

Rozdział I. Istota koordynacji

§ 1. O potrzebie tworzenia kooperacyjnych relacji w ramach aparatu administracyjnego – zagadnienia wstępne

Administracja publiczna to złożone i skomplikowane zjawisko społeczne¹, które jako swoisty system organizacyjny powinno tworzyć wewnętrznie spójną całość. Jak wskazuje S. Wrzosek, z punktu widzenia nauki administracji, która odwołuje się do teorii organizacji i zarządzania, administracja publiczna jest powołana do realizacji przydanej jej misji². Niezależnie od rozmaitych poglądów, jakie można spotkać w zakresie objaśniania w doktrynie tegoż pojęcia w jego ujęciu definicyjnym³, można traktować ją jako organizację utworzoną w celu wykonywania zadań publicznych w sposób określony przez prawo⁴, jak również swoistą działalność⁵. Mówiąc o administracji, mamy więc zawsze na myśli pewien zamierzony sposób organizacji jakiejś wspólnoty ludzkiej, oparty o konieczność tworzenia określonych reguł jej funkcjonowania⁶.

Ustrój administracji traktowany jest jako jego tworzenie (tegoż ustroju) oraz strukturę⁷. Podmioty wykonujące administrację publiczną tworzą swoisty aparat administracyjny – system różnorodnych podmiotów powiązanych określonymi relacjami, powołanych do wypełniania zadań publicznych⁸. System ten traktowany jako całość jest powoływany do realizacji określonych ce-

¹ Status nauki administracji w Z. Cieślak (red.), Nauka administracji, 2017, s. 46.

² S. Wrzosek, Misja administracji publicznej, s. 48.

³ Wyczerpującą prezentację poglądów dotyczących ujmowania pojęcia administracji znaleźć można m.in. np. w M. Stahl, Pojęcie administracji, s. 11.

⁴ J. Lang, Zagadnienia wstępne, s. 23.

⁵ Tamże. E. Knosala problem ten ujmuje poprzez pryzmat definiowania administracji w sensie materialnym i w sensie funkcjonalnym – zob. E. Knosala, Rozważania, s. 15 i n.

⁶ R. Stankiewicz, Prawo administracyjne, s. 11.

⁷ W. Dawidowicz, Zagadnienia ustroju, s. 18.

⁸ R. Stankiewicz, Prawo administracyjne, s. 14.

łów⁹ i wypełniania określonych zadań, zarówno w układach pionowych (wieloszczeblowość), jak i poziomych (resortowość).

Rozwój kooperacyjnych więzi między organami stanowi wyraz tendencji rozwojowych współczesnego systemu administracji publicznej¹⁰ – wynika z określonego układu stosunków społecznych i gospodarczych, a także politycznych. Podstawę organizowania działań w obszarze „wspólnych spraw”, przy ustawowym nakazie wspólnego osiągania celu publicznego, stanowią ustrojowe zasady sprawowania władzy w państwie oraz gwarantowany konstytucyjnie ustrój terytorialny oparty na decentralizacji władzy publicznej i umacnianiu uprawnień wspólnot samorządowych. Zmieniające się uwarunkowania społeczne, gospodarcze, a także terytorialne wymagają nowych sposobów organizowania wykonywania funkcji państwa i odpowiedniej organizacji ich działań. Naturalną konsekwencją wspólnej przestrzeni działania, a co za tym idzie – występowania problemów wymagających konsensusu przy ich rozwiązywaniu, jest kształtowanie relacji na zasadzie współpracy. Dlatego w działaniach legislacyjnych konieczne jest ciągle pogłębianie procesów decentralizacji w poszczególnych sferach życia społeczno-gospodarczego, intensyfikowanie demokratycznych form sprawowania rządów, zwiększenie obszarów współstanowienia i współodpowiedzialności podmiotów władzy wykonawczej na różnych stopniach podziału terytorialnego, a także rozwijanie instrumentów współpracy administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz wprowadzanie procedury publicznoprawnych działań powiązanych¹¹.

Wieloaspektowy charakter stosunków społeczno-gospodarczych, skutkujący ustawowym formułowaniem złożonych zadań publicznych, powoduje, że podmioty władzy publicznej wchodzą w skomplikowane wzajemne relacje. Wyznaczane zadania publiczne wymagają kompleksowych regulacji normatywnych, umiejscowienia aktywności podmiotów władzy publicznej w całości kształcie systemu prawa. Powinno się to jednocześnie odbywać przy pełnym respektowaniu podstawowych zasad konstytucyjnych określających ustrój gospodarczy i polityczny państwa. Wymaga to normatywnego uporządkowania, odpowiedniej struktury organizacyjnej i organizacji działania. Ich modelowa-

⁹ O celach prawa administracyjnego zob. m.in. Z. Duniewska, Prawo administracyjne – wprowadzenie, s. 104 i n.

¹⁰ Na temat uwarunkowania kształtowania współczesnej administracji publicznej i przekształceń jej funkcji zob. m.in.: B. Adamiak, Uwagi o współczesnej koncepcji, s. 123 i n.; J. Boć, Założenia badawcze, s. 181 i n.; T. Rabska, Pytania o stan; Z. Niewiadomski, Pojęcie administracji, s. 1–60 i wskazywana tam literatura.

