowaniu koordynacji. W szczególności chodzi o priorytet bądź środków władczych, bądź środków o charakterze niewładczym. Według autorów wyróżniających stosunek współdziałania, zachodzi on między jednostkami koordynowanymi. Opiera się nie na stosunku nadrzędności czy przyznanych uprawnień koordynacyjnych (w przypadku tzw. koordynacji poziomej), ale na równorzędności podmiotów podlegających koordynacji. Współdziałanie może wynikać z woli podjęcia harmonijnej działalności przez same jed-

² Por. M. Kierek: *Pojęcie koordynacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, nr 3.

³ Z. Leoński: *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom*, Poznań 1963, s. 205.

⁴ K. Sobczak: *Polityka rządu i koordynacja*, „Organizacja, Metody, Technika” 1975, nr 1.

nostki koordynowane lub jest ono następstwem przedsięwzięć koordynacyjnych. Z faktu, że współdziałanie może być rezultatem koordynacji, wynikają trudności z oddzieleniem obu zjawisk.

II

System instytucji naukowo-badawczych w Polsce tworzą trzy zarządzane centralnie układy organizacyjne: szkoły wyższe, jednostki organizacyjne PAN oraz resortowe zaplecze naukowo-badawcze. Każdy z tych układów posiada rozwiniętą wewnętrzną strukturę organizacyjną. Najbardziej rozbudowany pod względem organizacyjnym jest resortowy aparat naukowo-badawczy, obejmujący: instytuty naukowo-badawcze, zakłady badawcze i doświadczalne, ośrodki badawczo-rozwojowe, biura projektów, biura konstrukcyjne, ośrodki normalizacji, jednostki organizacyjne o charakterze pomocniczym. Istnienie tych trzech układów wydaje się stabilne. Ewentualne przeobrażenia w przyszłości dotyczyć mogą tylko zmian strukturalnych w obrębie samych jednostek organizacyjnych.

Najwięcej wątpliwości budzi usytuowanie resortowych instytutów naukowo-badawczych. Podział na resorty jest w wielu przypadkach mechaniczny, a po wtóre na pewno nie jest adekwatny do istniejących dyscyplin naukowych. Osobnego rozważenia wymaga celowość zorganizowania instytutu resortowego w formie instytucji oderwanej od jednostek prowadzących działalność praktyczną. Obecnie dąży się do powiązania, a nawet łączenia w jedną całość, działalności praktycznej z naukowo-badawczą. Determinuje to organizacyjną integrację jednostek produkcyjnych z naukowo-badawczymi. Oczywiście, jest to możliwe w warunkach znacznej koncentracji produkcji, ale przecież w tym kierunku zmierzają podejmowane działania. Koordynacja wynika z określonego sposobu organizacji, dlatego zmiany organizacyjne mogą wpływać na koordynację. W związku z tym rozważania mogą się odnosić do organizacji pojmowanej statycznie lub z założeniem przewidywanych zmian. Przyjęcie w pełni drugiego wariantu stwarza niebezpieczeństwo pomyłki związane z każdym przewidywaniem. Natomiast przyjęcie w rozważaniach struktury statycznej prowadzi, niejako z góry, do eliminowania konstruktywności rozważań. Słuszne wydaje się łączenie obu możliwości, aczkolwiek należy jeszcze raz podkreślić, że można założyć stabilność istniejącej struktury aparatu naukowo-badawczego w rozumieniu utrzymania trzech wyodrębnionych i istniejących aktualnie układów organizacyjnych. Cechą charakterystyczną systemu naukowo-badawczego w Polsce jest istnienie dużych dysproporcji w obrębie potencjału naukowego owych układów, ok. 80% ogółu kadr naukowych przy jednoczesnym nieproporcjonalnie słabym poten-

cyjale rzeczowym w formie środków materialnych i finansowych. Niezbyt silne pod względem kadrowym resortowe zaplecze naukowo-badawcze dysponuje z kolei stosunkowo dobrym potencjałem rzeczowym. Pewna równowaga w tym względzie istnieje w placówkach PAN. Ogólnie można stwierdzić, czemu dają wyraz liczne wypowiedzi, że potencjał naukowo-badawczy jest słabszy niż należałoby sobie tego życzyć.

Bardzo rozwinięta struktura organizacyjna przy niewystarczającym potencjale naukowym prowadzi do dekoncentracji. Jeżeli doda się do tego fakt, że poszczególne układy, a nawet jednostki organizacyjne wchodzące w ich skład działają, generalnie oceniając, we wzajemnym oderwaniu od siebie, a zjawisko dekoncentracji ma charakter postępujący (rozbudowa organizacyjna wyprzedza wzrost potencjału), to otrzymamy rzeczywisty i budzący niepokój obraz systemu.

