

Wstęp

Zmieniające się w sposób dynamiczny uwarunkowania społeczne, gospodarcze, a także terytorialne wymagają nowych sposobów wykonywania funkcji publicznych i odpowiedniej organizacji ich aktywności. Relacje zachodzące pomiędzy organami ulegają znacznemu rozbudowaniu i skomplikowaniu. Podmioty wchodzące w skład aparatu administracji pozostają więc we wzajemnych, normatywnie określonych relacjach. Oczywiście jest, że rozwiązywanie złożonych zadań publicznych oparte być musi na założeniu różnych form kooperacji między organami administracji. Wymaga to tworzenia swoistej normatywnej „wspólnej przestrzeni działania” dla tychże organów, a w konsekwencji zapewnienia możliwości osiągnięcia konsensusu przy rozwiązywaniu złożonych zadań publicznych, w których konieczne jest harmonizowanie ich działań. Pozwalają na to różnorodne mechanizmy kooperacji między organami, jak choćby współdziałanie czy właśnie koordynacja. Elementem odróżniającym obie formy relacji pozostaje występowanie w tym drugim przypadku podmiotu odpowiedzialnego za swoje „uwspólnienie” czy inaczej „harmonizowanie” działań innych podmiotów, które – każde w zakresie posiadanych kompetencji – powinno dążyć do realizacji określonych zadań. One wszystkie zaś, przez realizację przypisanych każdemu z osobna zadań, do osiągnięcia określonych celów.

Brak wątpliwości, że „czas” prawa administracyjnego się nie skończył. Wręcz przeciwnie, wiele czynników zewnętrznych w stosunku do prawa jako zjawiska społecznego powoduje konieczność ciągłego rozbudowywania norm tej gałęzi prawa. Wzrost ilości norm materialnego prawa administracyjnego powoduje nie tylko dalszy stopień skomplikowania norm proceduralnych, ale także wpływa na normy ustrojowe determinujące organizację administracji. Skutkiem powyższego staje się nie tylko dalszy wzrost struktur administracyjnych, ale przede wszystkim rozbudowa wspólnej dla określonych grup organów administracji płaszczyzn kooperacji zmierzającej do realizacji zadań publicznych. Powyższe wynika z konieczności zapewnienia sprawności działania aparatu administracyjnego.

Administracja działa na podstawie prawa i w jego granicach. Stąd też instrumenty koordynacji mogą być stosowane wówczas, gdy pozwalają na to przepisy prawa tworzące pewien system harmonizowania działań jednych podmiotów przez inne podmioty lub podmiot, ewentualnie przepisy przewidują układ kierownictwa (pozwalający z góry stosowanie tego mechanizmu jako element wspierający kierowanie).

Koordynację w prawie administracyjnym ujmuje się obecnie jako jedną z pozaorganizacyjnych więzi w aparacie administracyjnym. Koordynowanie samo w sobie nie zawiera domniemania kompetencji władczych, gdyż te przynależą przede wszystkim

do pojęcia kierowania. Autor niniejszego opracowania przyjmuje założenie, że różnorodność zjawisk wchodzących w skład ogólnie pojmowanego mechanizmu koordynacji pozwala dostrzegać jego znaczenie nie tylko jako odrębną formę relacji, ale również element składowy kierownictwa.

Wskazuje się, że koordynacja polega na harmonizowaniu i ujednolicaniu działań różnych podmiotów administrujących w celu uniknięcia konfliktu między nimi, ale również zapewnieniu spójności prowadzonych działań przez administrację. „Koordynowanie” powinno więc być rozumiane jako wpływanie na działania różnych podmiotów prowadzące przynajmniej do ich upodobnienia, a w optymalnym ujęciu – do ich zharmonizowania. W przypadku gdy owe podmioty mają wykonywać wspólnie pewną aktywność, koordynowanie polega również na uzgadnianiu poszczególnych sekwencji działań, na prowadzeniu do harmonizacji poszczególnych czynności podejmowanych przez różne podmioty w celu optymalizacji całego procesu administrowania ukierunkowanego na osiągnięcie z góry założonych celów.