¹¹ Zob. także D. Sześciło, M. Niziołek, Administracja współpracująca, s. 276.

nie przyczyniać się ma do zapewnienia skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych. Staje się to szczególnie skomplikowane, gdy ustawowo określone zadania publiczne realizowane są na każdym poziomie sprawowania władzy publicznej, w różnych układach terytorialnych.

W szczególności przedmiotem regulacji staje się tutaj układ stosunków w systemie tychże organów, tworzący sieć powiązań organizacyjnych i pozaorganizacyjnych. Relacje zachodzące pomiędzy organami administracji kształtowane są – obok struktury organizacyjnej całości aparatu administracyjnego – przez prawo ustrojowe administracyjne¹².

Sam zaś aparat administracyjny jest jednym z przykładów działania zespołowego, zorganizowanego¹³. Aparat ten jako racjonalnie zorganizowana zbiorowość wymaga zharmonizowania jego działań.

Brak wątpliwości, że administrację cechuje ciągły rozrost jej zadań¹⁴ wynikający z wielu powodów. W literaturze przedmiotu od dawna wskazywano „niezbędność” istnienia relacji kooperacyjnych (w tym koordynacyjnych) w administracji¹⁵, podkreślając również, że ustawodawca, wprowadzając tego typu mechanizmy, kieruje się potrzebą rozszerzenia kręgu podmiotów uczestniczących w rozwiązywaniu problemów o charakterze kompleksowym¹⁶. Jej wprowadzanie staje się „koniecznym składnikiem kompleksowego działania administracji”¹⁷. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w rozbudowanych strukturach administracyjnych koordynacja staje się swoistym środkiem zaradczym na problemy wynikające z rozdrobienia kompetencji i coraz dalej idącej profesjonalizacji¹⁸.

Rozwój kooperacyjnych form aktywności administracji stanowi istotną tendencję rozwojową współczesnego systemu administracji publicznej¹⁹, co wynika z określonego układu stosunków społecznych i gospodarczych, a także politycznych. Rozwój kooperacyjnych form aktywności administracji stanowi

¹² Prawo to reguluje strukturę i zasady funkcjonowania administracji publicznej – zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie*, s. 11–12.

¹³ Z. Leoriski, *Nauka administracji*, s. 56.

¹⁴ Tamże, s. 74; E. Knosala, *Rozważania*, s. 107.

¹⁵ J. Starościak, *Administracja*, s. 61.

¹⁶ S. Biernat, *Działania wspólne*, s. 129.

¹⁷ J. Starościak, *Administracja*, s. 61.

¹⁸ G. Bouckaert, B. Guy Peters, K. Verhoest, *The Coordination*, s. 3–13.

¹⁹ Na temat uwarunkowania kształtowania współczesnej administracji publicznej i przekształceń jej funkcji zob. m.in.: B. Adamiak, *Uwagi o współczesnej koncepcji*, s. 123 i n.; J. Boć, *Założenia badawcze*, s. 181 i n.; T. Rabska, *Pytania o stan*; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji*, s. 1–60 i wskazywana tam literatura.

niejako tendencję wzrastającą w stosunku do tendencji tworzenia systemów hierarchicznych²⁰.

Jest więc wiele czynników, które powodują wzrost znaczenia form kooperacji, w tym koordynacji działań pomiędzy organami administracji. Jak wskazywał J. Zieleniewski, ich znaczenie rośnie w miarę komplikowania się struktur organizacyjnych i w miarę wzrostu uzależnienia każdej zorganizowanej części całości od innych jej części²¹. M.A. Waligórski podkreślał, że specjalizacja na szczeblach centralnych, wynikająca z resortowego podziału pracy, wymaga przełamywania barier resortowych na rzecz kompleksowego działania²². Brak wątpliwości, że wzrost znaczenia stosowania mechanizmów kooperacyjnych (w tym koordynacyjnych) powoduje zwiększanie liczby wyspecjalizowanych instytucji oraz wewnętrznych struktur organizacyjnych administracji.

Oprócz tych związanych ze zwiększaniem zadań oraz wzrostem specjalizacji organów administracji (czy podmiotów administrujących), zwiększenie roli tej formy relacji organów administracji należy upatrywać także w procesie europeizacji²³. Pojawienie się tych czynników prowadzi z kolei do rozdrobnienia organizacyjnego aparatu administracji. Całość aparatu administracyjnego stanowi jednak „organiczną całość”²⁴. Rozrost zadań przypisywanych współczesnej administracji skutkuje więc potrzebą podziału pracy w toku administrowania, w tym wzrostem liczby organów wyspecjalizowanych. Oczywiście, rosnąca specjalizacja aparatu administracyjnego ma wpływ na utrudnienie jednolitego i harmonijnego działania administracji. Brak wątpliwości, że skomplikowanie struktury organizacyjnej aparatu administracji oraz znaczny wzrost wyspecjalizowanych instytucji kreuje konieczność uzupełniania relacji zachodzących pomiędzy organami o relacje o charakterze harmonizującym. *Pana-ceum* na te problemy może stać się więc rozwój relacji kooperacyjnych administracji, w tym relacji koordynacyjnych. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że jedną z najważniejszych tendencji w ostatnich dziesięcioleciach pozostaje rozwój mechanizmów kooperacji w szerokim tego słowa znaczeniu²⁵. Tendencje kooperacyjne przejawiają się w coraz szerszym ujmowaniu w ustrojowych regulacjach instytucji współdziałania i koordynacji, jako podstawowych elementów relacji łączących organy harmonizujące swoją aktywność. Warto rów-

²⁰ E. Knosala, *Zarys nauki*, s. 88.