Powstaje zatem pytanie: czy działalność tak zorganizowanego systemu może być efektywna? Optymalna efektywność działalności systemu nie może równać się sumie efektywności trzech układów. Inaczej mówiąc, efektywna działalność każdego układu z osobna nie musi świadczyć o tym, że system działa efektywnie. Efektywność systemu jako całości powinna być większa od efektywności układów, otrzymanej w wyniku zsumowania.

System instytucji naukowo-badawczych jest makroorganizacją i powinien zawierać wszelkie cechy organizacji. Wszelkie jego układy (elementy) powinny współprzyczyniać się do powodzenia całości (systemu). Musi zatem zachodzić możliwość „współprzyczyniania się” (współdziałania, kooperacji). Takie możliwości stwarza k o o r d y n a c j a działalności poszczególnych układów. Jest ona ważnym ogniwem łączącym układy w system, a jej brak eliminuje otrzymanie efektu organizacyjnego. Koordynacja powinna prowadzić do przekształcenia barier izolujących poszczególne układy i w rezultacie harmonizowania ich działalności w celu powodzenia systemu.

Część odpowiedzi na postawione wyżej pytanie mieści się w rozstrzygnięciu zagadnienia roli koordynacji w działalności podstawowej, czyli w prowadzeniu badań naukowych. Teoria organizacji i zarządzania przypisuje koordynacji duże znaczenie, traktuje ją jako jedną z funkcji kierowniczych lub jako integralny element innych funkcji kierowniczych, co wymaga szczególnego podkreślenia. Stwierdza się przy tym, że znaczenie koordynacji wzrasta wraz ze stopniem skomplikowania struktury organizacyjnej.⁵

O ile stanowisko teorii organizacji i zarządzania do istoty koordynacji jest raczej sprecyzowane, o tyle niejasności występują na gruncie prawa. Jak już stwierdziliśmy, teoria organizacji i zarządzania traktuje koordy-

⁵ J. Zieleniewski: *Organizacja zespołów ludzkich*, Warszawa 1972, s. 361.

nację jako pochodną kierowania, stąd koordynatorem może być podmiot kierujący (zarządzający), a zatem wyposażony w możliwość kierowania.

Koordinacja może być sprawowana na czterech płaszczyznach: 1) poziomej — centralnej, 2) pionowej w ramach nadzoru resortowego, 3) poziomej — terenowej, 4) międzybranżowej. Rozważania dotyczą koordynacji badań naukowych w układzie poziomym — terenowym, czyli koordynacji zachodzącej między jednostkami naukowo-badawczymi prowadzącymi bezpośrednio badania naukowe. Jednakże nie sposób rozpatrywać koordynacji terenowej w oderwaniu od koordynacji w innych płaszczyznach, przede wszystkim w płaszczyźnie poziomej — centralnej. Wynika to ze wzajemnego uwarunkowania poszczególnych rodzajów koordynacji. Z faktu centralnego zarządzania instytucjami naukowo-badawczymi wynika, że: 1) instytucje te są wyposażone w określony stopień samodzielności, ale ich działalność jest koordynowana w ramach nadzoru resortowego, 2) koordynacja terenowa pozostaje w relacji z koordynacją poziomą na szczeblu centralnym w ten sposób, że duży stopień skoordynowania na szczeblu centralnym przy równoczesnym nadzorze resortowym zawęży, jak się wydaje, możliwości, i co ważne, sens koordynacji terenowej. Koordynacja centralna jakby wypiera koordynację terenową. Istnieje zatem system powiązań koordynacyjnych, przede wszystkim w układzie: koordynacja centralna — koordynacja pionowa — koordynacja terenowa.

Upraszczając, można przyjąć, że jedną z funkcji koordynacji pionowej jest powiązanie koordynacji centralnej z koordynacją terenową. Przyjmując za słuszne stwierdzenie, że nadmiar koordynacji jest równie szkodliwy, jak jej niedobór, należy założyć, że istnieje pewne optimum koordynacji bez względu na to, czy będzie to koordynacja pozioma, pionowa czy inna. Skoro istnieje owo optimum, pozostaje kwestia racjonalnego rozłożenia koordynacji między jej rodzaje. Intensywność koordynacji każdego rodzaju uzależniona jest od wielu czynników, spośród których do najważniejszych należy zaliczyć stopień samodzielności jednostek liniowych (wykonawczych).

Analiza pozycji prawnej tychże jednostek prowadzi do wniosku, że ich samodzielność zostaje ograniczona. Samodzielność działania instytucji naukowo-badawczych jest często przedmiotem dyskusji. Jej zapoczątkowanie przypada na przełom lat czterdziestych i pięćdziesiątych, czyli na okres radykalnej przebudowy ustroju szkolnictwa wyższego i przystosowania go do nowych warunków społeczno-politycznych. Nadrzędnym hasłem działań w tym zakresie było zniesienie tzw. autonomii akademickiej i zastąpienie jej autonomią nauki jako całości. Prowadziło to do centralizacji zarządzania szkolnictwem wyższym.

