

Koordynacja w administracji publicznej

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział I. Natura koordynacji

§ 1. Pojęcie koordynacji

I. Koordynacja w naukach społecznych

Termin „koordynacja” ma wiele znaczeń. Etymologia pojęcia podkreśla jego złożoność i niejednorodność, a wręcz wywołuje wątpliwości co do jego pochodzenia. W ujęciu słownikowym określenie to wywodzi się z łacińskiego *coordinatio, coordinare*. Zazwyczaj tłumaczy się je przy użyciu takich synonimów, jak: „uzgodnienie”, „zharmonizowanie” czy „uporządkowane współdziałanie”¹. Pojawiają się też interpretacje koordynacji jako metody uzupełniającej harmonizację². Opisuje się ją także takimi terminami, jak: „ustalanie”, „porządkowanie różnych elementów”, „czynności dla zapewnienia zgodnego ich współdziałania, wzajemnego dostosowania”³ czy „ujednoczenie”⁴. Termin został zapożyczony przez fizjologię i oznacza prawidłowe współdziałanie narządów organizmu. Stąd poprzez organiczną teorię państwa, która traktowała państwo jako swoisty organizm, i nie bez wpływu teorii podziału pracy koordynacja uzyskała znaczenie, jakie ma obecnie we wszystkich dziedzinach życia, a mianowicie taki rozdział czynności, który dzięki ich uzgodnieniu prowadzi do realizacji zaplanowanego celu. Tak ujęta spoczywa u podstaw każdej racjonalnej organizacji pracy społecznej⁵.

Jak jednak zauważa A. Burda, słowa te nie występowały w klasycznym języku łacińskim. Dla wyrażenia czynności koordynacyjnych we współczesnym rozumieniu posługiwano się wówczas określeniem *ordinare*, oznaczającym „porządkować”, „ustawiać w szyk”, „określać tryb postępowania”, poprzedzo-

¹ Zob. np. M. Szymczak, Słownik języka polskiego, s. 1007; W. Kopaliński, Słownik wyrazów obcych.

² Zob. P. Wawrzyk, K.A. Wojtaszczyk (red.), Przestrzeń wolności, s. 86.

³ Zob. B. Dunaj (red.), Popularny słownik, hasło: „koordynacja”.

⁴ Mały słownik, s. 301.

⁵ Zob. np. M. Kierek, Pojęcie koordynacji, s. 99.

nym prefiksem *con* (poprzedzającym lingwistycznie późniejsze *cum*)⁶. Te rozbieżności w semantyce terminu „koordynacja” towarzyszą mu także współcześnie. Jego znaczenie przybiera różne postaci w zależności od kontekstu, w jakim jest rozpatrywany. W konsekwencji można mówić nie tylko o bogactwie definicji, ale także o pewnym semantycznym nieporządku związanym z dużą liczbą ich interpretacji⁷. Niewątpliwie wspólną cechą wszystkich tłumaczeń jest odwołanie się do form interakcji między podmiotami powiązanymi realizacją jednolicie określonego celu. Charakter tej interakcji jest jednak różnie postrzegany.

Nauka próbowała, i nadal próbuje, zidentyfikować instytucję koordynacji. W literaturze można spotkać różne jej ujęcia. Co więcej, każda dyscyplina naukowa, w której pojawia się ten termin, znajduje swoiste dla siebie wytłumaczenie jego zakresu znaczeniowego. Inaczej pojęcie to adaptują nauki socjologiczne, inaczej ekonomia i finanse czy nauki o zarządzaniu i jakości, a jeszcze inaczej nauki prawnicze⁸.

Pojęcie koordynacji zyskuje różne znaczenia na gruncie nauk prawnych czy nauki o polityce i administracji. W okresie PRL-u koordynacja była przedmiotem głębszej refleksji naukowej⁹. Pomimo to nie wypracowano jednolitej i powszechnie uznawanej jej definicji ani w ujęciu doktrynalnym¹⁰, ani w brzmieniu normatywnym¹¹. Obecnie rzadko jest definiowana metodą projektującą czy sprawozdawczą¹². Najczęściej przybiera formę kontekstową¹³, co wynika nie tyle z trudności zastosowania innych metod, co raczej ze specyfiki samej koordynacji.

Koordynacja jest terminem często używanym w naukach ekonomicznych. Stanowi uznany instrument równoważenia polityki pieniężnej i fiskalnej, choć i w tym obszarze naukowym przysparza trudności pojęciowych. Z jednej strony upatruje się w niej wzajemnej spójności polityki pieniężnej i fi-

⁶ Zob. A. Burda, Problemy koordynacji, s. 3.

⁷ Por. R. Mieñskowska-Norkiene, Koordynacja, s. 9.

⁸ Ciekawej kompilacji dorobku różnych dyscyplin naukowych na temat koordynacji dokonuje R.K. Tabaszewski. Zob. R.K. Tabaszewski, Systemy koordynacji, s. 77 i n.

⁹ Szerzej będzie o tym mowa w podrozdziale „Geneza koordynacji w administracji publicznej”.

¹⁰ Por. np. T. Rabska, Prawna analiza pojęcia koordynacji, s. 27.

¹¹ Por. np. J. Borkowski, E. Smoktunowicz, Funkcje koordynacyjne, s. 100; E. Kornberger-Sokołowska, Prawne formy koordynacji, s. 174.

¹² Na temat definicji projektujących i sprawozdawczych zob. szerz. K. Ajdukiewicz, Zarys logiki, s. 34 i n.