Jak dotąd w polskiej literaturze przedmiotu nie opisano mechanizmu koordynacji w prawie administracyjnym w odrębnym opracowaniu monograficznym. W okresie przed rozpoczęciem procesów transformacji ustrojowej ukazały się trzy opracowania monograficzne dotyczące koordynacji, w tym dwa dotyczące koordynacji gospodarczej (*E. Kornberger-Sokołowskiej*¹ i *K. Sobczaka*²) oraz jedna dotycząca koordynacji terenowej (*S. Jędrzejewskiego*³). Wszystkie one podejmowały jednak wycinkowo problematykę koordynacji i odnosiły się do stanu prawnego nieobowiązującego od ponad 30 lat. Niemniej zawierają oczywiście wartościowe rozważania teoretyczne. W latach 90. część monografii dotyczącym tzw. prawnym układom sterowania, właśnie mechanizmowi koordynacji poświęcił *E. Knosala*⁴.

Brak wątpliwości co do znaczenia wybranego tutaj obszaru badawczego dla nauki polskiego prawa administracyjnego. Celem podjęcia badań nad mechanizmem koordynacji w prawie administracyjnym było wykazanie rzeczywistego charakteru (istoty) tejej relacji i jej stosunku do innych form relacji zachodzących między organami, zwłaszcza współdziałania oraz kierownictwa, ale również nadzoru i kontroli. Monografia wpisuje się w nurt tych opracowań, które łączą kwestie istotne z punktu widzenia teorii prawa oraz rozwiązań, które odpowiadać powinny potrzebie nowego zdefiniowania roli administracji w rzeczywistości cechującej się wzrostem liczby podmiotów wchodzących w skład aparatu administracyjnego oraz atomizacji kompetencji.

Obecnie koordynację jako rodzaj relacji pomiędzy organami administracji cechuje lakoniczność przepisów prawnych ją regulujących. Ujmowanie koordynacji w różnych aktach normatywnych było i jest dalej mało precyzyjne. Ustawodawca nie opisuje jej podstawowych elementów, w tym niezwykle rzadko wskazuje, jakimi instrumentami

¹ *E. Kornberger-Sokołowska*, Prawne formy koordynacji.

² *K. Sobczak*, Koordynacja gospodarcza.

³ *S. Jędrzejewski*, Koordynacja terenowa.

⁴ *E. Knosala*, Prawne układy sterowania.

powinien posługiwać się podmiot koordynujący celem harmonizowania działań podmiotów koordynowanych.

Jak się wydaje, należy podjąć rozważania nad istotą koordynacji na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, na płaszczyźnie przedmiotowej, tj. w zakresie problemów związanych z określeniem zakresu przedmiotowego i treści działalności koordynacyjnej. Po drugie, na płaszczyźnie organizacyjnej, związanej z zagadnieniem podmiotów podejmujących działania skierowane na realizację merytorycznych założeń koordynacji. I po trzecie, na płaszczyźnie funkcjonalnej, odnoszącej się do istoty form i metod działań podejmowanych przez właściwe podmioty administracji w zakresie koordynacji.

Główny nurt badawczy osadzony został w niniejszej publikacji na gruncie nauki prawa administracyjnego. Jednak problematyka ujęta w publikacji, w mniejszym lub większym zakresie znajduje swoje odzwierciedlenie w innych dyscyplinach, jak prakseologia czy też nauka o zarządzaniu. Wyłącznie w przydatnym, ograniczonym zakresie odniesiono się do dorobku tychże nauk.

Z uwagi na to, że celem niniejszej publikacji stał się normatywny opis mechanizmu koordynacji, jako podstawowa metoda badawcza została obrana metoda formalno-dogmatyczna. Metoda ta, biorąc za podstawę prawo pozytywne, wykląda je systematycznie, tj. w porządku logicznego grupowania materiału prawnego, usuwa ewentualne luki i sprzeczności, tłumaczy istotne znaczenia przepisów, tworzy definicje pojęć prawnych oraz za pomocą uogólnień doprowadza do ustalenia zasad, wytycznych, przenikających dane prawodawstwo⁵. Metoda ta systematyzuje więc badane reguły prawne w spójną całość i ocenia trendy w legislacji i judykaturze, rekonstruuje na ich podstawie dogmatykę prawa. Oznacza to, że powyższa metoda ma dwa poziomy analizy: deskryptywny i normatywny. Poziom deskryptywny ma na celu przedstawienie aktualnego stanu prawa i jego interpretacji w literaturze przedmiotu. Poziom normatywny ma na celu ocenę prawa. Może on przybrać formę krytycznej analizy istniejących przepisów aż po postulaty zmian prawnych⁶. Metoda formalno-dogmatyczna wymaga również krytycznej analizy literatury przedmiotu, aby pokazać istniejący stan badań oraz zagadnienia wciąż wymagające badań⁷. Posiłkowo wykorzystywana była metoda historyczna, która pozwoliła pokazać mechanizmy koordynacji rozbudowane znacznie w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Autor niniejszej publikacji podjął świadomą decyzję o rezygnacji z zastosowania metody prawno-porównawczej. Jej zastosowanie mogłoby jedynie zniekształcać obraz prezentowanego zjawiska wobec nieadekwatności rozwiązań przyjmowanych w tym zakresie w innych systemach prawnych. Przed przystąpieniem do napisania niniejszej monografii przeanalizowano ustawodawstwo i literaturę przedmiotu w Niemczech, Austrii, Hiszpanii oraz Francji. Kreacja mechanizmów koordynacyjnych w wielu państwach europejskich jest często ściśle powiązana z przyjętym tam modelem