Wydaje się, że idealizowanie samodzielności instytucji naukowo-badawczych jest równie szkodliwe jak i jej niedoceniecie. Sięganie nato-

miast do argumentów przytaczanych w dyskusjach toczonych w przeszłości wydaje się nieporozumieniem ze względu na jakościowo inny jej charakter. Samodzielność instytucji naukowo-badawczych, a konkretnie szkół wyższych, kojarzono bowiem, i słusznie, ze strukturą będącą nośnikiem obcych treści. Wiązano z nią przede wszystkim treści polityczne, a nie walory organizacyjne. Postulaty wzmocnienia samodzielności instytucji naukowo-badawczych nie są koniecznym nawoływaniem do restytucji starych, odrzuconych dawno form organizacyjnych. Chodzi o to, żeby samodzielność była racjonalna i dopasowana do prawidłowego funkcjonowania instytucji naukowo-badawczych. Wykonywanie funkcji koordynacyjnych wypływa z samodzielności. Większa samodzielność jednostek wykonawczych stwarza możliwości sprawowania przez nie koordynacji terenowej i odwrotnie, zbyt mała samodzielność powoduje przemieszczanie się funkcji koordynacyjnych do jednostek nadrzędnych, co prowadzi w rezultacie do priorytetu koordynacji poziomej — centralnej oraz pionowej „kosztem” koordynacji terenowej. Postępujący wzrost roli badań naukowych i koncentracja produkcji sprawiają, że konieczne jest tworzenie silnych organizacyjnie instytucji naukowo-badawczych, bez względu na przynależność resortową. Wzmocnienie organizacyjne oznacza również wzrost samodzielności. Wraz ze zmianami strukturalnymi powinny nastąpić zmiany w rozłożeniu kompetencji pomiędzy ogniwa administracji nauki i techniki. Wzrost kompetencji podstawowych jednostek prowadzących badania powinien dotyczyć przede wszystkim organizowania przez nie własnej pracy oraz nawiązania stosunków prawnych o charakterze kooperacyjnym.⁶

Panuje powszechna opinia o niewłaściwej koordynacji na szczeblu centralnym, a także koordynacji terenowej, a w szczególności o braku należącego unormowania w tej dziedzinie. Postępująca mimo pewnych prób koncentracji, dekoncentracja potencjału naukowo-badawczego czyni brak należytej koordynacji problemem coraz bardziej istotnym. Wykazane powiązanie między koordynacją na szczeblu centralnym a koordynacją terenową wymaga rozwiązania kompleksowego. Nie wydaje się, że możliwe jest prawidłowe ukształtowanie koordynacji terenowej bez uprzedniego czy też równoczesnego uregulowania koordynacji między organami tworzącymi centrum zarządzania sprawami nauki i techniki. Ocena regulacji prawnej koordynacji na szczeblu centralnym została oceniona negatywnie. Ogólnikowość sformułowań i brak relacji między poszczególnymi aktami to podstawowe zarzuty, które należy wysunąć. Przyczyną, jak się wydaje, jest nieprawidłowa technika legislacyjna, pozwalająca na two-

⁶ K. Sobczak: *Postęp naukowo-techniczny*, Warszawa 1974, s. 211 i n.

rzenie aktów normatywnych w oderwaniu od innych, chociaż przedmiot regulacji i jednych, i drugich jest ten sam lub podobny.

Zlikwidowanie Komitetu Nauki i Techniki oraz utworzenie urzędu Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki⁷ uprościło w dużym stopniu strukturę organów centralnych do spraw nauki i techniki. Myślą przewodnią reformy było utworzenie naczelnego organu skupiającego większość kompetencji. Reforma stworzyła szansę prawidłowego uregulowania koordynacji na szczeblu centralnym. Szansa nie została jednak wykorzystana. Rozporządzenie Rady Ministrów określające szczegółowy zakres działania Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki⁸ zawiera jedynie deklaratywną normę, że minister w porozumieniu z PAN i zainteresowanymi ministrami koordynuje działalność i współpracę placówek naukowych PAN, szkół wyższych, jednostek naukowo-badawczych i rozwojowych. Wynika stąd, że:

- 1) organ naczelny koordynuje bezpośrednio działalność i współpracę poszczególnych placówek naukowych (koordynacja pionowa);
- 2) minister nie działa w tym przypadku samodzielnie, działa bowiem „w porozumieniu” z innymi podmiotami.