²¹ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów*, s. 261.

²² M.A. Waligórski, *Koordynacja – sposób administrowania*, s. 491.

²³ M.P. Baran, *Przekształcenia*, Nb 40; zob. także R. Stankiewicz, Ku „europeizacji”, s. 10 i n.

²⁴ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia*, s. 305.

²⁵ D. Sześciło, M. Niziołek, *Administracja współpracująca*, s. 277.

nież w tym miejscu zwrócić się do ujęcia celowościowego. Słusznie zauważa *T. Skoczny*, że mówiąc o ujęciu systemowym organizacji administracji, warto zwrócić się do teorii prakseologicznych²⁶. W tym zakresie *T. Kotarbiński* pisał, że organizacją jest „pewien rodzaj całości ze względu na stosunek do niej jej własnych elementów, mianowicie taka całość, której wszystkie elementy współprzyczyniają się do powodzenia całości”²⁷. Powyższe również dowodzi o konieczności wprowadzania mechanizmów zakładających kooperację organów w trakcie wykonywania zadań publicznych.

Brak wątpliwości, że fundamenty dla kooperacji pomiędzy organami administracji znaleźć można chociażby w preambule Konstytucji RP, gdzie wskazano na zasadę współdziałania władz i zasadę pomocniczości²⁸, jako istotne elementy kształtowania przez ustawę zasadniczą praw podstawowych dla państwa. Tutaj już więc znajdujemy podstawy dla organizowania aktywności w obszarze „wspólnych działań” („wspólnej aktywności”).

Rozwój relacji kooperacyjnych od zawsze związany był ze różnicowaniem zadań administracji oraz specjalizacją organów. Należy wrócić ponownie do problematyki specjalizacji organów. Z punktu widzenia pewnych tendencji kształtowanych w organizacji ustroju administracji pozostaje niezmienny trend, o jakim pisał w latach 60. ubiegłego stulecia *M. Jaroszyński*, że organizacja administracji jest wypadkową działania dwóch sił: jednej odśrodkowej, zmierzającej do decentralizacji i drugiej dążącej do koncentracji²⁹. Oba te czynniki determinują kształt organizacyjny administracji, zaś w praktyce – jak wskazywał *Z. Leoński* – wpływa to na kształtowanie organizacyjne administracji poprzez ustanawianie organów o kompetencjach ogólnych oraz organów

²⁶ *T. Skoczny*, Podstawowe dylematy, s. 199.

²⁷ *T. Kotarbiński*, Traktat, s. 68.

²⁸ Trybunał Konstytucyjny określił te wartości mianem „podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej”; wyliczając te trzy zasady, poprzedził je zasadami demokracji i poszanowania praw jednostki (wyr. TK z 11.5.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49). Niekiedy wszystkie te trzy zasady przywoływane są łącznie, przede wszystkim w kontekście relacji między administracją rządową a samorządową (zob. np. post. TK z 12.12.2006 r., TW 6/06, OTK-B 2006, Nr 6, poz. 266, pkt 2; post. TK z 15.11.2006 r., TW 17/06, OTK-B 2006, Nr 6, poz. 273, pkt 1–2 w argumentacji wnioskodawców). W takim też kontekście powoływana bywa zasada współdziałania władz wraz z zasadą pomocniczości (zob. argumentację wnioskodawców w: wyr. TK z 12.3.2007 r., K 54/05, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 25; post. TK z 28.11.2005 r., TW 56/04, OTK-B 2005, Nr 6, poz. 207) lub sama zasada współdziałania władz (wyr. TK z 8.5.2002 r., K 29/00, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 30). W wyr. z 18.7.2006 r., U 5/04, OTK-A 2006, Nr 7, poz. 80, Trybunał Konstytucyjny powiązał postanowienia preambuły z konstytucyjną zasadą decentralizacji.

²⁹ *M. Jaroszyński*, Problemy ustroju, s. 33.

o kompetencjach wyspecjalizowanych³⁰. Również *J. Starościak* postrzegał ten problem przez pojawiające się dylematy związane z tworzeniem obydwu powyższych typów organów³¹.

T. Rabska słusznie zauważa, że konsekwencją pionowych podziałów strukturalnych jest pojawianie się barier organizacyjnych, niekiedy dość sztywnych i utrudniających administrowanie³². Z tych powodów, aby niwelować skutki podziałów strukturalnych, wprowadza się formy powiązań, takich jak koordynacja. Relacje te, „zdolne [są – R.S.] objąć swym zasięgiem szerszy krąg jednostek organizacyjnych i na innych zasadach niż kryteria resortowe”³³.