¹³ Por. R. Mieñskowska-Norkiene, Koordynacja, s. 11.

skalnej, gwarantującej osiągnięcie założonego celu¹⁴. Z drugiej – podkreśla się, że dotyczy zasadniczo dwóch spraw, tj. ustalania ogólnych celów polityki gospodarczej oraz procedur instytucjonalnych i operacyjnych pozwalających na właściwy dobór instrumentów wykonawczych¹⁵. Rozbieżności dostrzec także można w zakresie relacji łączącej podmioty w procesie koordynacji. Z jednej strony wskazuje się na istnienie relacji nadrzędności¹⁶, z drugiej – neguje się możliwość dominacji jednego podmiotu nad drugim¹⁷. W literaturze ekonomicznej wysuwane są także wątpliwości co do tego, czy koordynacja jest samodzielną funkcją kierowania¹⁸, czy też koniecznym elementem wszystkich funkcji kierowania, którym powinna towarzyszyć w imię racjonalnego działania¹⁹. Ambicją niniejszego opracowania nie jest uczestniczenie w tej dyskusji ani tym bardziej próba rozstrzygnięcia istniejących od lat na gruncie nauk ekonomicznych sporów na temat postrzegania koordynacji. Celem jest zasygnalizowanie doniosłości koordynacji w tym obszarze oraz ukazanie trudności w jej dookreśleniu.

Dla zrozumienia istoty koordynacji warto sięgnąć także do dorobku polskiej teorii organizacji i zarządzania, zwłaszcza do klasyków tej nauki. Generalnie można wyodrębnić dwa stanowiska. Pierwsza grupa teoretyków uważa, że koordynacja jest bardzo ściśle związana z zarządzaniem. Różnice poglądów dotyczą natomiast tego, czy traktować ją jako funkcję, proces czy istotę zarządzania. Traktowanie koordynacji jako funkcji zarządzania przyjmują *H. Fayol*²⁰ i *J. Zieleniewski*²¹. Przeciwny pogląd opiera się na założeniu, że nie ma ona charakteru kierowniczego, ponieważ pojęcie hierarchicznego podporządkowania jest zasadniczo szersze i w związku z tym konsumuje ją znaczeniowo. Sama natomiast koordynacja występuje poza układem kierowniczym

¹⁴ Zob. np. *A. Blinder*, *Issues in the Coordination*, s. 6–9; *W. Nordhaus*, *Policy Games*, s. 194.

¹⁵ Zob. *B. Laurens, E. De La Piedra*, *Coordination*, s. 7.

¹⁶ Zob. *T. Sargent, N. Wallace*, *Some unpleasant monetarist arithmetic*, s. 2.

¹⁷ Zob. *P. Marszałek*, *Koordynacja polityki pieniężnej*, s. 132–133.

¹⁸ Na tym stanowisku stoją: *H. Fayol*, *Administracja przemysłowa*, s. 86; *L.A. Allen*, *Management*, s. 14; *J. Kwejt*, *Koordynacja*, s. 81.

¹⁹ Stanowisko powyższe reprezentują: *H.C. Metcalf, L. Urwick*, *Dynamic Administrations*, s. 297; *B. Gliński*, *Teoria i praktyka zarządzania*, s. 13 i 14; *H. Koontz, O. Donnel*, *Zasady zarządzania*, s. 53; *J. Kurnal*, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, s. 265; *G. Terry*, *Principles of Management*, s. 22.

²⁰ Zob. *H. Fayol*, *Administracja przemysłowa*, s. 112.

²¹ Zob. *J. Zieleniewski*, *Organizacja i zarządzanie*, s. 265.

jako czynnik mający przyzwyczaić społeczeństwo do współpracy na wyższym szczeblu rozwoju społecznego²².

Pod pojęciem koordynacji *T. Kotarbiński* rozumiał proces mający „scalać czynności składowe w całość jak najprzydatniejszą do celu”²³ – żeby składniki całości sobie nie przeszkadzały, tylko się wspomagały²⁴. Podobne znaczenie przyjmuje koordynacja w poglądach *K. Adamieckiego*, tj. jako „prawidłowy dobór wielkości organów składających się na zespół i zsynchronizowane współdziałanie tych organów”²⁵. W tej samej konwencji pozostaje koncepcja *J. Zieleniewskiego*, choć ma nieco szersze spektrum. Poczytuje ją bowiem jako propozycję „włączenia do splotu działań wszystkich i tylko tych elementów, które są niezbędne do jego powodzenia i do włączenia ich tak, aby (...) przyczyniły się do maksymalnego powodzenia całości, a więc włączenia ich m.in. we właściwych ilościach i we właściwej chwili”²⁶. *Henri Fayol* koordynację identyfikował jako jedną z pięciu podstawowych funkcji kierowniczych, obok: przewidywania, organizowania, rozkazywania i kontrolowania²⁷. W teorii zarządzania wyrażono pogląd traktujący koordynację jako istotę zarządzania poprzez to, że celem wszystkich funkcji zarządzania jest osiągnięcie zgodności wysiłków indywidualnych dla realizacji zadań zespołowych²⁸. W naukach tych postrzega się ją także jako jedną z funkcji zarządzania, obok planowania, organizowania, motywacji i kontroli²⁹. *Ordway Tead* idzie jeszcze dalej, dostrzegając w słowie „koordynować” nie tylko znaczną część słowa „rozkazywać”, ale i samą istotę sztuki administrowania. Jak twierdzi, administracja jest sztuką koordynowania w jednym organizmie różnorodnych i często antagonistycznych wysiłków społecznych. Według tej koncepcji „koordynować” to czynić tak, aby działania i funkcje zostały zintegrowane i powiązane w odpowiedni sposób zarówno w strukturach, jak i w zachowaniach w celu uzyskania najlepszego możliwego wyniku. Tak postrzegana koordynacja staje się funkcją, która w pewnym sensie może się identyfikować z samą administracją³⁰.

²² Por. *T. Rabska*, Prawna analiza pojęcia koordynacji, s. 18.

²³ Zob. *T. Kotarbiński*, Traktat, 1965, s. 208.

²⁴ *Ibidem*, s. 15.

²⁵ Zob. *K. Adamiecki*, O istocie naukowej organizacji, s. 252.