Rozporządzenie nie określa metod ani form koordynacji. W odróżnieniu od innych uprawnień koordynacyjne ministra są znacznie ograniczone. W ramach innych kompetencji minister działa samodzielnie. Takie ukształtowanie koordynacji sprawowanej przez ministra budzi wątpliwości. Pozbawienie koordynacji elementów władczości jest sprzeczne ze zwierzchnim charakterem tego organu w stosunku do całego systemu instytucji naukowo-badawczych. A zatem na szczeblu centralnym nie ma podmiotu o samoistnych uprawnieniach koordynacyjnych. Patrząc jednak na to zagadnienie z innego punktu widzenia wyposażenie ministra w pełne uprawnienia koordynacyjne w warunkach obecnego ustroju instytucji naukowo-badawczych byłoby pogwałceniem ich statusu. I tak na przykład Polska Akademia Nauk w zakresie swoich zadań sprawuje funkcje naczelnego organu państwowego⁹, a jej organy są wyposażone w uprawnienia koordynacyjne, również bliżej nie sprecyzowane i nie pozostające w relacji z uprawnieniami ministra. Przemawia to za kompleksowym rozwiązaniem koordynacji, a jednocześnie świadczy o nieprawidłowości roz-

⁷ Ustawa z 29 marca 1972 r. o utworzeniu urzędu Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki (Dz. U. 1972, nr 11, poz. 70).

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 czerwca 1972 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki (Dz. U. 1972, nr 31, poz. 213).

⁹ Ustawa z 17 lutego 1960 r. o Polskiej Akademii Nauk (tekst jednolity — Dz. U. 1970, nr 4, poz. 35).

wiązań. Właściwa koordynacja opiera się na istnieniu koordynatora. Egzystencja wielu ośrodków koordynujących wpływa osłabiająco na proces koordynowania i przeczy w zasadzie istocie koordynacji. Nasuwają się dwa możliwe rozwiązania. Funkcje koordynacyjne może wykonywać organ specjalnie do tego powołany lub jeden z wielu podmiotów wyposażony w uprawnienia koordynacyjne w stosunku do pozostałych. Są głosy opowiadające się za pierwszym rozwiązaniem. „Utworzenie centralnej komórki koordynującej postulowane przez praktykę tematy do opracowania przez uczelnie i instytuty byłoby ze wszech miar wskazane i pożądane [...] takie ustawienie zagadnienia nie należy traktować jako całkowite ograniczenie autonomii badawczo-naukowej poszczególnych uczelni. Tylko w ten sposób, tj. przez koordynację i sterowanie, będzie można w szybszym terminie, a przede wszystkim przy użyciu pewnego minimum środków dojść do zadośćuczynienia żądaniom stawianym przez praktykę”.¹⁰ Wydaje się, że przyjęcie każdego z tych rozwiązań byłoby spowodowaniem koordynacji na bardziej właściwe tory, aczkolwiek obecny stan organizacji systemu naukowo-badawczego przemawia za przyjęciem drugiego rozwiązania. W grę wchodzi te podmioty, którym obowiązujące przepisy przyznają uprawnienia koordynacyjne, a więc: organy PAN i Minister Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki. Ustrojowa pozycja ministra zgodna z tendencjami do koncentracji zarządzania skłania do stwierdzenia, że koordynatorem powinien być ten właśnie organ. Instytucje koordynujące, już ze względu na swoje zadania, wskazują na braki w działaniach zbiorczych. W tych przypadkach jednak, gdy nie jednoczą one konkretnie określonych czynności, mogą nawet pogłębiać niekorzystne zjawiska organizacyjne. Dlatego też właściwsze jest powierzanie zadań koordynacji instytucjom istniejącym niż tworzenie nowych.

Koordynacja terenowa, tak zresztą jak każda inna, może być realizowana za pomocą form strukturalnych bądź funkcjonalnych. Formy strukturalne polegają na zmianach w istniejącej strukturze organizacyjnej, głównie dzięki organizowaniu instytucji, których celem jest koordynowanie. Należą do nich: 1) instytucje sztabowe lub 2) zintegrowane jednostki liniowe. Natomiast formy funkcjonalne nie wymagają zmian w strukturze organizacyjnej. Przykładem jest porozumienie administracyjne. Zwykle strukturalne i funkcjonalne formy koordynacji badań naukowych w płaszczyźnie terenowej przeplatają się wzajemnie.

Dokonajmy przeglądu poszczególnych instytucji, za pomocą których realizowana jest terenowa koordynacja badań terenowych.

¹⁰ B. Czyrek: *Współpraca uczelni rolniczych z gospodarką narodową*, „Życie Szkoły Wyższej” 1970, nr 5.

