

# Koordynacja w administracji publicznej

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# Wstęp

W dobrze zorganizowanym systemie administracji publicznej nie powinno być podmiotów izolowanych, osamotnionych, tj. takich, które nie są sprzężone z żadnym innym podmiotem. W każdym systemie aktywności grupowej nieodzowna jest swoista działalność o charakterze porządkującym, harmonizującym, synchronizującym funkcjonowanie cząstkowe<sup>1</sup>. Każdy podmiot ujęty w systemie administracyjnym powinien się przyczynić do uwspólnienia i efektywnego powodzenia danej zbiorowości według zasady: całość wpływa na powodzenie jednostek, ale i jednostki powinny się współprzyczynić do poprawienia i ulepszenia powodzenia całości wspólnego dobra<sup>2</sup>. Podmioty tego systemu, pomimo nierzadkich animozji i konfliktów, powinny wspólnie funkcjonować przy realizacji jednolicie postrzeganego celu<sup>3</sup>. Stąd niezbędny jest właściwy konsensus, którego wyrazem będzie jak najsprawniejsza realizacja postawionych celów znajdujących źródło w zadaniach publicznych. Niezbędna do tego jest właściwa technika powiązań takich podmiotów odpowiadająca tym potrzebom w zakresach, w których inne techniki są nieadekwatne. Osiągnięciu tego założenia mogą służyć różne formy działania. Jedną z nich jest koordynacja.

Koordynacja stanowi jedną z dyrektyw usprawniających wielopodmiotowe działania złożone i jest warunkiem racjonalnej integracji działań. Jako przejaw zorganizowanego działania w warunkach administracji publicznej stanowi instrument zarządzania publicznego o walorach usprawniających. Działalność koordynacyjna jest nieodłączną cechą organizowania aktywności podmiotów administracji publicznej i podlega intensyfikacji w miarę rozwoju i umacniania się więzi organizacyjnych.

Nauka próbowała i nadal próbuje identyfikować instytucję koordynacji. W literaturze można spotkać różne ujęcia koordynacji. Co więcej, każda dys-

---

<sup>1</sup> Zob. A. Burda, *Problemy koordynacji*, s. 2.

<sup>2</sup> Zob. B. Jastrzębski, *Problemy funkcjonowania*, s. 117; *tenże*, *Wybrane zagadnienia*, s. 233–234.

<sup>3</sup> Por. T. Kotarbiński, *Traktat*, 1973, s. 202.

cyplina naukowa, w której pojawia się ten termin, znajduje swoje dla siebie wy tłumaczenie jego zakresu znaczeniowego. Inaczej pojęcie to adaptują nauki socjologiczne, inaczej ekonomia i finanse czy nauki o zarządzaniu i jakości, a jeszcze inaczej nauki prawne. Rozważania nad znaczeniem terminu „koordynacja” nie cieszą się obecnie szczególnym zainteresowaniem nauki prawa. W szerszym zakresie badania tej instytucji były prowadzone w warunkach poprzedniego ustroju.

W okresie PRL, gdzie koordynacja była przedmiotem głębszej analizy doktrynalnej, dostrzegano dowolność i niekonsekwencję w posługiwaniu się terminem „koordynacja”. Powodowało to trudności w interpretacji przepisów, a w efekcie zamęt terminologiczny utrudniający formułowanie konstruktywnych, użytecznych dla praktyki wniosków. Obecnie, pomimo odmiennych uwarunkowań ustrojowoprawnych, wątpliwości te są wciąż aktualne. Koordynacja nadal pozostaje materią o niezdefiniowanej treści normatywnej. Niezależnie od tego zyskuje na zastosowaniu nie tylko w aktach prawnych, ale także w praktyce, zwłaszcza w warunkach administracji publicznej.