⁵ E. Jarra, *Ogólna teoria*, s. 17.

⁶ S. Taekema, *Relative Autonomy*, s. 34–35.

⁷ T. Hutchinson, *Doctrinal research*, s. 18.

ustrojowym państwa. W związku z powyższym, zastosowanie metody porównawczej w niniejszym opracowaniu nie przyniosłoby spodziewanych rezultatów.

Zastosowana metoda badawcza pozwoliła na komplementarną i systemową analizę podjętej tematyki w aspekcie teoretycznoprawnym, ale też i na praktyczne spojrzenie na imperatyw przejrzystości, skuteczności i efektywności regulacji prawnych w omawianym zakresie.

Rozdział I publikacji obejmuje wyjaśnienie pojęcia koordynacji, odniesienie się do jego rozumienia nie tylko w prawie administracyjnym, ale również w naukach o zarządzaniu i prakseologii. Rozdział ten analizuje szczególnie istotę koordynacji na tle innych relacji (więzi) między organami. W dalszej kolejności omówiono metody normatywnego opisywania mechanizmów koordynacji. Wprowadzono również pojęcie tzw. kompetencji koordynacyjnej. W tym rozdziale dokonano również klasyfikacji mechanizmu koordynacji według rozmaitych kryteriów przyjmowanych na przestrzeni lat w literaturze przedmiotu. W końcowej części tego rozdziału opisano z kolei podstawy prawne koordynacji spraw europejskich w Polsce.

W rozdziale II opisano mechanizm koordynacji w ujęciu systemowym. W pierwszej kolejności dokonano szczegółowej charakterystyki pojęcia stosunku koordynacyjno-prawnego na tle teoretycznych osiągnięć nauki prawa administracyjnego. W końcu dokonano również przedstawienia modelu układu koordynacyjnego. Opiszano również szczególne cechy determinujące relację koordynacyjną, jak czas, odpowiedzialność, celowość i problematykę przekazywania informacji w relacji koordynacyjnej.

W rozdziale III przedstawiono podmioty (organy) wykonujące funkcje podmiotów koordynujących. Podzielono je na grupy z uwagi na miejsce w systemie ustrojowym administracji publicznej, wykazując przy tym rzeczywisty charakter relacji łączących te podmioty z podmiotami koordynowanymi. Przedstawiono również strukturę podmiotów koordynowanych.

W rozdziale IV poddano analizie wartości leżące u podstaw kreowania mechanizmu koordynacji. Omówiono szczegółowo wartości wynikające z ustawy zasadniczej oraz inne wartości, które powinny determinować ustawodawcę w trakcie tworzenia mechanizmu koordynacji.

W rozdziale V opisano instrumenty koordynacji. W rozdziale VI omówiono problematykę koordynacji bezpieczeństwa i porządku publicznego na poziomie lokalnym (powiatu). Jest to przykład mechanizmu koordynacji zawierający w sobie istnienie relacji pomiędzy organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

Rozdział VII z kolei obejmuje problematykę koordynacji działania organów krajowych przez organy unijne w ramach tzw. unijnych sieci administracji. Jest to interesujący przykład mechanizmu koordynacji określonych zadań publicznych wykonywanych przez agendy unijne i obejmuje krajowe organy administracji. Rozważania tutaj przedstawione ograniczono do dwóch – jak się wydaje – najbardziej znamienych przykładów, tj. tworzonej od lat sieci ochrony konkurencji oraz dynamicznie rozwija-

jącej się sieci powiązań pomiędzy krajowymi organami farmaceutycznymi a Europejską Agencją Leków (EMA).

Uprzejmie dziękuję Pani Profesor *Annie Walaszek-Pyziół* za sporządzenie recenzji wydawniczej. Dziękuję Najbliższym za wsparcie i okazaną wyrozumiałość w trakcie przygotowania niniejszej publikacji.

Warszawa–Opatów, 15.1.2019 r.

Rafał Stankiewicz