Kolegium rektorskie¹¹

W takich ośrodkach, gdzie funkcjonują co najmniej dwie szkoły wyższe działa kolegium rektorskie. Do zadań kolegium, jak stwierdza zarządzenie z r. 1968, należy ustalanie współdziałania szkół wyższych w dziedzinie rozwiązywania wspólnych problemów, a w szczególności koordynacja działalności w sprawach związanych z procesem dydaktycznym, z rozwojem bazy materialnej i innych, oraz „prowadzenia badań naukowych międzyuczelnianych bądź w powiązaniu z terenowymi placówkami naukowymi PAN, bądź placówkami zaplecza naukowo-technicznego. „Kolegium rektorskie podejmuje inicjatywy w zakresie nowych form organizacji nauki i nauczania”. Kolegium podejmuje uchwały mające charakter opinii w sprawach objętych zakresem jego działania. Nie wiążą one stron, co, jak się wydaje, osłabia funkcje koordynacyjne kolegium. Zarządzenie nie ogranicza możliwości współpracy w zakresie badań naukowych jedynie do samych szkół wyższych, ale przewiduje ją także w powiązaniu z PAN i instytucjami naukowo-badawczymi. Podobna forma koordynacji istnieje w ZSRR, gdzie w r. 1972 powołano rady rektorów celem koordynacji działalności szkół wyższych w ośrodkach akademickich.

Instytucje naukowo-badawcze
o charakterze mieszanym

Strukturalne formy koordynacji określają ustawy: o szkolnictwie wyższym¹² i o PAN. Pierwsza stwarza możliwości organizowania jednostek naukowo-dydaktycznych działających w powiązaniu z PAN, zakładami produkcyjnymi oraz innymi instytucjami państwowymi i społecznymi. Procedura powoływania instytutów mieszanych w oparciu o ustawę o szkolnictwie wyższym ujawnia wspomnianą zależność między koordynacją centralną a terenową. Jednostki te powstają w wyniku porozumienia między ministrem nadzorującym szkołę wyższą oraz właściwym ministrem za zgodą Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki. Za interesowane jednostki w zawartym między sobą porozumieniu ustalają jedynie szczegóły organizacji i działalności. Instytut powstaje w wyniku działań koordynacyjnych przedsięwziętych na szczeblu centralnym. Także ustawa o PAN przewiduje powoływanie instytutów o charakterze mieszanym. Ich powołanie, podobnie jak w przypadku poprzednim, jest wy-

¹¹ Zarządzenie Ministra Oświaty i Szkolnictwa Wyższego, Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki w sprawie kolegiów rektorskich (M. P. 1968, nr 14, poz. 93).

¹² Ustawa z 5 listopada 1958 r. o szkolnictwie wyższym (tekst jednolity — Dz. U. 1973, nr 32, poz. 191).

nikiem porozumienia Prezydium PAN z właściwym ministrem. Nie wymaga się natomiast uzgodnienia z Ministrem Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki. Powstaje pytanie, dlaczego procedura określona przez ustawę o PAN odbiega od procedury zawartej w ustawie o szkolnictwie wyższym. Trudno znaleźć argumenty uzasadniające brak jednolitości, a zasadniczym kontrargumentem wydaje się istotne naruszenie koordynacyjnych uprawnień Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki. O zakresie działania, organizacji i zasadach finansowania decyduje Sekretarz Naukowy PAN i właściwi ministrowie w nadawanych tym jednostkom statutach. Równocześnie ustawa o PAN przewiduje możliwość udostępniania szkołom wyższym i instytucjom naukowo-badawczym swych placówek do celów dydaktycznych i badawczych, także w drodze porozumienia między Sekretarzem Naukowym PAN i właściwymi ministrami. Ustawa o instytutach naukowo-badawczych¹³ nie wspomina o integracji organizacyjnej, aczkolwiek znajdujemy w niej postanowienie, że: „instytut współdziała w zakresie swojej działalności z innymi instytucjami naukowymi i badawczymi w kraju i za granicą”.

Specjalistyczne laboratoria środowiskowe¹⁴

Tworzy się je jako wyodrębnione jednostki organizacyjne przy instytutach naukowo-badawczych, placówkach PAN, szkołach wyższych oraz jednostkach zaplecza naukowo-badawczego jako wyodrębnione komórki organizacyjne tych jednostek. Utworzenie laboratorium specjalistycznego w postaci wyodrębnionej jednostki organizacyjnej wymaga zarządzenia ministra lub Sekretarza Naukowego PAN, albo kierownika urzędu centralnego, wydanego w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami oraz Ministrem Finansów i Ministrem Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki. Jeżeli laboratorium specjalistyczne ma być zorganizowane w formie wyodrębnionej komórki organizacyjnej, wystarczy porozumienie zainteresowanych ministrów (ich odpowiedników) oraz zawiadomienie Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki. Zadania laboratorium polegają na prowadzeniu działalności dla potrzeb placówek naukowych różnych resortów i urzędów centralnych, bez względu na przynależność resortową, ale wyłącznie na obszarze okręgu ustalonego w zarządzeniu o ich powołaniu.