Wyodrębnianie organów wyspecjalizowanych wynika również z racjonalizacji, gdyż – jak wskazuje *Z. Leoński* – „wymóg fachowości zmierza do specjalizacji, a co za tym idzie, do tworzenia odrębnych organów administracji wyspecjalizowanej”³⁴. *Z. Cieślak* podkreśla konieczność wdrażania mechanizmu koordynacji wynikającego z „obiektywnej niemożliwości stworzenia idealnie funkcjonującego systemu organów”³⁵.

Konieczność kompleksowego działania administracji w różnych jej sferach, jak również specjalizacja organów centralnych związana z resortowym podziałem pracy wymaga podejmowania działań zmierzających do tworzenia swoich mechanizmów kooperacji, zwłaszcza relacji koordynacyjnych³⁶. Mechanizmy te rozwijają się w ostatnich latach szczególnie dynamicznie³⁷. Jak zauważa *M. Mączyński*, aparat administracyjny jako racjonalnie zorganizowana zbiorowość „w sposób szczególny wymaga działań skoordynowanych”³⁸. Specjalizacja organów powoduje niezharmonizowanie działań między organami, wielotorowość oddziaływania, krzyżowanie się powiązań. Prowadzi to bez wątpienia do sytuacji kolizyjnych³⁹.

Obecnie przy tak dużej specjalizacji organów wprowadzanie funkcji kooperacyjnych (w tym koordynacyjnych) wydaje się wręcz niezbędne. Błędny wydaje się pogląd⁴⁰ *J. Starościaka*, że rozwój tendencji koordynacyjnych jest

³⁰ *Z. Leoński*, Nauka administracji, s. 73.

³¹ *J. Starościak*, Zarys nauki, 1971, s. 113.

³² *T. Rabska*, Podstawowe pojęcia, s. 305.

³³ Tamże.

³⁴ *Z. Leoński*, Nauka administracji, s. 74.

³⁵ *Z. Cieślak*, Porozumienie administracyjne, s. 179.

³⁶ *M.A. Waligórski*, Koordynacja – sposób administrowania, s. 491.

³⁷ *J. Jakubek-Lalik*, Koordynacja, s. 100.

³⁸ *M. Mączyński*, Koordynacja i współdziałanie, s. 35.

³⁹ *M.A. Waligórski*, Koordynacja – sposób administrowania, s. 491.

⁴⁰ Niezależnie od czasu, w którym został wygłoszony.

„symptodem schorzeń administracji”, gdyż świadczy o „nadmiernym rozproszeniu jej działalności”, „braku dostatecznie ścisłego rozgraniczenia kompetencji”⁴¹. Brak wątpliwości, że skutkiem pojawienia się relacji koordynacyjnych jest zwiększenie ilości powiązań i wzajemnych zależności pomiędzy organami administracji. W dosyć podobnym tonie wypowiedziała się inna autorka. Zdaniem *T. Rabskiej*, mimo niewątpliwych cech pozytywnych pojawienia się relacji koordynacyjnych, pojawiają się również i ujemne cechy, jak „wielotorowość oddziaływania i krzyżowanie się powiązań, prowadzące niekiedy do sytuacji kolizyjnych”⁴². Nie można jednak zgodzić się z tak jednoznacznym poglądem, chociaż w przypadku opinii *T. Rabskiej* nie kwestionuje ona przydatności tego mechanizmu. Poprzec natomiast należy stanowisko *J. Zimmermanna* w tym względzie, że stosowanie instrumentów koordynacyjnych „przy dużym stopniu decentralizacji i dekoncentracji kompetencji” „ma niezwykle wagę”⁴³.

Rzeczą oczywistą musi pozostawać, że rozrost struktur administracyjnych powinien prowadzić do tworzenia mechanizmów koordynacyjnych. Jak słusznie podkreśla *J. Jakubek-Lalik*, wynika to z konieczności „zapewnienia efektywności działań”⁴⁴. Procesowi rozbudowy administracji powinna towarzyszyć aktywność zmierzająca do zapewnienia spójności działania administracji. Służy temu przede wszystkim odpowiednie powiązanie poszczególnych ogniw aparatu administracji. Struktura administracji (organizacyjne więzi prawne) jak i inne (pozastrukturalne) powiązania między nimi (pozaorganizacyjne więzi prawne) będą oczywiście inne w modelu scentralizowanym, zaś inne w modelu zdecentralizowanym. W ramach modelu scentralizowanego istnienie relacji hierarchicznego podporządkowania kreuje już pewną homogeniczność działania wynikającą ze znajdującego się w rękach piastuna funkcji organu instrumentów władczego oddziaływania na podmioty mu podporządkowane, w tym możliwość harmonizowania ich działań. Inaczej jest natomiast w układzie zdecentralizowanym.

Za zachowujący aktualność należy uznać również pogląd przedstawiony przez *T. Rabską*, że istnieje potrzeba dostosowywania organizacji administracji do konkretnych celów i zadań, jakie mają być realizowane. Jak wskazywała ta autorka pod koniec lat 70. ubiegłego stulecia w jednym z tomów prestiżowego wydawnictwa „System prawa administracyjnego”⁴⁵, uznanie takiego działania

⁴¹ *J. Starościak*, *Administracja*, s. 61.

⁴² *T. Rabska*, *Podstawowe pojęcia*, s. 305.

⁴³ *J. Zimmermann*, *Prawo administracyjne*, 2018, s. 237.