²⁶ Zob. *J. Zieleniewski*, Organizacja zespołów, s. 359–360.

²⁷ Zob. *H. Fayol*, Administracja przemysłowa, s. 170–171.

²⁸ Zob. np. *H. Koontz*, *C. O'Donnell*, Zasady zarządzania, s. 53.

²⁹ Zob. np. *B. Byrski*, Koordynacja gospodarki, s. 11.

³⁰ Zob. *O. Tead*, Human nature, s. 66.

II. Koordynacja *versus* harmonizacja

Koordynacja bywa często utożsamiana z harmonizacją. W tym zakresie w literaturze ukształtowały się dwa zasadnicze nurty. Pierwszy uznaje koordynację za równoważną z procesem harmonizacji, drugi identyfikuje harmonizację jako cel koordynacji.

Dorobek nauki prawa administracyjnego bardzo często odwołuje się do harmonizacji jako synonimu koordynacji³¹. O ile terminy te wykazują się dużym podobieństwem, to jednak nie pozostają tożsame. „Harmonizacja” jest pojęciem nieostrym. Zazwyczaj rozumiana jest jako ujednoczenie, dopasowanie, zmierzanie do podobieństw, zestrojenie poszczególnych elementów w harmonijną całość. W literaturze analizującej zagadnienia harmonizacji, koordynacji i unifikacji panuje zamęt terminologiczny³².

W doktrynie przyjmuje się, że harmonizacja jest bardziej restrykcyjna od koordynacji. Zrąb tego rozróżnienia jest szczególnie dostrzegalny w procesie europeizacji³³, gdzie harmonizacja uznana została za efektywniejszy od koordynacji instrument ponadnarodowego oddziaływania. Polega ona na wyeliminowaniu kolizji pomiędzy danym systemem prawa narodowego państwa członkowskiego a prawem wspólnotowym, dostosowaniu regulacji prawnych państw członkowskich lub państw kandydujących do norm prawa wspólnotowego³⁴. Ma za zadanie ustanowienie standardów, które określają jakość towarów i usług, a także stosowanych w ich uzyskiwaniu technologii na obszarze objętym harmonizacją³⁵.

W procesie europeizacji harmonizacja dokonuje się wówczas, gdy prawo narodowe dalej funkcjonuje – nie zostaje zastąpione wspólnotowym, ale jest jednak pozbawione możliwości samodzielnego wyznaczania swoich celów. Prawo to musi się stosownie modyfikować na potrzeby dopasowania do prawa

³¹ Zob. np. T. Kotarbiński, *Traktat*, 1973, s. 15, 86, 186, 191 i 192; J. Służewski, *Zarys nauki*, s. 114; R. Stankiewicz, *Koordynacja*, s. 22.

³² Zob. np. B. Kurcz, *Harmonisation*, s. 287; S. Sołtysiński, *Dostosowanie prawa, passim*; J. Menkes, *Zbliżanie prawa*, s. 71 i n.; A. Wojciechowski, *Dostosowanie prawa, passim*.

³³ Pojęcie „europeizacja” w naukach o teoriach integracji jest wieloznacznie definiowane. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto tłumaczenie tego zjawiska jako wyraz wpływu procesu integracji europejskiej w ramach UE. W wyniku europeizacji dochodzi do wzajemnej interakcji między współwoluującymi europejskimi, narodowymi i regionalnymi podmiotami, które zmieniając się we wzajemnej relacji, kreują swoje środowisko, jakim jest złożony, wielowarstwowy i policentryczny system – UE. Zob. np. J. Olsen, *Europeizacja*, s. 476.

³⁴ Por. J. Ruskowski, *Ponadnarodowość*, s. 385.

³⁵ Por. N. Moussis, *Guide to European*, s. 61.

wspólnotowego³⁶. Jest to konieczne dla uzyskania przez narodowe systemy prawne niezbędnego poziomu homogeniczności i koherencji, wynikającego ze wspólnych celów³⁷. Dzieje się tak w wyniku transpozycji aktów prawa wspólnotowego wtórnego do krajowych porządków prawnych³⁸. Dla realizacji procesu harmonizacji o wiele większe znaczenie ma wtórne prawo wspólnotowe, które dla swoich potrzeb przyjęło formę dyrektywy³⁹. Jest to najważniejszy instrument harmonizacji systemów prawnych państw członkowskich⁴⁰. Natomiast istotę koordynacji w procesie europeizacji oddaje instytucja zalecenia⁴¹.

Harmonizacja może przyjmować różne postaci. W jednym z ujęć rozróżnia się harmonizację bezpośrednią i pośrednią⁴². Z uwagi na zróżnicowanie intensywności i zakres wskazuje się harmonizację: zupełną (całkowitą, totalną), częściową, minimalną, opcjonalną⁴³, alternatywną⁴⁴ czy techniczną⁴⁵. Odróżnia się także harmonizację dokonywaną przez regulację od odbywającej się w wyniku deregulacji⁴⁶. Wyodrębnia się również harmonizację twardą i miękką⁴⁷.

Porównując w literaturze harmonizację do koordynacji, podkreśla się, że mechanizm pierwszej pozwala na silniejszą ingerencję w samodzielność. Harmonizacja sprzyja powstawaniu układów ponadnarodowych, podczas gdy koordynacja wykazuje więcej cech międzyrządowych. *Janusz Ruskowski* stawia przy tym tezę, że słaba harmonizacja jest bliska koordynacji i odwrotnie – silna koordynacja jest zbliżona do harmonizacji. Koordynacja w przeciwieństwie do harmonizacji przynosi bowiem skromniejszy skutek integracyjny⁴⁸. Polega na powiązaniu krajowych systemów prawnych między sobą bez ich unifikacji czy harmonizacji⁴⁹. Z drugiej strony w studiach europejskich podkreśla się, że koordynacja może być szerzej wykorzystywana niż harmonizacja. O ile ta ostatnia częściej identyfikowana jest z prawem (choć może

³⁶ Por. *T. Kot*, *Harmonizacja prawa*, s. 543 i n.