We współczesnej literaturze przedmiotu utarł się pogląd, że w rozbudowanych strukturach administracyjnych koordynacja staje się swoistym środkiem zaradczym na problemy wynikające z rozdrobienia kompetencji i coraz dalej idącej profesjonalizacji. Jej doniosłość w administracji publicznej uzależniona jest bowiem od poziomu wyspecjalizowania jej organów, a także od stopnia decentralizacji i dekoncentracji kompetencji. W aparacie administracji publicznej koordynacja jest elementem procesu administrowania, ciągiem działań faktycznych i prawnych organów administracyjnych funkcjonalnie ze sobą powiązanych. Polega na stosowaniu całego zespołu form i środków służących zapewnieniu zgodnego ich działania, tj.: osiągnięciu jedności działania, likwidacji powstałych rozbieżności, eliminowaniu konfliktów, usuwaniu niepotrzebnego dublowania się działań, a jednocześnie zapobieganiu tym zjawiskom<sup>4</sup>.

Dorobek współczesnej nauki prawa również nie wyczerpuje rozumienia koordynacji w warunkach administracji publicznej, choć pojawiają się w tym zakresie wartościowe głosy. Wskazać warto: *M.A. Waligórskiego*<sup>5</sup> i *M. Stahl*<sup>6</sup>, *J. Jakubek-Lalik*<sup>7</sup>, *M. Mączyńskiego*<sup>8</sup>, którzy próbują mierzyć się ze współcze-

---

<sup>4</sup> Por. *E. Kornberger-Sokołowska*, Prawne formy koordynacji, s. 7; *Z. Rybicki*, Działalność i organizacja, s. 192; *Z. Leoński*, Nauka administracji, s. 166; *S. Cieślak*, Praktyka organizowania, s. 63 i n.

<sup>5</sup> Zob. *M.A. Waligórski*, Koordynacja – sposób administrowania, s. 477 i n.

<sup>6</sup> Zob. *M. Stahl*, Szczególne prawne formy, s. 357 i n.

<sup>7</sup> Zob. *J. Jakubek-Lalik*, Koordynacja, s. 93 i n.

snym znaczeniem koordynacji<sup>9</sup>. Kompleksowego jej uchwycenia w prawie administracyjnym w ostatnim czasie podjął się R. Stankiewicz<sup>10</sup>, co stanowi bardzo wartościowy wkład w dorobek współczesnej nauki w tym zakresie. Poglądy te dostarczają ważnych argumentów w dyskusji o koordynacji i jej roli w administracji publicznej. Przybliżają one istotę koordynacji, lecz jej nie wyczerpują w kontekście organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. Stąd kolejne rozważania podejmowane w przedmiocie koordynacji w administracji publicznej zdają się być uzasadnione i potrzebne.

Zasadniczym celem niniejszej monografii jest uchwycenie koordynacji jako instytucji prawnej. Płaszczyzną badawczą jest administracja publiczna, w której organizacji i funkcjonowaniu koordynacja znajduje szerokie i bardzo ważne zastosowanie. Stąd rozważania będą prowadzone głównie przez profil prawa administracyjnego przy wykorzystaniu metod badawczych właściwych dla nauk prawnych. Zważywszy jednak na przyjęty kontekst rozważań, dla uchwycenia właściwego obrazu koordynacji w administracji publicznej zasadne zdaje się również uwzględnienie pryzmatu nauki administracji, a także odwołanie się do dorobku nauki o zarządzaniu i jakości. Niemniej jednak niniejsze opracowanie ma ambicję przynależeć do nauki prawa administracyjnego.