⁴⁴ *J. Jakubek-Lalik*, *Koordinacja*, s. 101.

⁴⁵ *Zob. System prawa administracyjnego*, t. 1–4, Ossolineum 1977–1980.

jest „niezmiernie istotne”, gdyż umożliwia wprowadzanie racjonalnych form organizacyjnych”, zaś proces odwrotny, tj. dostosowywanie zadań do istniejącej organizacji, „nie prowadzi do właściwych rezultatów”⁴⁶. Zgodzić należy się z M.A. Waligórskim, że mechanizm koordynacji będzie coraz częściej wykorzystywany w organizacji modelu administracji publicznej⁴⁷.

Koordynacja jest więc istotnym elementem więzi między podmiotami administracji publicznej, przy czym coraz powszechniej występuje samodzielnie, jako niewładcze działanie harmonizujące. Do rozpowszechnienia tej formy niewątpliwie przyczyniło się także członkostwo Polski w Unii Europejskiej, gdyż skuteczne działanie administracji państwa w instytucjach UE może być osiągnięte jedynie przez efektywną koordynację wielu podmiotów administracji krajowej⁴⁸.

§ 2. Pojęcie koordynacji

I. Pojęcie koordynacji w języku potocznym, prakseologii i nauce zarządzania

W języku potocznym słowo „koordynacja” jest używane od bardzo dawna dla opisanego aktywności określonych podmiotów zmierzającej do swego ujednolicenia (uporządkowania) działań określonych podmiotów, dla zapewnienia realizacji określonego celu.

Etymologicznie słowo „koordynacja” posiada swój łaciński źródłosłów (łac. *coordinatio*, pol. uzgadnianie⁴⁹). Niektórzy autorzy wywodzą jednak pojęcie koordynacji od łacińskich słów *coordino* (pol. porządkuję) oraz przedrostka *co* (oznaczającego wspólność i zgodność działania) bądź *cum* (z) oraz *ordo* (porządek)⁵⁰. Charakterystyczne jest to, że koordynacji można przypisywać różne znaczenia, tj.: uzgodnienia, zharmonizowania, ujednolicenia⁵¹; współdziałania, uporządkowania, uporządkowanego współdziałania⁵²; uzgodnienia wzajem-

⁴⁶ T. Rabska, Podstawowe pojęcia, s. 364.

⁴⁷ M.A. Waligórski, Koordynacja – sposób administrowania, s. 491.

⁴⁸ J. Jakubek-Lalik, Koordynacja, s. 96.

⁴⁹ J. Tokarski (red.), Słownik, s. 390.

⁵⁰ Por. M. Kierek, Pojęcie koordynacji, s. 99; T. Pszczółowski, Mała encyklopedia, s. 106.

⁵¹ W. Kopaliński, Słownik, s. 278; E. Sobol (red.), Nowy słownik, s. 356; M. Szymczak (red.), Słownik, s. 1007; S. Dubisz (red.), Uniwersalny słownik, s. 441.

⁵² W. Kopaliński, Słownik, s. 278.

nego działania⁵³. Można więc wskazać, że z etymologicznego punktu widzenia słowo „koordynacja” oznacza „uzgodnienie, uporządkowanie, uzgodnienie wzajemnego stosunku czynników i ich działania dla osiągnięcia pożądanego celu”⁵⁴. Podobny charakter posiada ogólna definicja *T. Kotarbińskiego*, gdzie zwraca się uwagę na element prowadzący do określonego współdziałania w celu eliminacji konfliktów⁵⁵. O prakseologicznym wymiarze tego pojęcia będzie jeszcze mowa poniżej.

Według słownika wyrazów obcych PWN pojęcie koordynacji może występować w dwóch znaczeniach. Po pierwsze, jest to organizowanie działań wykonywanych wspólnie przez wiele osób. Natomiast w drugim znaczeniu oznacza harmonijny przebieg lub funkcjonowanie czegoś⁵⁶.

Jak podkreślano już we wstępie, koordynacja stanowi przedmiot badań wielu dyscyplin nauki, ale w poszczególnych dyscyplinach jest rozmaicie definiowana i zawiera odmienną treść. Stwierdzenie to przede wszystkim dotyczy prakseologii, teorii organizacji i zarządzania oraz nauk ekonomicznych. Termin ten był także stosowany w sferze niektórych zjawisk politycznych i społecznych⁵⁷. Oczywiście, z uwagi na odmienną nauki prawa administracyjnego, chociażby od nauki organizacji i zarządzania wykorzystanie osiągnięć tych innych dyscyplin naukowych powinna mieć raczej charakter ograniczony.