³⁷ Por. *K. Popowicz*, *Dynamika integracji europejskiej*, s. 54.

³⁸ Por. *D. Braun*, *Delegation*, s. 10.

³⁹ Por. np. *K. Popowicz*, *Dynamika integracji europejskiej*, s. 55.

⁴⁰ Por. np. *M. Domańska*, *Implementacja dyrektyw*, s. 32.

⁴¹ Por. np. *Z.J. Pietras*, *Prawo wspólnotowe*, s. 168 i n.

⁴² Zob. np. *B. Kurcz*, *Dyrektywy Wspólnoty*, s. 74.

⁴³ Zob. np. *C. Mik*, *Europejskie prawo wspólnotowe*, s. 594.

⁴⁴ Zob. np. *B. Kurcz*, *Dyrektywy Wspólnoty*, s. 97.

⁴⁵ Por. *N. Moussis*, *Guide to European*, s. 61.

⁴⁶ Zob. np. *T. Kot*, *Harmonizacja prawa*, s. 565.

⁴⁷ Zob. np. *C. Mik*, *Europejskie prawo wspólnotowe*, s. 595; *R. Tokarczyk*, *Harmonizacja*, s. 70.

⁴⁸ Zob. szerz. *J. Ruskowski*, *Ponadnarodowość*, s. 389.

⁴⁹ Por. np. *I. Kawka*, *Gospodarcza działalność usługowa*, s. 61.

obejmować także zagadnienia ekonomiczne i społeczne), o tyle koordynacja ma większe spektrum zastosowania, w tym przede wszystkim polityczne (np. koordynacja zachowań państw, koordynacja procedur dowódczo-sztabowych, koordynacja polityk sektorowych itd.) oraz ekonomiczne (np. koordynacja polityki zatrudnienia, koordynacja polityki pieniężnej itd.)⁵⁰. W literaturze przedmiotu zgłaszany jest także pogląd, że koordynacja służy harmonizacji – jest środkiem zmierzającym do osiągnięcia harmonizacji określonych działań⁵¹. Koordynacja, obok unifikacji, harmonizacji oraz strukturalizacji, jest jedną z metod zbliżania do siebie praw państw członkowskich⁵². Każda z tych form oddziaływania zachowuje przy tym inny charakter.

Harmonizacja, podobnie jak europeizacja *bottom-up*, prowadzi do centralizacji, tyle że dokonuje się w nieco inny sposób, bowiem nie poprzez przesunięcie kompetencji narodowych na poziom ponadnarodowy, ale ich ujednotwienie⁵³. Z kolei technika koordynacji centralizuje podejmowanie decyzji w RE i przygotowuje prace realizowane przez jednostki przedstawicielskie państw członkowskich oraz jednostki organizacyjne struktur unijnych. Rekomendacje RE nie są prawnie wiążące, lecz wyznaczają je takie wartości, jak: konsensus, *benchmarking* i elastyczność⁵⁴.

Rozróżnienia harmonizacji i koordynacji dokonano *expressis verbis* w TFUE. Artykuł 2 ust. 5 w drugim akapicie wprost przewiduje, że środki koordynujące działania państw członkowskich nie obejmują harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Podobną formułę zastosowano w art. 149, odnoszącym się do dziedziny zatrudnienia.

Powyższe pozwala na konstatację, że harmonizacja nie stanowi synonimu koordynacji ani żadnej z jej postaci. Pomiędzy tymi pojęciami zachodzi jednak swoista więź funkcjonalna. Jest konsekwencją przyjęcia, że harmonizacja wyznacza kierunek koordynacji – jest jej celem. Jak słusznie wskazuje M.A. Waligórski: „ogólnie rzecz ujmując, celem działalności koordynacyjnej jest zharmonizowanie działań różnych jednostek czy zespołów jednostek dla osiągnięcia zamierzonych celów”⁵⁵. Takie postrzeżenie koordynacji znajduje uznanie

⁵⁰ Por. J. Ruskowski, *Ponadnarodowość*, s. 389.

⁵¹ Zob. K. Kokocińska, *Koordynacja działań*, s. 79.

⁵² Por. np. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, s. 592.

⁵³ Por. J. Ruskowski, *Ponadnarodowość*, s. 385.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 392.

⁵⁵ Zob. M.A. Waligórski, *Koordynacja – sposób administrowania*, s. 478.

w doktrynie, zarówno poprzednich okresów⁵⁶, jak i współcześnie⁵⁷. Stosowanie mechanizmów koordynacji pozwala na harmonizację działalności określonych jednostek⁵⁸ w sytuacji podziału czy też specjalizacji kompetencji⁵⁹. Uzyskana w ten sposób harmonizacja skutkuje wyeliminowaniem przeszkadzania sobie przez organy administracyjne i zapewnieniem współdziałania organów w rozwiązaniu jednego problemu społecznego⁶⁰. Tak osiągnięta harmonizacja stanowi istotną wartość w procesach administrowania publicznego⁶¹.

III. Koordynacja a inne formy oddziaływania

Koordynacja jako forma oddziaływania często jest zestawiana z formami działania administracji⁶². Zarówno w aktach prawnych, jak i literaturze zamiennie używana jest z pojęciami prawnymi opisującymi inne relacje między podmiotami. Wskazać tu można przede wszystkim takie pojęcia, jak: współdziałanie czy nadzór, kontrola i kierownictwo. Koordynacja opisywana jest jako ich składowa czy wypadkowa bądź jako termin obejmujący te formy jako jej element.