¹³ Ustawa z 17 grudnia 1961 r. o instytutach naukowo-badawczych (Dz. U. 1965, nr 19, poz. 129).

¹⁴ Uchwała nr 71 Rady Ministrów z 25 maja 1970 r. w sprawie tworzenia i organizacji specjalistycznych laboratoriów środowiskowych (M. P. 1970, nr 25, poz. 21).

Jednostki wiodące¹⁵

Powstaje zagadnienie, czy i w jakiej mierze można czerpać z rozwiniętej i mającej nieporównywalnie większe tradycje koordynacji gospodarczej? O tym, że można adaptować pewne rozwiązania przyjęte w administracji gospodarczej w zakresie koordynacji badań naukowych świadczą nieliczne, lecz jak się wydaje udane próby. Instytucje zwane jednostkami wiodącymi sprawują koordynację prac nad problemami naukowo-badawczymi, ważnymi dla gospodarki narodowej, a realizowanymi przez kilka jednostek organizacyjnych.

Jednostką wiodącą oprócz instytucji naukowo-badawczych może być zjednoczenie, a nawet przedsiębiorstwo posiadające odpowiedni potencjał badawczy, w szczególności wówczas, gdy jest ono zainteresowane terminowym rozwiązaniem problemu badawczego. Jednostki wiodące są wyznaczane przez podmioty różnej rangi w zależności od ważności problemu. W tym celu wykorzystuje się instytucję porozumienia, np. w zakresie prac podstawowych przewidywanych do wprowadzenia w ramy planu 5-letniego jednostkę wiodącą wyznacza Sekretarz Naukowy PAN w porozumieniu z ministrem nadzorującym określoną jednostkę po uzgodnieniu z Ministrem Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki. Fakt wyznaczenia jednostki wiodącej jest przejawem centralizacji. Koordynacja realizowana przez jednostkę wiodącą obejmuje etap wykonywania oraz etap poprzedzający wykonanie w postaci kompleksowego programu rozwiązania problemu naukowego oraz określenia i uzgodnienia z placówkami współpracującymi poszczególnych etapów realizacji problemu. Program rozwiązania problemu opracowywany jest w ramach planu rozwoju nauki i techniki, co w praktyce oznacza ograniczenie koordynacji sprawowanej przez jednostkę wiodącą. Słusznie twierdzi się, w przeciwieństwie do przepisów o koordynacji gospodarczej, że cechą odrębną omawianych przepisów jest ograniczenie działania do samego etapu wykonania, a i w nim wprowadzenie znacznej centralizacji w zakresie podejmowanych czynności.¹⁶ Jan Zieleniewski tak ocenia pozycję jednostki wiodącej: „Funkcja placówki wiodącej jest jednak jeszcze bardziej ograniczona niż rola koordynatora w ramach problemów węzłowych i resortowych. Koordynator, przynajmniej formalnie, jest zarazem dysponentem funduszków. Swego czasu wiązano z tym znaczne nadzieje na osiągnięcie skuteczności koordynacji. W niektórych przypadkach były one w pewnej mierze uzasadnione. W innych chyba nie. Placówka wiodąca nie ma na-

¹⁵ Zarządzenie Przewodniczącego Komitetu Nauki i Techniki z 20 lipca 1967 r. w sprawie jednostek wiodących w zakresie prac naukowo-badawczych (M. P. nr 44, poz. 212).

¹⁶ Sobczak: *op. cit.*, s. 143.