W prakseologii termin „koordynacja” jest używany na oznaczenie współdziałania podejmowanego w celu wyeliminowania konfliktów. Zdaniem *T. Kotarbińskiego*, koordynacja z jednej strony wymaga, aby poszczególne działania nie przeszkadzały sobie, z drugiej natomiast, aby jednocześnie wspomagały się. Jest zatem równoznaczna z procesem harmonizowania i uzgadniania poszczególnych czynności i elementów określonej całości w zakresie przedmiotu działań, ich czasu oraz przestrzeni. Może być rozpatrywana zarówno w aspekcie negatywnym (celem jest usuwanie sprzeczności), jak i w aspekcie pozytywnym (oznacza wówczas koncentrację, której istotą jest zapewnianie współdziałania w drodze kumulowania działań w odniesieniu do wspólnego celu). Koordynacja stanowi jedną z dyrektyw usprawniających wielopodmiotowe działania złożone i jest warunkiem racjonalnej integracji działań⁵⁸. Według *T. Pszczołowskiego*, koordynacja to uporządkowanie – pod względem ilo-

⁵³ *M. Szymczak* (red.), Słownik, s. 1007; *S. Dubisz* (red.), Uniwersalny słownik, s. 441.

⁵⁴ *M. Kierek*, Pojęcie koordynacji, s. 99.

⁵⁵ *T. Kotarbiński*, Traktat o dobrej, s. 15 i 203.

⁵⁶ Por. *M. Tytuła, J. Okarmus*, Słownik, s. 347.

⁵⁷ Zwraca na to uwagę *Z. Rybicki*, Działalność, s. 186.

⁵⁸ *T. Kotarbiński*, Traktat o dobrej, s. 15, 86, 186, 191 i 192.

ści, jakości i czasu – zdarzeń (wśród nich także działań) stanowiących elementy niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego wyniku (celu). Oznacza scalanie (integrację) czynów wchodzących w skład działania złożonego jednopodmiotowego albo wielopodmiotowego w taki sposób, aby działania te sobie pomagały, a co najmniej nie przeszkadzały⁵⁹. Ujęcie prakseologiczne koordynacji polega na jej analizie od strony celu działania. Oprócz wyeliminowania konfliktów, koordynacja powinna zmierzać do osiągnięcia korzyści⁶⁰.

Wypracowane w prakseologii pojęcie koordynacji, jako swoista kategoria jest punktem odniesienia do definiowania tego pojęcia także w innych dyscyplinach. W naukach społecznych pojęcie koordynacji odnosi się do procesu grupowego polegającego na zharmonizowaniu metod działań i celów członków grupy w sposób prowadzący do skierowania ich na realizację wspólnych zamierzeń⁶¹. Oznacza ona stosowanie określonej metody działania⁶².

Koordynacja w szerokim znaczeniu jest także przedmiotem badań w teorii organizacji i zarządzania. Część teoretyków nauki teorii organizacji i zarządzania uważa, że koordynacja jest bardzo ściśle związana z zarządzaniem. Różnice poglądów dotyczą natomiast tego, czy koordynację traktować jako funkcję, proces czy istotę zarządzania. Traktowanie koordynacji jako funkcji zarządzania przyjmuje *H. Fayol*⁶³, zaś w polskiej literaturze *J. Zieleniewski*⁶⁴. Zgodnie z teorią nauki prakseologii koordynacja stanowi harmonię pomiędzy wszystkimi czynnościami, której celem jest przyczynianie się do łatwego funkcjonowania i powodzenia organizacji, a także sprawne i oszczędne realizowanie zadań⁶⁵. Tak określony cel koordynacja realizuje zwłaszcza przez nadawanie elementom materialnym i społecznym właściwych rozmiarów, liczenie się z przyjętymi zobowiązaniami i konsekwencjami przy wykonywaniu poszczególnych czynności, proporcjonalnym przystosowaniu środków do celu, a także przez podporządkowanie rzeczom głównym rzeczy drugorzędnych. Według stanowiska *K. Piłejki*, polskiego przedstawiciela prakseologii, koordynacja jest jedynie jednym z elementów współdziałania, której istota nie zawiera się tylko

⁵⁹ T. Pszczółowski, *Mała encyklopedia*, s. 106.

⁶⁰ Por. *H. Fayol*, *Administracja*, s. 170; *A. Simon*, *Teoria*, s. 56 i n.

⁶¹ *K. Olechnicki, P. Załęcki*, *Słownik socjologiczny*, s. 101.

⁶² *T. Rabska*, *Prawna analiza*, s. 26.

⁶³ *H. Fayol*, *Administracja*, s. 112.

⁶⁴ *J. Zieleniewski*, *Organizacja*, s. 265.

⁶⁵ Zdaniem *H. Fayola*, oprócz funkcji koordynowania należy wyróżnić także następujące funkcje: przewidywania, organizowania, rozkazywania i kontrolowania – zob. *H. Fayol*, *Administracja*, s. 4–8, 72–73.

w procesie scalania mniejszych elementów w jeden większy, ale także na uzgadnianiu czynności, które składają się na złożony czyn wielopodmiotowy⁶⁶.

Klasyczna szkoła teorii organizacji uznała jednak koordynację za część składową kierowania⁶⁷. Odmienny pogląd w tej kwestii reprezentują ci przedstawiciele teorii, którzy uważają, że koordynacja nie ma charakteru kierowniczego, ponieważ pojęcie hierarchicznego podporządkowania jest zasadniczo szersze i w związku z tym konsumuje ją znaczeniowo. Sama natomiast koordynacja występuje poza układem kierowniczym jako czynnik mający przyzwyczaić społeczeństwo do współpracy na wyższym szczeblu rozwoju społecznego. Pogląd taki reprezentuje chociażby *T. Rabska*⁶⁸.