Niekiedy koordynację utożsamia się ze współdziałaniem lub współpracą. W praktyce administracyjnej koordynacja oraz współdziałanie i współpraca stanowią odmienne formy integrowania działań różnych podmiotów, podejmowanych w celu realizacji wspólnych celów. *Jerzy Starościak* w koordynacji upatrywał instrumentu pozwalającego na wyeliminowanie „przeszkadzania sobie” przez podmioty administracyjne, a dalej – zapewniającego współdziałanie tych podmiotów w rozwiązywaniu jednego problemu⁶³. W tym znacze-

⁵⁶ Zob. np. *H. Fayol*, *Administracja przemysłowa*, s. 4–8, 72–73. Zdaniem *H. Fayola* dla osiągnięcia harmonizacji oprócz funkcji koordynowania niezbędne są także inne funkcje, jak: przewidywanie, organizowanie, rozkazywanie i kontrola.

⁵⁷ Zob. np. *M. Stahl*, *Szczególne prawne formy*, s. 359.

⁵⁸ Zob. np. *M. Wierzbowski*, *A. Wiktorowska*, *Prawo administracyjne*, 2017, s. 82; *R. Michalska-Badziak*, *Powiązania organizacyjne*, s. 212; *J. Zimmermann*, *Prawo administracyjne*, 2018, s. 237.

⁵⁹ Por. *E. Knosala*, *Prawne układy sterowania*, s. 154.

⁶⁰ Por. *J. Starościak*, *Zarys nauki administracji*, 1966, s. 110.

⁶¹ Por. *W. Góralczyk jr*, *Kierownictwo*, s. 36.

⁶² Kwestia ta będzie szerzej analizowana w podrozdziale „Koordynacja jako forma działania administracji”.

⁶³ Zob. *J. Starościak*, *Zarys nauki administracji*, 1966, s. 110.

niu pojęciem bliskoznacznym opisującym te interakcje zdaje się być „kooperacja”⁶⁴.

Leksykalnie współdziałanie określane jest jako wspólne działanie, pomoc wzajemna w osiąganiu danego celu⁶⁵ czy wywieranie wpływu na coś, przyczynianie się do czegoś razem z innymi czynnikami⁶⁶. W teorii organizacji i zarządzania współdziałanie opisywane jest jako różne typy i rodzaje związków pomiędzy podmiotami (jednostkami lub grupami) służące koncentracji ich działań w realizacji wspólnego celu⁶⁷. W literaturze współdziałanie określane jest zazwyczaj przez pryzmat celu, choć pojawiają się propozycje postrzegania go jako relacji występującej pomiędzy jej uczestnikami⁶⁸.

Formy współdziałania mogą być różne, w zależności od rodzaju relacji i związanych nią podmiotów oraz celu, jakiemu służy. Godna uwagi jest propozycja rozróżniania współdziałania poprzez kryterium płaszczyzny, w jakiej występuje. Według tej koncepcji współdziałanie może przybierać formę informacyjną, rzeczową, fizyczną⁶⁹. W literaturze podkreśla się przy tym trudności interpretacyjne oraz dyskusje wokół zakresu poszczególnych kompetencji wspólnych⁷⁰. Dla opisanania kooperacji zazwyczaj wskazuje się takie formy współdziałania, jak: zgoda, uzgodnienie, porozumienie, opinia, wyrażenie stanowiska itp., przy czym nie ma zgodności co do treści tych terminów⁷¹. Jako warunek skuteczności działań podejmowanych w procesie współdziałania wskazuje się przy tym określone zasady: zasadę równorzędności i dobrowoli, zasadę celowości, zasadę skuteczności czy zasadę efektywności⁷².

Jeden z czołowych przedstawicieli ogólnej teorii sprawnego działania – T. Kotarbiński – wyraźnie odróżnia współdziałanie od koordynacji. To pierwsze postrzega dwojście: jako dodatnie (kooperacja pozytywna) i ujemne (kooperacja negatywna)⁷³. Specyfiką pierwszej jest współpraca, w drugiej – rywalizacja (konkurencyjność). Autor podkreśla, że z prakseologicznego punktu

⁶⁴ Por. M.A. Waligórski, *Kooperacja*, s. 544 i n.

⁶⁵ Zob. Nowy leksykon PWN, s. 1950.

⁶⁶ Zob. Słownik języka polskiego, s. 768.

⁶⁷ Zob. M. Bednarkiewicz (red.), *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, s. 590.

⁶⁸ Zob. B. Karolczak-Biernacka, *Współzawodnictwo*, s. 35.

⁶⁹ Zob. np.: B. Wiśniewski, Z. Piątek (red.), *Współczesny wymiar*, s. 35; J. Prońko, *Bezpieczeństwo państwa*, s. 68.

⁷⁰ Zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, 2006, s. 143.

⁷¹ Por. np. S. Biernat, *Działania wspólne w administracji*, s. 83–85.

⁷² Ciekawej kompilacji w tym zakresie dokonała M. Pomykała. Zob. M. Pomykała, *Z problematyki współdziałania*, s. 342–343.

⁷³ Zob. T. Kotarbiński, *Traktat*, 1958, s. 95 i n.

widzenia koordynacja jest istotnym warunkiem racjonalnej integracji działań. Tłumaczy ją jako uzgodnienie i wskazuje jej dwie postaci: negatywną i pozytywną. Strona negatywna polega na tym, by składniki całości nie przeszkadzały sobie, pozytywna – by się wspomagały⁷⁴. Przytoczyć także warto pogląd identyfikujący koordynację jako jeden z pięciu elementów współdziałania⁷⁵.

Nie budzi wątpliwości, że koordynacja i współdziałanie są pojęciami bliskoznacznymi. Występują jednak między nimi istotne różnice. Organ koordynujący zazwyczaj dysponuje pewną nadrzędnością czy uprawnieniami zwierzchnimi wobec podmiotów koordynowanych. Natomiast przy kooperacji występuje równorzędność podmiotów współdziałających. Jak jednak podkreśla Z. Leoński, pomimo tak zarysowanych różnic nie zawsze da się wyodrębnić obie instytucje⁷⁶. Jakkolwiek na potrzeby niniejszych rozważań przyjąć należy, że koordynacja i kooperacja nie są tożsame.