Stąd też w niniejszych rozważaniach zastosowano przede wszystkim prawnodogmatyczną metodę badawczą, właściwą dla analizy przepisów prawnych, orzecznictwa sądowego, jak również aktów typu *soft law* – w zakresach regulujących instytucję koordynacji w administracji publicznej. Równie ważna była metoda teoretycznoprawna, pozwalająca na analizę różnych instytucji prawnych na podstawie poglądów doktryny. Dodatkowo zastosowano także metodę historycznoprawną – pozwoliła ukazać zmiany w legislacji oraz chronologiczny zarys wdrażanych rozwiązań prawnych związanych z kształtowaniem roli koordynacji w administracji publicznej, wraz z odwołaniem się do poglądów nauki w tym zakresie. Ponadto w opracowaniu zastosowano metody prawnoporównawczą oraz aksjologiczną. Pierwsza pozwoliła na porównanie określonych instytucji prawnych będących instrumentami organizacji i funkcjonowania administracji publicznej oraz dokonanie analizy podobieństw i różnic z koordynacją oraz podjęcie próby ich wyjaśnienia. Kontekst aksjologiczny odwołuje się z kolei do kwestii wartości wyrażanych dla koordyna-

---

<sup>8</sup> Zob. M. Mączyński, Koordynacja i współdziałanie, s. 29 i n.

<sup>9</sup> W tym zakresie zob. także P. Niemczuk, Aksjologia koordynacji, s. 763 i n.; *tenże*, Ewolucja koordynacji, s. 41 i n.

<sup>10</sup> Zob. R. Stankiewicz, Koordynacja, *passim*.

cji w prawie. Powinny one nie tylko odpowiadać potrzebom funkcjonowania administracji publicznej, ale także pozostawać w zgodzie z wartościami społecznymi. Choć metoda ta jest kontrowersyjna, jej wiarygodność jest w nauce podważana, to jednak pozwala na uzupełnienie rozważań o walor wartości koordynacji w administracji publicznej. W pracy zastosowano metody teoretyczne, m.in. analizę, syntezę, zestawienia, porównania, wnioskowanie i uogólnienia.

Zasadnicze dla podjętych rozważań jest założenie, że koordynacja jest instytucją prawną podnoszącą sprawność administracji publicznej. Generuje to kolejne kwestie, w tym przede wszystkim ustalenie istoty koordynacji jako formy działania administracji publicznej, a także zależności pomiędzy wymogami administracji publicznej a statusem prawnym koordynacji oraz jej roli w realizacji zadań publicznych. W rozważaniach o koordynacji w administracji publicznej pojawia się także pytanie, czy koordynacja odpowiada potrzebom współczesnej administracji publicznej. Na potrzeby tak sformułowanych założeń niezbędne było uwzględnienie jako kanwy opracowania kilku powiązanych ze sobą zagadnień ukazujących specyfikę koordynacji w administracji publicznej.

Kwestią wyjściową było określenie natury koordynacji. Jej uchwycenie wymagało ustalenia pojęcia koordynacji, rodzajów koordynacji oraz jej materii. W celu wyodrębnienia tego pojęcia konieczne było umiejscowienie rozważań w obszarze nauk społecznych z uwzględnieniem ich specyfiki. Zważywszy na charakter koordynacji, niezbędne było zestawienie jej z harmonizacją oraz ustalenie między nimi podobieństw i różnic. Tezą szczegółową tej części rozważań jest stwierdzenie, że nie są tożsamymi formami oddziaływania. Doprecyzowanie pojęcia koordynacji wymagało zestawienia go także z innymi formami oddziaływania obecnymi w administracji publicznej, a w szczególności współdziałaniem oraz nadzorem, kontrolą i kierownictwem. Pozwoliło to wyłonić na ich tle koordynację jako odrębną formę oddziaływania w administracji publicznej, przyjmującą różne postaci. W tym zakresie przyjęto trzy kategorie pozwalające wyodrębnić: terytorialne odmiany koordynacji, sektorowe odmiany koordynacji i szczegółowe odmiany koordynacji. Dla każdej z nich koordynacja przybiera różne postaci. Przeprowadzona w tym zakresie analiza przekonuje o bogactwie odmian koordynacji, a także o jej złożoności. Na jej materię składają się czynniki, które w różny sposób ją determinują. Szczególnie ważne jest tu spojrzenie przez pryzmat czynników podmiotowego i przedmiotowego. W tym zakresie wyłoniła się teza szczegółowa, że bez podmiotów nie można mówić o koordynacji ich funkcjonowania, a bez zadań koordynacja