wet tej możliwości oddziaływania. Dobrze, jeżeli poczuwa się do obowiązku pośredniczenia w tym, co jest na pewno głównym elementem koordynacji w ogóle i co w pracach badawczych może zastąpić aktywną koordynację, a więc w bieżącym, wzajemnym informowaniu się kooperatora, jakie są ich zamierzenia oraz osiągnane wyniki.”¹⁷ Przepisy o instytutach naukowo-badawczych dotyczą także instytucji jednostki wiodącej.¹⁸ Wskazują one na potrzebę powiązania działalności instytutu naukowo-badawczego z planowaną działalnością innych jednostek organizacyjnych określonej dziedziny nauki, gałęzi czy branży. Uchwała stwierdza, że w celu zapewnienia kompleksowego prowadzenia prac naukowo-badawczych przy współudziale zainteresowanych jednostek organizacyjnych należy stosować system porozumień ustalających instytut (jednostkę) wiążący (a) w zakresie opracowania i realizacji określonego tematu, problemu lub kierunku badań. Ramowe wytyczne w formie zarządzenia Przewodniczącego Komitetu Nauki i Techniki¹⁹ precyzują uchwałę Rady Ministrów nr 330. W myśl zarządzenia instrumentami koordynacji są: plany oraz współpraca według zasad określonych przez przepisy o koordynacji branżowej, przy czym podkreśla znaczenie planów. Wytyczne, które w zasadzie cechuje szczegółowość, w tym konkretnym przypadku są bardzo ogólne. Określają one metodykę i tryb sporządzania planów prac instytutów, uwypuklając potrzebę koordynowania terminów opracowania i wdrażania oraz ustalania instytutu wiodącego, gdy charakter i złożoność tematyki tego wymaga. Ustalenie instytutu wiodącego dla danego tematu następuje w wyniku porozumienia pomiędzy zainteresowanymi jednostkami organizacyjnymi, a w razie nieosiągnięcia porozumienia — w drodze decyzji ich nadrzędnych jednostek organizacyjnych. Budzą się wątpliwości. Zarządzenie w sprawie jednostek wiodących z r. 1967 określa tryb wyznaczania tych jednostek w sposób odmienny. Przypomnijmy bowiem, że znajduje się ono w gestii organów nadrzędnych działających na podstawie porozumienia. Oba rozwiązania są diametralnie różne, chociaż zawarte w aktach normatywnych tego samego organu — Przewodniczącego Komitetu Nauki i Techniki. Zaszczepienie na grunt działalności naukowej instytucji jednostek wiodących jest w za-

¹⁷ J. Zieleniewski: *O organizacji badań naukowych*, Warszawa 1975, s. 202 i n.

¹⁸ Uchwała nr 330 Rady Ministrów z 20 czerwca 1963 r. w sprawie ogólnych warunków tworzenia i zasad organizacji instytutów naukowo-badawczych (M. P. 1963, nr 81, poz. 395).

¹⁹ Zarządzenie Przewodniczącego Komitetu Nauki i Techniki z 25 lipca 1963 r. — ramowe wytyczne dotyczące warunków tworzenia instytutów naukowo-badawczych, zakresu działania ich organów, struktury organizacyjnej i organizacji pracy (M. P. 1963, nr 88, poz. 416).

sadzie jedyną próbą wykorzystania doświadczeń koordynacji gospodarczej. Wydaje się, że należy rozważyć możliwość nawiązywania w większym niż dotychczas stopniu do sposobu organizacji i funkcjonowania koordynacji gospodarczej. Trzeba jednak pamiętać, że niedopuszczalne jest mechaniczne podejście do tego zagadnienia. Istnieją jakościowe różnice między treścią działalności gospodarczej a działalnością naukowo-badawczą. Inaczej ukształtowany jest aparat zarządzania. Wreszcie pozycja jednostek wykonujących bezpośrednią działalność nie jest jednakowa, chociaż niektóre jednostki naukowo-badawcze są przedsiębiorstwami, a zakłady administracyjne traktuje się jako prawną formę decentralizacji administracji. Wydaje się, że jednostki o charakterze produkcyjnym cechuje większa samodzielność, która, jak wiemy, odgrywa kluczową rolę w procesie koordynacji. Nie można zatem, jak się wydaje, uzyskać prawidłowego kształtu koordynacji w oderwaniu od ustroju, pozycji organizacyjnej i prawnej jednostek wykonawczych, a ta w chwili obecnej nie stwarza ku temu optymalnych warunków. Należy bowiem przypomnieć przytoczoną wyżej uwagę o powiązaniu koordynacji z decentralizacją. Zabiegiem służącym koordynacji zbliżonym do form strukturalnych jest właściwa lokalizacja instytucji naukowo-badawczych.²⁰ Uchwała Rady Ministrów stwierdza między innymi: „Należy przyjąć zasadę, że instytut lub laboratorium powinny być lokalizowane w istniejącym już lub tworzonego ośrodka naukowym, gwarantującym pod względem profilu i specjalizacji najbardziej korzystny jego rozwój i możliwość współdziałania z innymi placówkami badawczymi”. Koncentracja terytorialna potencjału badawczego bowiem stwarza lepsze warunki do koordynacji.

РЕЗЮМЕ

Систему научно-исследовательских институтов в Польше образуют три централизованно управляемых звена: вузы, организационные единицы Академии наук ПНР и ведомственные научно-исследовательские институты. Каждое звено имеет развернутую внутреннюю структуру. Организационное развитие научно-исследовательской системы не пропорционально её научному потенциалу, что вызывает сильную деконцентрацию. Если предположим, что организационно структуры стабильны, то возникает вопрос — какие факторы формируют эффективность каждого звена и системы в целом? Одним таким фактором является координация, которая должна служить гармонизации деятельности каждого звена для успеха всей системы.