Koordynacja jest jedną z form oddziaływania wymienianą w literaturze obok kontroli, nadzoru i kierownictwa⁷⁷. Analiza dogmatyczna pokazuje przypadki zamiennego traktowania koordynacji z pojęciami kontroli⁷⁸, nadzoru⁷⁹ czy kierownictwa⁸⁰ bądź jako ich desygnatu, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części opracowania. Przyczyn takiego stanu należy się doszukiwać w tradycyjnym rozumieniu tego terminu, który od starożytności był kojarzony z układami podporządkowania.

Kontrola jest formą oddziaływania o najmniejszym rygorze podporządkowania. Jacek Jagielski wskazuje na dwa jej ujęcia: jako funkcję lub też jako swego rodzaju system organizacyjny, przy czym w odniesieniu do administracji publicznej szczególne zastosowanie ma jej funkcjonalna treść⁸¹. W literaturze utrzymuje się ukształtowany jeszcze w okresie dwudziestolecia międzywojennego pogląd, że kontrola toczy się na płaszczyźnie wiedzy, a nie woli. Jej celem jest ustalenie faktów oraz ich ocena⁸². Jest to ogół czynności zmierzających do

⁷⁴ Zob. *ibidem*, s. 215–216.

⁷⁵ Zob. L. Dattner, O współdziałaniu, s. 476–477, cyt. za: W. Brzozowski, Współdziałanie władz, s. 8.

⁷⁶ Zob. Z. Leoński, Nauka administracji, s. 128.

⁷⁷ Zob. np. W. Góralczyk jr, Kierownictwo, s. 11.

⁷⁸ Zob. np. art. 59 ust. 2 pkt 4 BezpMorskieU.

⁷⁹ Zob. np. art. 3 pkt 19, 20, 21 lit. b NadzUzupFinansU.

⁸⁰ Zob. np. art. 140a ust. 6 pkt 5 PrLot.

⁸¹ Zob. J. Jagielski, Kontrola w administracji, s. 18.

⁸² Zob. np. J. Staryszak, Prawo nadzoru, s. 62 i n.; W. Góralczyk jr, Kierownictwo, s. 18.

ustalenia stanu faktycznego w kontekście ich przejawów wzorcowych⁸³, przy zachowaniu określonych etapów kontrolnych⁸⁴. O ile kontrola może być elementem uprawnień koordynacyjnych, o tyle trudno jest bezwzględnie porównywać te dwie formy oddziaływania. Podstawowym argumentem jest brak wyraźnego pierwiastka władczego w uprawnieniach kontrolnych, podczas gdy w koordynacji jest on jednak widoczny.

Uzasadnione natomiast pozostają rozważania mające na celu zestawienie koordynacji z nadzorem. Nadzór stał się jednym z podstawowych środków prawnych pozwalających na realizację ogólnych celów publicznych⁸⁵. W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że jest on pojęciem szerszym od pojęcia kontroli, ponieważ obejmuje nie tylko kontrolę, ale i prawo wydawania wiążących zarządzeń i poleceń mających na celu usunięcie stwierdzonych braków i uchybień⁸⁶. Jak się jednak podkreśla, twierdzenie to jest prawdziwe tylko w sytuacji, w której uprzednio została przeprowadzona kontrola⁸⁷.

Zasadniczo „nadzór” funkcjonuje w dwojakim znaczeniu⁸⁸. Po pierwsze określenie to używane jest jako termin z zakresu prawa administracyjnego materialnego⁸⁹, z reguły na oznaczenie funkcji typu policyjnego, np. nadzoru budowlanego. Po wtóre używa się go w znaczeniu układu zależności między organami sprawującymi funkcje administracji publicznej. W nauce prawa administracyjnego zasadniczo wyodrębnia się dwa kierunki badawcze, których rozbieżności prowadzą się do ujęcia celu nadzoru⁹⁰. Pierwszy wiązał nadzór z problematyką samodzielności podmiotów wykonujących administrację publiczną w ramach decentralizacji⁹¹. W tym ujęciu nadzór traktowano jako element dyferencjujący struktury administracji na scentralizowane i zdecentralizowane, bowiem środki nadzoru wyznaczają granice samodzielności organu nadzorowanego. Instytucja nadzoru jest tu formą zapewniającą utrzymanie wzajemnych relacji między strukturami scentralizowanymi i zdecen-

⁸³ Zob. np. *M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński*, Polskie prawo administracyjne, s. 440; *J. Starościak*, Zarys nauki administracji, 1971, s. 352; *J. Zimmerman*, Prawo administracyjne, 2006, s. 165.

⁸⁴ Zob. np. *W. Dawidowicz*, Zagadnienia ustroju administracji, s. 34; *J. Boć* (red.), Prawo administracyjne, 2007, s. 389.

⁸⁵ Zob. np. *K. Sikora*, Rola nadzoru, s. 190.

⁸⁶ Por. *J. Filipek*, Prawo administracyjne, s. 217; *M. Jaroszyński*, Prawo administracyjne, s. 165.

⁸⁷ Zob. np. *A. Gołębiowska, A. Kociołek-Pęksa*, Kontrola i nadzór, s. 46.

⁸⁸ Por. *P. Rączka*, Nadzór nad samorządem, s. 86–87.

⁸⁹ Por. np. *M. Szewczyk*, Nadzór, s. 44.

⁹⁰ Zob. np. *B. Dolnicki* (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym, s. 459.