byłaby bezprzedmiotowa. Uznany w literaturze determinantem jest także cel koordynacji oraz służący jej przepływ informacji, bez którego nie zachodziłyby procesy koordynacyjne. Naturę też można upatrywać również poprzez identyfikację jej cech, na które m.in. składają się: charakter prawny i cel, a także zasady, podział ról, specjalizacja zadań oraz obowiązek i dynamizm.

Ustalenie natury koordynacji pozwoliło na wyłonienie i przeanalizowanie najważniejszych jej paradygmatów w administracji publicznej. W tym zakresie za najistotniejszy przyjęto kontekst prawny, co wynika z zasadniczego celu opracowania – identyfikacji koordynacji jako instytucji prawnej służącej organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej. Stosowanie określonych instrumentów prawnych jest jednak uzależnione od wypełnienia dwóch płaszczyzn o pozaprawnym charakterze. Pierwsza ma charakter prakseologiczny, druga zaś – aksjologiczny. Obok ujęcia dogmatycznego stają się one paradygmatami koordynacji w administracji publicznej. Koordynacja jako przejaw zorganizowanego działania w warunkach administracji publicznej stanowi instrument zarządzania publicznego o walorach usprawniających. Stąd dla potrzeb właściwego uchwycenia jej specyfiki niezbędne zdaje się nawiązanie do walorów prakseologii. Kontekst aksjologiczny zdaje się konieczny do ustalenia charakteru koordynacji z perspektywy wartości, jakie wnosi do administracji publicznej, w tym głównie poprzez prawo administracyjne. Też wyznaczającą rozważania w tym zakresie jest pytanie, czy stanowi ona samoistną wartość dla administracji publicznej, czy jedynie powiela wartości, które występują w prawodawstwie, a jeżeli tak, to jakie i w jakim stopniu.

Szczególnie ważna w rozważaniach o koordynacji jest analiza jej funkcjonalności. W warunkach administracji publicznej nabiera to podstawowego znaczenia, ponieważ jest ściśle związane z zadaniami publicznymi, a dalej – z kompetencjami do ich realizacji. Aby więc mówić o koordynacji, konieczne jest spojrzenie na tę instytucję przez pryzmat kompetencji. Co więcej, zasadna zdaje się teza, że immanentną cechą koordynacji jest kompetencja. Uchwycenie koordynacji jako kompetencji wymaga kilkietapowej analizy. Wpierw odnieść się trzeba do konstrukcji ustrojowoprawnej układu zadanie – kompetencja, a następnie spojrzeć na kompetencję jako na instytucję prawną. Uzyskanie obrazu koordynacji jako kompetencji pozwoli na analizę środków do ich realizacji. Koordynacja to stosowanie określonych środków będących ciągiem działań faktycznych i prawnych funkcjonalnie ze sobą powiązanych. Jej złożoność skutkuje różnorodnością środków koordynacyjnych stosowanych w administracji publicznej. Ich liczba i niejednorodność wymagają zastosowania założeń porządkujących. W literaturze zgłoszono kilka propozycji takich katego-

ryzacji, z których wyłaniają się dwie podstawowe techniki. W ramach pierwszej typologii środków koordynacyjnych można dokonywać w oparciu o kryteria klasyfikujące, w ramach drugiej – w odniesieniu do określonych prawnych form działania administracji. Obie techniki się nie wykluczają, a niejednokrotnie uwzględniają te same środki, tyle że porządkujące na podstawie innych założeń, dostarczając przy tym interesującego materiału badawczego. Zastosowanie ich pozwoliło wyłonić kluczowe dla administracji publicznej środki koordynacyjne, tj.: porozumienie, naradę koordynacyjną, plan, zalecenie koordynacyjne oraz reguły i normy kolizyjne.