W nauce zarządzania zwraca się często również uwagę na aspekt ekonomiczny i wydajnościowy procesu koordynacji. W takim ujęciu jest ona zatem funkcją zarządzania, a jej celem jest porządkowanie elementów, które służą realizacji wspólnego celu. Chodzi tu mianowicie o usprawnianie wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi działaniami, a także komunikację pomiędzy kierownikami realizującymi oznaczone zadania. Co do zasady, tak pojmowana koordynacja powinna zawierać element racjonalności, który należy uwzględnić przy opracowaniu i realizacji planów i strategii. Racjonalność jest bowiem przesłanką istnienia wysokiego stopnia efektywności⁶⁹.

II. Pojęcie koordynacji w nauce administracji i prawie administracyjnym

Używanie tego terminu w takim znaczeniu, o jakim mowa wyżej, w języku potocznym nie budzi zasadniczych wątpliwości. Pojawiają się one natomiast wówczas, kiedy ma być ono stosowane na gruncie badań naukowych i ma odnosić się do próby jednoznacznego opisywania dosyć różnorodnych i złożonych zjawisk. Jak się wydaje, poza nauką prawa oraz nauką administracji po-

⁶⁶ *K. Piłejko*, *Prakseologia*, s. 251–253.

⁶⁷ Należy wskazać, że *H. Fayol* wyróżnił pięć funkcji kierowniczych: przewidywanie, organizowanie, rozkazywanie, kontrolowanie i koordynowanie. Autor ten zaliczył więc koordynację do podstawowych i uniwersalnych funkcji kierowania. Koordynacja w jego rozumieniu to stworzenie harmonii między wszystkimi czynnościami składowymi. W sensie czynnościowym koordynacja oznacza włączenie do działania elementów niezbędnych (powiązanych przyczynowo) dla osiągnięcia zamierzonego wyniku (zob. *H. Fayol*, *Administracja*, s. 170–171; por. także *T. Pszczółkowski*, *Mała encyklopedia*, s. 106).

⁶⁸ *T. Rabska*, *Prawna analiza*, s. 26.

⁶⁹ Por. *Z. Dowgiałło* (red.), *Słownik ekonomiczny*, s. 89.

jęcie to uzyskuje podobne znaczenie w innych dziedzinach nauki jak właśnie w języku potocznym. Nauka prawa administracyjnego i nauka administracji ma z terminem „koordynacja” swoiste kłopoty jednak już od dawna. Pojęcie koordynacji w doktrynie prawa definiowane było w sposób wieloaspektowy⁷⁰. Niemalże od zawsze, od kiedy pojęcie to pojawia się w języku prawniczym, autorzy go używający nawiązują do prakseologii, w której wyjaśniano pojęcie koordynacji⁷¹. Takie podejście nie daje jednakże w pełni satysfakcjonujących rezultatów.

W doktrynie prawa administracyjnego wielokrotnie wskazywano na wieloznaczność pojęcia koordynacji⁷². Warto wspomnieć w tym miejscu, że omawiane pojęcie cieszyło się sporą popularnością w doktrynie prawa administracyjnego okresu PRL⁷³. Wynikało to z faktu, że mechanizm koordynacji był stosowany zarówno w kształtowaniu ustroju administracji, jak i gospodarce centralnie planowanej⁷⁴. Istniało więc rozbudowane ustawodawstwo normujące koordynację we wszystkich dziedzinach życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego⁷⁵. W związku z powyższym problematyka koordynacji była szeroko dyskutowana w literaturze prawniczej, zwłaszcza w latach 70. ubiegłego wieku. Opis tejże relacji między organami znajduje swoje istotne miejsce w kilku tomach klasycznego opracowania „System prawa administracyjnego”.

⁷⁰ Wieloznaczność pojęcia koordynacji podkreślali przedstawiciele zarówno nauki prawa administracyjnego, prawa konstytucyjnego, jak i prawa cywilnego. Por. K. Sobczak, *Koordynacja gospodarcza*, s. 18.

⁷¹ Por. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej*, s. 203.

⁷² Zob. szerzej również w M.A. Waligórski, *Koordynacja – sposób administrowania*, s. 478.

⁷³ Słusznie wskazuje M. Stahl, że obecnie terminu „koordynacja” ustawodawca używa rzadziej niż w okresie przed transformacją ustrojową (zob. M. Stahl, *Szczególne prawne formy*, s. 359).

⁷⁴ Szczegółowy podział instytucji koordynacji zaproponował w czasach PRL w podręczniku do prawa administracyjnego i nauki administracji Z. Rybicki (*Kierownictwo*, s. 253 i n.). Zauważyć należy, że obok form koordynacji terytorialnej, kluczowe znaczenie nabierało wówczas pojęcie tzw. koordynacji gospodarczej, rozumianej jako forma współpracy jednostek gospodarczych o różnych formach własności, dążących do ujednolicenia swojej działalności przede wszystkim pod kątem wyeliminowania powtarzających się czynności, związanych z realizacją produkcji przez różne jednostki gospodarcze (A. Walaszek-Pyziół, *Uwagi*, s. 99–107; por. także J. Bielak, *Terenowa*, s. 5; I. Weiss, *Ekonomiczne*, s. 27 i n.). Następnie wykreowano instytucję tzw. porozumienia branżowego, stanowiącego rodzaj zrzeszenia celowego wszystkich jednostek gospodarczych danej branży, bez zmiany ich formy i przynależności organizacyjnej (M. Ciupak, *Współpraca*, s. 38 i n.; zob. także Z. Rybicki, *Kierownictwo*, s. 259–260). W dalszym etapie wprowadzono tzw. koordynację międzyresortową (zob. S. Głowacki, *Terenowe organy*, s. 190–191; C. Stański, *Nowe przepisy*, s. 108). Po rozpoczęciu transformacji ustrojowej pojęcie to oczywiście straciło na znaczeniu z uwagi na wprowadzenie zasad gospodarki wolnorynkowej i zniesienie centralnego planowania.