⁹¹ Zob. np. *C. Wiener*, Władza centralna i władza lokalna, s. 157.

tralizowanymi we względnej równowadze, przy równoczesnym zapewnieniu tym drugim należytej im dozy samodzielności⁹². W drugim kierunku badawczym główny nacisk położono na konieczność zapewnienia przez instytucję nadzoru integracji działań wszelkich podmiotów sprawujących funkcje administracyjne. Omawiana instytucja ma za zadanie uzgadnianie reprezentowanych przez te podmioty interesów, niejednokrotnie sprzecznych bądź rozbieżnych, zwykle z punktu widzenia administracji publicznej⁹³. Choć oba wyrosły ze wspólnego pnia, to – jak konstatuje Z. Niewiadomski – różnice występowały nie w poglądach na cel nadzoru, lecz na znaczenie poszczególnych elementów składających się na ten cel⁹⁴. W doktrynie prezentowany jest także pogląd, że pojęcie nadzoru ma rację bytu jedynie tam, gdzie między jednostkami nie występują powiązania organizacyjne, a jeżeli one są, należy zrezygnować z niego na rzecz kierownictwa⁹⁵.

Tak postrzegany nadzór – z jednej strony układ zależności między organami sprawującymi funkcje administracji publicznej, z drugiej zaś instytucja integracji działań wszelkich podmiotów sprawujących te funkcje – wykazuje się dużym podobieństwem z koordynacją. W pewnych zakresach można nawet mówić o zbieżności tych dwóch form oddziaływania, jak nie wręcz o zgodności. Podstawowym argumentem takiego porównania są elementy władcze obu.

Władztwo stanowi także – a raczej przede wszystkim – cechę kierownictwa. Jest to forma oddziaływania o wyższym stopniu władztwa niż nadzór⁹⁶. Wyrazem tego jest wydawanie podstawowych decyzji, które wpływają na kierunek i sposób działania. Główne elementy kierownictwa stanowią: nadzór, kontrola, zasadnicze wytyczne co do sposobu wykonywania zadań i organizacja wykonania. W ocenie M. Jaroszyńskiego niezbędnym elementem kierownictwa jest również koordynacja⁹⁷. Zdaniem W. Góralczyka jr kryterium władczości nie daje jednak pewności właściwego odróżnienia kierownictwa⁹⁸. Proponuje on, aby zabieg odróżnienia kierownictwa od innych form dokonywać poprzez perspektywę środków oddziaływania. W tej konwencji postrzega kie-

⁹² Zob. Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka, s. 50.

⁹³ Por. E. Schmidt-Assman, Nadzór państwowy, s. 248.

⁹⁴ Zob. Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego, s. 198.

⁹⁵ Zob. np. J. Boć, T. Kuta, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, s. 12.

⁹⁶ Por. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Prawo administracyjne, s. 211; J. Zimmermann, Prawo administracyjne, 2006, s. 139; W. Góralczyk jr, Kierownictwo, s. 19.

⁹⁷ Zob. M. Jaroszyński, Zagadnienia rad narodowych, s. 239.

⁹⁸ Zob. W. Góralczyk jr, Kierownictwo, s. 21.

rownictwo jako typową sytuację administracyjną opartą na władczych środkach oddziaływania. Wyróżnikiem kierownictwa od innych form oddziaływania władczego (w tym nadzoru i koordynacji) jest brak ustawowego powiązania środka oddziaływania z ustawowo określoną sytuacją. Organ kierujący swobodnie dobiera środki działania, chyba że przepisy ustawy tę swobodę ograniczają. Środki te nie muszą być przez ustawę określone, choć nie mogą być z nią sprzeczne. Jako funkcje kierownictwa wymienia się: planowanie, koordynację, organizowanie, kontrolę i badania naukowe dla potrzeb kierownictwa⁹⁹. Podobnie jak w kierownictwie należy dopuścić w koordynacji możliwość istnienia kategorii środków koordynacyjnych tworzonych *ad hoc*¹⁰⁰. Niektórzy idą jeszcze dalej i mówią wprost o funkcji „kierowniczo-koordynacyjnej”¹⁰¹. Analizując koordynację przez ten pryzmat, można dostrzec pewne podobieństwa do kierownictwa. Koordynacja, podobnie do kierownictwa i przeciwnie do nadzoru, wykazuje się swobodą w doborze środków oddziaływania na podmioty podporządkowane, z zachowaniem ustawowych ograniczeń. Stanowi formę oddziaływania dopuszczającego wszelkie władcze środki działania, z zastrzeżeniem wykluczeń ustawowych¹⁰².

Jak zauważa *W. Góralczyk jr*, kierownictwo realizowane w odniesieniu do więcej niż jednego podmiotu będzie w sposób naturalny dążyło do eliminacji potencjalnych wzajemnych sprzeczności. To wypełnia znamiona koordynacji. Wówczas koordynacja i kierownictwo będą się pokrywać. Podobną konstatację można odnieść do nadzoru¹⁰³.

Pomimo wielu podobieństw z nadzorem i kierownictwem koordynacja nie może być z nimi utożsamiana. Kierowanie jest to proces sterowania, przeniesienia informacji w sensie wywierania wpływu na pewne zjawisko w pożądanym kierunku¹⁰⁴. Chociaż koordynacja występuje w układach nadzoru i kierownictwa, to jednak nie jest wyłącznie ich składową. Stanowi odrębną instytucję kształtującą interakcje pomiędzy podmiotami nią powiązanymi. Jest bowiem formą oddziaływania, która wykracza poza obszary stosowalności kontroli, nadzoru czy kierownictwa występującego w układach podporządkowania. Koordynacja znajduje zastosowanie także w układach niepodporządkowanych. O ile więc specyfiki koordynacji można się doszukiwać w istocie kon-

⁹⁹ Por. *W. Brzeziński*, *Administracja państwa*, s. 118.

¹⁰⁰ Por. *W. Góralczyk jr*, *Kierownictwo*, s. 39.

¹⁰¹ Zob. np. *A. Burda*, *R. Klimowiecki*, *Prawo państwowe*, s. 439.

¹⁰² Zob. *W. Góralczyk jr*, *Kierownictwo*, s. 23–25.