Предметом настоящей статьи является координация всех научных иссле-

²⁰ Uchwała nr 364 Rady Ministrów z 5 sierpnia 1964 r. — wytyczne w sprawie kryteriów lokalizacji instytutów naukowo-badawczych i centralnych laboratoriów (M. P. 1964, nr 88, poz. 417).

ований в горизонтальной плоскости, т.е. координация между научно-исследовательскими единицами, непосредственно ведущими научные исследования (так называемая местная координация). Такая координация может осуществляться при помощи форм структурных или функциональных. В статье рассматриваются структурные формы; это проводится на основе анализа и интерпретации нормативного материала — совокупности норм административного права, которое регулирует структурные формы местной координации научно-исследовательской деятельности.

Статью можно разделить на три основные части. В первой рассматривается правовая сущность координации и взаимодействия, которые в польской науке административного права интерпретируются неоднозначно. Во второй части представлена организационная структура научно-исследовательских институтов, при этом на первый план выдвигаются правно-административные вопросы координации. Последняя часть посвящена проблемам структурных форм местной координации научно-исследовательской деятельности.

S U M M A R Y

The body of institutions of science and research in Poland is made up of three centrally administered organizational systems: academic schools, branches of the Polish Academy of Sciences and research institutes subordinated to the different ministries. Each of these systems has a highly developed inner structure. The organizational growth of these systems of research is disproportionate to their scientific research potential. This results in a high degree of deconcentration. Assuming a certain stability of organizational structures one must ask the question: what factors are responsible for the effectiveness of each system and of the body as a whole? One of the factors is coordination which helps to harmonize the functioning of the systems so that the whole body may achieve success.

The article considers horizontal coordination of scientific research, i.e. coordination between scientific institutions conducting direct research (the so-called field coordination). Field coordination may be realized by means of structural forms or functional forms. The article analyzes structural forms. It does it mainly by means of analysis and interpretation of normative material, i.e. of the body of regulations of administrative law which determine the structural forms of field coordination in research.

The article consists of three principal parts. The first part is a discussion of the legal essence of coordination and cooperation which are not formulated unambiguously in the theory of Polish administrative law. The second part outlines the organization of the system of research institutions emphasizing the legal and administrative problems of coordination. The last part considers problems of structural forms of field coordination in research.

ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA

Nakład 550+25 egz. Ark. wyd. 28, ark. druk. 23. Papier druk. sat. kl. III, B5, 80 g. Oddano do składu w maju 1978 r., podpisano do druku we wrześniu 1978 r., wydrukowano w listopadzie 1978 r. Cena zł 84,—

Tłoczono w Oficynie Drukarskiej UMCS w Lublinie, zam. nr 275/78, T-7

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XXIV

SECTIO G

1977

11. E. Skrętowicz: Funkcja oraz istota ustnych motywów i uzasadnienia wyroku w procesie karnym.
Fonction et nature des motifs oraux et de la motivation de la sentence dans les procès pénal.
12. R. Mroczkowski: Instytucja zastrzeżeń rady zakładowej według art. 38 kodeksu pracy.
Die Institution der Vorbehalte von Betriebsgewerkschaftsleitung laut des Art. 38 des Arbeitsgesetzbuchs.
13. G. P. Bondarienko: Postępowanie dyscyplinarne w ZSRR.
La procédure disciplinaire en URSS.
14. Z. Hołda: Odpowiedzialność karna za zażywanie i posiadanie środków odurzających według prawa polskiego.
Criminal Responsibility for Use and Possession of Narcotic Drugs in Polish Law.
15. A. Piątek: W sprawie koncepcji polityki prawa.
Zur Konzeption der Rechtspolitik.
16. A. Bałaban: Aktualne problemy legislacji w Polsce.
Aktuelle Probleme von Gesetzgebung in Polen.
17. Z. J. Pietraś: The Notion of "Diplomatic Special Mission" in International Law.
Pojęcie „dyplomatyczna misja specjalna” w prawie międzynarodowym.
18. J. Barcz: Niektóre problemy *Aktu końcowego KBWE* w literaturze RFN.
Einige Probleme der *KSZE-Schlussakte* in der BRD-Literatur.
19. A. Wegiera-Trochimiak: Działalność Krajowej Rady Narodowej w zakresie ustalania treści i zasadniczej linii polityki państwa.
The Role of the National Council of Poland in Shaping the Principles of Policy of the Polish State.

Adresse:

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
BIURO WYDAWNICTW

Plac Marii
Curie-Skłodowskiej 5

20-031 LUBLIN

POLOGNE

Cena zł 84,—