⁷⁵ M. Kierek, *Pojęcie koordynacji*, s. 110.

Do tego pojęcia nawiązywali chociażby przedstawiciele nauki prawa administracyjnego, ujmując je w wymiarze teoretycznym⁷⁶, lub też odnoszącym się do jego umiejscowienia w istocie funkcjonowania ówczesnej administracji terenowej⁷⁷, jak również przedstawiciele nauki prawa gospodarczego⁷⁸. Należy przypomnieć wyrażony wówczas pogląd *T. Rabskiej*, że w polskiej doktrynie nie wypracowano jednolitego i powszechnie akceptowanego poglądu w zakresie definiowania omawianego pojęcia⁷⁹. Również ustawodawca nie używał tego pojęcia w sposób jednoznaczny⁸⁰.

Oczywiście uwzględnianie tego dorobku musi być dzisiaj obciążone pewnym dystansem. Poglądy wypracowane przed okresem transformacji ustrojowej, dotyczące istoty i charakteru koordynacji uległy bowiem istotnemu prze wartościowaniu. Wynika to głównie z zupełnie innych założeń, które leżały u podstaw tworzenia mechanizmów koordynacji w PRL – odmiennego modelu ustrojowego administracji oraz ustroju gospodarki (opartego o system gospodarki planowanej). Wyrażane wówczas w piśmiennictwie rozbieżności dotyczyły nie tylko określenia istoty, treści, zakresu i szczególnych cech koordynacji, ale także strony podmiotowej koordynacji i wzajemnego usytuowania podmiotu koordynującego i koordynowanego oraz charakteru prawnego koordynacji. Formułowano jednocześnie wątpliwości co do tego, czy koordynacja stanowi samodzielną funkcję, czy też jest częścią składową innych funkcji⁸¹.

⁷⁶ Z. Rudnicki, *T. Skoczny*, Istota prawna, s. 807.

⁷⁷ Zob. np. S. Jędrzejewski, *Koordynacja terenowa*, s. 86; M. Springer, *Prawne elementy*, s. 123; T. Rabska, *Założenia terenowej koordynacji*, s. 94; M. Wierzbowski, *Uprawnienia rad narodowych*, s. 33; P. Walczuk, *Koordynacyjna*, s. 22; Z. Leoński, *Rola terenowych*, s. 34; K. Sobczak, *Problemy prawne*, s. 76; J. Wróblewski, *Ogólne problemy*; K. Sobczak, *Problemy prawne*, s. 67; E. Denek, *Warunki rozwoju*, s. 117 i n.

⁷⁸ Por. np. T. Rabska, *Prawna analiza*; A. Chelmoński, *Instytucje administracyjno-prawne*; A.B. Mirecki, *Stosunki kierownictwa*; I. Weiss, *Ekonomiczne*; I. Weiss, *Koordynacja*; I. Weiss, *Prawne*, s. 26; T. Rabska, *Założenia terenowej koordynacji*, s. 182; I. Weiss, *Ekonomiczne*; E. Kornberger-Sokołowska, *Prawne formy koordynacji*; K. Sobczak, *Koordynacja gospodarcza*; R. Malinowski, *Węzłowe problemy*; S. Włodyka, *Koordynacja gospodarcza*; E. Samborska-Boć, *Układy powiązań*, s. 66.

⁷⁹ Por. T. Rabska, *Prawna analiza*, s. 27.

⁸⁰ Warto tutaj przywołać choćby poglądy wyrażone w następujących pozycjach: J. Borkowski, E. Smoktunowicz, *Funkcje koordynacyjne*, s. 100; T. Bocheński, S. Gebert, *Zadania*, s. 159; T. Bocheński, S. Gebert, J. Starościak, *Rady narodowe*, s. 511–512; J. Wróblewski, *Ogólne problemy* s. 16–17; K. Sobczak, *Nowe problemy*, s. 112; E. Kornberger-Sokołowska, *Prawne formy koordynacji*, s. 174; M. Wierzbowski, *Podstawowe*, s. 46; C. Kosikowski, *Prawo publiczne*, s. 183.

⁸¹ Por. Z. Rudnicki, *T. Skoczny*, Istota prawna, s. 797; I. Weiss, *Koordynacja gospodarcza*, s. 18 oraz cyt. tam literatura; I. Weiss, *Koordynacja jako element prawnych*, s. 38 i n.; E. Olejniczak-Szałowska, *Współdziałanie państwowych*, s. 13.