Poczynione ustalenia w zakresie natury koordynacji, jej paradygmatów i funkcjonalności pozwoliły na podjęcie próby określenia jej zastosowania w administracji publicznej. Na obraz implementacji koordynacji w administracji publicznej składa się proces jej wdrażania w ujęciu dziejowym, aż do współczesnych jej przejawów. Podstawą tych rozważań jest jednak ustalenie charakteru koordynacji jako formy działania administracji. Tezą tej części rozważań jest założenie, że o ile specyfiki koordynacji w administracji publicznej poszukiwać należy w konstrukcji prawnej formy działania, to jednak nie jest to żadna z klasycznych jej postaci. Jako forma niemieszcząca się w katalogu prawnych form działania administracji wymaga ona odrębnego spojrzenia i określenia. Za *M. Stahl*<sup>11</sup> jako najwłaściwsze dla niniejszego opracowania sformułowanie koordynacji uznano „szczególną formę działania administracji”. Szczególność koordynacji jako formy działania wynika z różnych względów, przede wszystkim z jej różnorodności i złożoności. To powoduje, że przejawy koordynacji w administracji publicznej obecnie także pozostają niejednolite. Wyłonienie wielu rodzajów koordynacji powoduje, że w administracji publicznej różnie się przejawia, w zależności od układu, w jakim zachodzi. W poszczególnych układach może się bowiem przejawiać w odmienny sposób. Wyrazem tego są konkretne typy. Zmienne wynikające z przyjęcia określonego układu skutkują wielowymiarowością spojrzeń na koordynację. W konsekwencji dla wyłonienia konkretnych typów koordynacji i ich uporządkowania potrzebna jest ich systematyzacja z uwzględnieniem określonych kryteriów. W opracowaniu za najbardziej wyraziste przyjęto: kryterium ustrojowe, strukturę terytorialną, zależność między podmiotami oraz instrument koordynacji. W odniesieniu do tych kryteriów można mówić o swoistych układach koordynacyjnych, tj. kolejno: w ramach kryterium ustrojowego o układzie monistycznym, dualistycznym i pluralistycznym; w ramach kryterium terytorialnego o ukła-

---

<sup>11</sup> Zob. *M. Stahl*, *Szczególne prawne formy*, s. 325.

dzie horyzontalnym i wertykalnym; w ramach kryterium zależności o układzie podporządkowania i niepodporządkowania oraz o układzie podmiotowym i przedmiotowym. Każdy z tych układów zachodzi niezależnie od innych, niejednokrotnie się krzyżują. Uwzględnienie wszystkich pozwala na identyfikację odmiennych przejawów koordynacji, co do zasady różniących się od siebie. W efekcie pozwoli to na wyłonienie wielowymiarowości koordynacji w administracji publicznej jako instytucji prawnej.

Koordynacja jako instytucja prawna znajdowała zastosowanie w administracji publicznej w różnych okresach dziejów Polski. Obecna była w modelu państwa socjalistycznego, właściwa pozostaje również dla współczesnej administracji publicznej. Znajduje zastosowanie w organizacji interakcji wewnątrz sektora publicznego, a także w obszarach niepublicznych. Stanowi ważny, o ile nie najważniejszy, instrument łączenia sektora publicznego z niepublicznym. Ponadto jest wykorzystywana na poziomie organizacyjnym UE czy w wymiarze międzynarodowym. Obecnie, pomimo szerokiego i zróżnicowanego zastosowania koordynacji w administracji publicznej, nie istnieje jej normatywny wzorzec działania ani doktrynalnie uznana formuła. Stąd konieczne są rozważania pozwalające przybliżyć jej istotę i znaczenie.



**Przejdź do księgarni →**

**ksiegarnia.beck.pl**