¹⁰³ Por. *ibidem*, s. 37–38.

¹⁰⁴ Zob. *E. Iserzon*, *Prawotwórcza działalność*, s. 838.

troli, nadzoru czy kierownictwa, o tyle jako forma oddziaływania *sensu largo* zachowuje odrębność i – jak się zdaje – większą uniwersalność. W takim ujęciu nabiera charakteru samoistnej instytucji prawnej. Znajduje zastosowanie nie tylko do układów podporządkowanych, ale także, a wręcz przede wszystkim, do tych, gdzie oddziaływanie między podmiotami nie wynika z kompetencji zwierzchnich opartych na zasadzie podporządkowania. Determinantem ich powiązania staje się ten sam bądź taki sam cel, jaki realizują, a koordynacja odpowiada potrzebom synchronizacji ich działań.

Ponadto, jak słusznie zauważa *W. Góralczyk jr*, koordynację różni od nadzoru, kierownictwa i nawet współdziałania parametr liczby powiązanych nią podmiotów¹⁰⁵. W literaturze wyrażono pogląd, że w przypadku koordynacji liczba podmiotów nie może być mniejsza niż trzy, gdzie dwa z nich są objęte wpływem koordynacyjnym¹⁰⁶. Twierdzenie to pozostaje właściwe w odniesieniu do koordynacji, w której występuje podmiot koordynujący; traci zaś na zasadności wobec koordynacji, gdzie rolę koordynującą pełni norma prawna bez konieczności wyłaniania organu koordynującego¹⁰⁷. Niemniej jednak pozostaje trafne w części warunkującej koordynację istnieniem co najmniej dwóch podmiotów objętych wpływem koordynacyjnym. W tym zakresie można mówić o różnicy względem kontroli, nadzoru i kierownictwa. W każdej z tych form oddziaływania może być tylko jeden podmiot podległy. Tymczasem w koordynacji podmiotów podległych nie może być mniej niż dwa.

Podsumowując tę część rozważań, można stwierdzić, że koordynacja stanowi termin opisujący zależności pomiędzy powiązаныmi nim podmiotami. Jej warunkiem jest jednolitość celu właściwego dla każdego z powiązanych podmiotów. Jest ona formą oddziaływania zwierzchniego wyrażonego władztwem czynnika koordynującego nad podmiotami koordynowanymi. Podstawową determinantą jest cel ogólny uzasadniający łączenie podmiotów w koordynację. Jest to proces służący realizacji tak postawionego celu. Przedmiotem koordynacji jest synchronizacja działań podmiotów, których partykularne cele korespondują z jej celem głównym.

Jest wartością samoistną, tzn. istnieje niezależnie od innych rodzajów oddziaływania, jak kontrola, nadzór, kierownictwo, harmonizacja czy współdziałanie, pomimo że niejednokrotnie pozostaje ściśle z nimi związana bądź do nich zbliżona. Podobnie do kierownictwa i przeciwnie do nadzoru koordy-

¹⁰⁵ Zob. *W. Góralczyk jr*, *Kierownictwo*, s. 37–38.

¹⁰⁶ Zob. np. *J. Jędrzejewski*, *Koordynacja terenowa*, s. 7.

¹⁰⁷ Szerzej będzie o tym mowa w podrozdziale „Rodzaje koordynacji”.

nacja wykazuje się swobodą w doborze środków oddziaływania na podmioty podporządkowane, z zachowaniem ustawowych ograniczeń.

Koordynacja jako instytucja prawna znajduje zastosowanie zarówno w układach podporządkowanych, jak i niepodporządkowanych. W ujęciu teologicznym jest czynnością, która ma na celu doprowadzenie do spójnego i skutecznego funkcjonowania całości dzięki odpowiedniemu działaniu poszczególnych jej części składowych.

Forma koordynacji może być różna. Może być elementem stosowania środków władczych, w tym wynikających ze sprawowania nadzoru, jak też stanowić formę niewładczą wyrażoną np. opinią, zaleceniem czy uzgodnieniem. Może także przybrać formę świadcząca poprzez zapewnienie obsługi czy wsparcie w działalności, o czym będzie szerzej mowa w dalszej części opracowania. Przyjmując inne kryterium – stopnia zależności – koordynacja stanowi formę oddziaływania lokującą się pomiędzy kooperacją i kierownictwem.

Kluczem do postrzegania koordynacji nie powinno być przy tym wtłaczanie jej w sztywne ramy definicyjne, lecz wręcz przeciwnie – postrzeganie jej jako wielopostaciowej formy działania administracji. Tym bardziej że w administracji publicznej dostrzegalna jest ewolucja funkcji koordynacyjnych¹⁰⁸.

§ 2. Rodzaje koordynacji

I. Klasyfikacja rodzajów koordynacji

Złożoność koordynacji jako instytucji prawnej przejawia się w różnych jej odmianach. Ich mnogość nakazuje podejść do koordynacji w sposób porządkujący, tym bardziej że nie ma jednolitej formuły prawnej. W administracji publicznej koordynacja przybiera różne postaci. Podstawowym elementem każdego jej rodzaju, stanowiącym warunek jej skuteczności, jest przejrzysty system przepływu informacji pomiędzy układem koordynowanym a układem koordynującym¹⁰⁹. Bez spełnienia tego warunku nie może być mowy o efektywnym koordynowaniu działań. Mając na względzie specyfikę kompetencji koordynacyjnej¹¹⁰, klasyfikacja koordynacji może nastroczać trudności, a gra-

¹⁰⁸ Por. *M. Stahl*, *Szczególne prawne formy*, s. 362.

¹⁰⁹ Por. np. *E. Knosala*, *Prawne układy sterowania*, s. 150.

¹¹⁰ W zakresie kompetencji koordynacyjnej zob. szerz. podrozdział „Koordynacja jako kompetencja”.

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl