

Jerzy Postuszny

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszowska Szkoła Wyższa

Przemysław Niemczuk

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszowska Szkoła Wyższa

Koordinacja jako instytucja prawna – zarys problemu

1. Wprowadzenie

Współczesna koordynacja nie ma jednolitej definicji normatywnej, choć jest terminem często używanym w przepisach prawa, zwłaszcza administracyjnego. Normatywny zakres koordynacji jest jednak różny. Z jednej strony zachowuje brzmienie leksykalne; z drugiej, pojęcie koordynacji ma różne znaczenie na potrzeby szczegółowych regulacji materialno-prawnych. Stwierdzić przy tym należy bogactwo i różnorodność prawnych określeń koordynacji. To z kolei powoduje, że w ujęciu normatywnym termin ten nie ma jednolicie ustalonego znaczenia. Jak dotychczas teoria prawa także nie wypracowała powszechnie aprobowanej definicji koordynacji. Stąd potrzebne jest podejmowanie w tym zakresie rozważań o charakterze naukowo-badawczym, w które wpisuje się niniejsze opracowanie. Tym bardziej, że jak zauważa M. Stahl, dostrzegalna jest ewolucja funkcji koordynacyjnych¹. Co więcej, koordynacja zdaje się znakomicie wpisywać w zyskującą na znaczeniu koncepcję *New Public Governance* wypierającą dotychczas uznawaną *New Public Management*.

Specyfiki koordynacji w administracji publicznej dopatruje się w konstrukcji prawnej formy działania, z zastrzeżeniem, że nie jest to żadna z klasycznych jej postaci. To skłania do poszukiwania innych

¹ Zob. M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. V, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 362.

ujęć. W nauce prawa spotkać można propozycje określenia koordynacji, np. jako sposobu administrowania, czy jako wyodrębnionego stosunku koordynacyjnego. Jak dotychczas koordynacja nie doczekała się jednak uporządkowania aparatu pojęciowego. Przyjąć przy tym można, że nie jest to spowodowane brakiem zainteresowania koordynacją, lecz trudnością, o ile w ogóle możliwością sformułowania jednolitego kanonu pojęciowego koordynacji. Stąd identyfikacja koordynacji jako instytucji prawnej stanowi duże wyzwanie dla nauki prawa, zwłaszcza administracyjnego. Wszelkie rozważania w tym zakresie ocenić należy za potrzebne zarówno dla teorii, jak i praktyki stosowania koordynacji w administracji publicznej.

Koordynacja jako instytucja prawna znajdowała zastosowanie w administracji publicznej w różnych okresach Polski. Jest nieodłączną cechą organizowania aktywności zbiorowości ludzkich i podlega stałej intensyfikacji w miarę rozwoju i umacniania się więzi społecznych². Jest procesem, który w sposób dynamiczny uwzględnia bieżące zmiany w obszarach oddziaływania³. Obecna była w modelu państwa socjalistycznego; właściwa jest także dla współczesnej administracji publicznej. Występuje wewnątrz sektora publicznego, a także w obszarach niepublicznych. Stanowi ponadto ważny, jak nie najważniejszy instrument łączenia sektora publicznego z niepublicznym. Szersze zastosowanie znajduje także na poziomie organizacyjnym Unii Europejskiej czy w wymiarze międzynarodowym.

704

2. Ewolucja koordynacji jako instytucji prawnej

W ustroju PRL-u koordynacja pojawiała się w znacznej mierze w odniesieniu do gospodarki⁴. Wynikało to z tego, że w gospodarce państwa

² Zob. A. Burda, *Problemy koordynacji działania w ramach i pomiędzy centralnymi organami państwowymi*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1978, Sectio G, vol. 25(1), s. 1.

³ T. Bińczycka-Majewska, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kraków 1999, s. 34.

⁴ W tym zakresie zob. np. Z. Rybicki, *Zarządzanie gospodarką narodową w PRL. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1963, s. 194; idem, *Zarządzanie gospodarką socjalistyczną na tle przekształceń ustrojowych. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1969, s. 309; K. Sobczak, *Branżowa i terenowa koordynacja pracy przedsiębiorstw kluczowych. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 1965, s. 11 i n.; idem, *Koordynacja gospodarcza*, Warszawa 1971, s. 16 i n.; T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa–Poznań 1978, s. 212 i n.; E. Kornberger-Sokołowska, *Prawne formy koordynacji gospodarczej w zarządzaniu przedsiębiorstwami przemysłu kluczowego*, Warszawa 1976, s. 10; A. Chełmoński, *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. V, red. T. Rabska, Wrocław–Warszawa–Kraków 1980, s. 476 i n.

sojalistycznego podstawowymi jednostkami objętymi koordynacją były niepodporządkowane przedsiębiorstwa powstające poza systemem rad narodowych (tzw. przedsiębiorstwa klucze)⁵. Prawnie zarysowana wówczas została podstawowa cecha koordynacji jako wyodrębniona funkcja kierownictwa realizowana względem tych podmiotów niepodporządkowanych. Celem miało być uzgodnienie ich działalności⁶. W nauce prawa administracyjnego tamtego okresu dostrzec można istotne różnice w pojmowaniu prawnej treści koordynacji. Wynikały przede wszystkim z: różnie postrzeganego charakteru prawnego koordynacji, samodzielności i wzajemnego usytuowania podmiotu koordynującego, charakteru działalności koordynacyjnej⁷. W tym zakresie ukształtowały się dwa zasadnicze nurty poglądów. Zwolennicy pierwszego utrzymywali, że koordynacja występuje zarówno w układach opartych na samodzielności jednostek nią objętych, jak i w układach podporządkowanych hierarchicznie⁸. W myśl drugiego nurtu, koordynacja postrzegana była jako: obowiązek uzgadniania działalności jednostek organizacyjnych mających określony stopień samodzielności działania⁹; proces ujednoczania działalności podmiotów samodzielnych, tj. niepodporządkowanych sobie hierarchicznie¹⁰. Miała stanowić możliwość zapewnienia zgodnego działania tych podmiotów na obszarze właściwości poszczególnych rad¹¹. Dodać należy, że w ówczesnym ustroju nie było jednostek całkowicie niezależnych od wpływu rad narodowych¹². Ukształtowany w ten sposób model koordynacji, w ocenie K. Szajdakowskiej, nie zdał egzaminu w praktyce. Powodów było kilka: ograniczony wpływ na działalność jednostek niepodporządkowanych; brak środków formalnych i materialnych

⁵ Zob. Z. Leoński, *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki niepodporządkowane radom*, Poznań 1963, s. 35.

⁶ Por. np. S. Jędrzejewski, *Koordynacja terenowa. Studium administracyjnoprawne*, Toruń 1981, s. 8.

⁷ Zob. np. M. Kierek, *Pojęcie koordynacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, nr 3, s. 101.

⁸ Zob. np. W. Brzeziński, *Miejsce i rola planu gospodarczego w systemie prawnym PRL*, [w:] *Problemy prawne planowania gospodarczego*, red. W. Brzeziński, I. Kaleta, L. Martan, M. Weralski, Warszawa 1964, s. 53.

⁹ Zob. np. Z. Rybicki, *Zarządzanie gospodarką...*, s. 194; J. Pietkiewicz, *Koordynacja działalności gospodarczej organizacji społeczno-gospodarczych ze szczególnym uwzględnieniem spółdzielczości*, Warszawa 1966, s. 31–32.

¹⁰ Zob. np. A. Abraszewski, *Koordynacja działalności organizacji międzynarodowych w systemie Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 1973, s. 22.

¹¹ Por. Z. Leoński, *Kierownicza rola...*, s. 114.

¹² Zob. M. Jaroszyński, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, Warszawa 1956, s. 289.

pozwalających ograniczać negatywne skutki działania jednostek gospodarczych; nieprawidłowo określone stosunki prawne łączące organy terenowe z koordynowanymi jednostkami gospodarczymi; czy stosowanie identycznego oddziaływania koordynacyjnego, niezależnie od różnic w potrzebach¹³.

Transformacja ustrojowa wprowadziła swoiste przewartościowanie koordynacji. Z jednej strony zachowała zastosowanie w administracji publicznej, z drugiej pozostała metodą właściwą także dla gospodarki. Zmianie uległ jednak profil ustrojowo-prawny podmiotów gospodarczych, jak i samej administracji. Spowodowało to zmianę interakcji pomiędzy tymi podmiotami, gdzie oddziaływanie kierownicze nie było już metodą dominującą. Natomiast koordynacja zachowała funkcjonalność we wszystkich tych układach, a także pomiędzy nimi. Nabrała przy tym innego charakteru. Stała się metodą działania znajdującą zastosowanie dla podmiotów o różnym profilu ustrojowo-prawnym.

Szczególne zastosowanie koordynacja znalazła w kształtowaniu powiązań w ramach członkostwa w Unii Europejskiej. W prawie unijnym podstawę normatywną koordynacji do niedawna jeszcze stanowił art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹⁴. Zgodnie z postanowieniami wprowadzonymi przez Traktat Lizboński, państwa członkowskie w ramach Unii koordynują swoje polityki gospodarcze, polityki zatrudnienia, a także polityki społeczne¹⁵. Analiza rozwiązań organizacyjnych i prawnych charakteryzujących założenia Unii Europejskiej skłaniają do wniosku, że koordynacja stanowi jedną z podstawowych prawnych instytucji realizacji idei wspólnotowej w niemal wszystkich jej przejawach. Traktat Rzymski zawarty 27 marca 1957 r. w licznych przepisach odwołuje się do harmonizacji i koordynacji, nie określając jednak wyraźnie zakresów tych pojęć. Mimo rozbudowanego orzecznictwa, narosłego w trakcie stosowania wspólnotowych aktów prawnych, Europejski Trybunał Sprawiedliwości nigdy nie zdefiniował pojęcia „koordynacja”, ograniczając się jedynie do stwierdzenia o roli koordynującej niektórych z nich¹⁶. Koordynacja jest jednak jedną z podstawowych technik synchronizacji działań wewnątrz Unii Europejskiej, jak i w odniesieniu do państw członkowskich.

¹³ Zob. szerzej K. Szajdakowska, *Koordynacja terenowa*, [w:] *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, red. M. Kulesza, Warszawa 1985, s. 227–229.

¹⁴ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Rzym 25.03.1957 r. w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicejski (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

¹⁵ Zob. art. 5 ust. 1, 2, 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE z 2008 r. Nr C 115/47).

¹⁶ Por. T. Bińczycka-Majewska, *Koordynacja systemów...*, s. 33.

3. Koordynacja w nauce prawa administracyjnego

W doktrynie prawa administracyjnego pojęcie koordynacji ujmowane jest różnorodnie¹⁷. Jest terminem o trudnym do ustalenia znaczeniu prawnym, a jako instytucja prawna nie znajduje wyrażonej formuły normatywnej. Nie ma jednoznacznej wykładni językowej, ani dookreślonego zakresu pojęciowego. Co więcej, zamiennie stosowana jest z pojęciami prawnymi opisującymi inne relacje między podmiotami, takimi jak: harmonizacja, kooperacja czy nadzór, kontrola i kierownictwo. Koordynacja opisywana jest także jako ich składowa czy wypadkowa, bądź jako termin obejmujący te formy¹⁸. Mimo że niejednokrotnie pozostaje ściśle z nimi związana bądź zbliżona, koordynacja jest wartością samoistną, tzn. istnieje niezależnie od innych rodzajów oddziaływania. Zjawisko to tłumaczy specyfika koordynacji wykazująca z jednej strony zbieżność z cechami tych form oddziaływania, z drugiej zaś ich odrębność. Wyrazem jej złożoności jest nierozstrzygnięta kwestia jej kwalifikacji ustrojowo-prawnej.

Koordynacja jako instytucja prawna znajduje zastosowanie zarówno w układach podporządkowanych, jak i niepodporządkowanych. W ujęciu teleologicznym 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. Przyjmując inne kryterium – stopnia zależności – koordynacja stanowi formę oddziaływania lokującą się pomiędzy kooperacją i kierownictwem.

W nauce prawa spotkać można propozycje określenia koordynacji, np. jako sposobu administrowania¹⁹. W literaturze często podkreślano wieloznaczność pojęcia koordynacja²⁰. Zazwyczaj używane jest w dwóch znaczeniach, tj. w znaczeniu prakseologicznym i w znaczeniu ściśle

¹⁷ Udanego przeglądu dorobku polskiej nauki na temat pojęcia „koordynacja” dokonał R. Stankiewicz. Zob. R. Stankiewicz, *Koordynacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 12 i n.

¹⁸ Zob. szerzej P. Niemczuk, *Aksjologia koordynacji w administracji publicznej*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 763 i n.

¹⁹ Zob. np. M.A. Waligórski, *Koordynacja – sposób administrowania czy prawna forma działania administracji?*, [w:] *Nowe problemy w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 477.

²⁰ Zob. np. A. Chełmoński, *Instytucje...*, s. 476.

prawnym²¹. Najczęściej za główne kryterium jej zróżnicowania przyjmuje się cel i zakres²². Na tym gruncie można wyłonić różne rodzaje koordynacji. Jedną z propozycji zakłada dyferencjację trzech rodzajów koordynacji: branżowej, międzybranżowej i międzyresortowej²³. Dla opisu złożoności koordynacji w administracji publicznej w literaturze przyjmuje się różne kryteria porządkujące. Biorąc za podstawę terytorium, na którym rozciągają się kompetencje koordynacyjne, wyodrębnia się koordynację terenową, koordynację o charakterze ogólnokrajowym, koordynację w ramach zinstytucjonalizowanych organizacji międzynarodowych (np. Unii Europejskiej) i koordynację międzynarodową *sensu largo*. Przyjmując kryterium organizacyjne, rozróżnia się koordynację wewnętrzną oraz koordynację zewnętrzną. Wskazuje się także podział na koordynację pionową i poziomą²⁴. Przyjąć można, że o ile proponowane typologie nie wyczerpują złożoności współczesnej formy koordynacji, to jednak zbliżają do uchwycenia jej specyfiki.

708 W poszczególnych układach koordynacja może się przejawiać w sposób zróżnicowany. Ich wyrazem są konkretne typy koordynacji. Zmienne wynikające z przyjęcia określonego układu skutkują wielowymiarowością spojrzeń na koordynację. To powoduje, że dla wyłonienia konkretnych typów koordynacji i ich uporządkowania potrzebna jest systematyzacja. W tym celu niezbędne będzie przyjęcie określonej wykładni stanowiącej pryzmat identyfikacji koordynacji w ramach danego układu – kryterium porządkujące. Kryteria porządkujące instytucję koordynacji mogą być różne. Najbardziej wyraziste zdają się być: kryterium ustrojowe, struktura terytorialna, zależność między podmiotami oraz instrument koordynacji. W odniesieniu do tak przyjętych kryteriów można mówić o swoistych układach, tj. kolejno: układzie monistycznym, dualistycznym i pluralistycznym; układzie horyzontalnym i wertykalnym; układzie podporządkowania i niepodporządkowania; układzie podmiotowym i przedmiotowym, czy wreszcie układzie centralnym i terytorialnym. Każdy z tych układów zachodzi niezależnie od innych, niejednokrotnie się krzyżując. Uwzględnienie ogółu tych kryteriów pozwala na identyfikację odmiennych przejawów koordynacji, a dalej – pogłębia niejednorodność koordynacji jako instytucji prawnej.

²¹ Zob. T. Skoczny, Z. Rudnicki, *Istota prawa koordynacji*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 11; E. Kornberger-Sokołowska, *Prawne formy...*, s. 10 i n.; A. Burda, *Problemy koordynacji...*, s. 7.

²² Zob. np. A. Chełmoński, *Instytucje...*, s. 478; M.A. Waligórski, *Koordynacja...*, s. 318.

²³ Zob. A. Chełmoński, *Instytucje...*, s. 479. Warto przy tym zauważyć, że rozważania te podejmowane były w innych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych.

²⁴ Na temat tych typologii zob. szerzej np. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 129–130; M.A. Waligórski, *Koordynacja...*, s. 481–482.

4. Koordynacja jako forma działania

W administracji publicznej koordynacja nabiera szczególnego znaczenia. W literaturze nierozstrzygnięta przy tym pozostaje kwestia kwalifikacji ustrojowo-prawnej tej formy oddziaływania. Z punktu widzenia zasady legalności znaczenia nabiera jej właściwa identyfikacja prawna. Termin „koordynacja” jest często używany w języku prawnym dla opisu funkcjonowania administracji publicznej. Akty normatywne publikowane w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim często, bo aż blisko 6 tysięcy razy zawierają słowo „koordynacja” w różnych odmianach gramatycznych w odniesieniu do podmiotów sektora publicznego. Dla porównania, w aktach prawnych publikowanych w Dziennikach Unii Europejskiej liczba ta jest dwukrotnie większa, a w aktach prawa miejscowego prawie siedmiokrotnie. Taka częstotliwość świadczy o potrzebie właściwego zidentyfikowania istoty i znaczenia koordynacji jako formy działania obecnej i bardzo wyraźnej w funkcjonowaniu współczesnej administracji publicznej. Identyfikacja koordynacji jako formy działania wymaga wieloaspektowego podejścia, w tym w kontekście prawnym.

W ramach poszczególnych gałęzi prawa dostrzegalne są odmienności w pojmowaniu koordynacji. Nieco inaczej postrzegana jest na gruncie prawa prywatnego, inaczej na gruncie prawa publicznego. Różnice w rozumieniu koordynacji dostrzec można w zestawieniu prawa wewnętrznego, prawa europejskiego i prawa międzynarodowego. Na gruncie prawa prywatnego koordynacja pozostaje ściśle związana z funkcją gwarancyjną prawa i przysługuje podmiotom wyposażonym w prawa podmiotowe. Prawo publiczne co do zasady odwołuje się do potrzeb organizacji i funkcjonowania podmiotów realizujących funkcje publiczne. Szczególne znaczenie ma tu prawo administracyjne. Trafnie przy tym konstatuje R. Stankiewicz o konieczności wyodrębnienia stosunku koordynacyjnego jako swoistej kategorii stosunku administracyjnoprawnego²⁵. Identyfikacja administracji jako instytucji prawnej stanowi obecnie duże wyzwanie dla nauki, zwłaszcza nauki administracyjnego.

Zasadniczo koordynacja w prawie administracyjnym przybiera dwiema postać. Pierwsza jest konsekwencją normowania intuicyjno-prawnego, jak je określa L. Petrażycki. Zdaniem tego Autora są to takie kwestie, które ze względu na swą naturę wykluczają możliwość unormowania pozytywnego właściwego, odpowiadającego istocie spraw²⁶. Jej wyrazem

²⁵ Zob. R. Stankiewicz, *Koordynacja...*, s. 17.

²⁶ Zob. L. Petrażycki, *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, Warszawa 1959–1960, s. 256 i 266.

jest stosowanie terminu „koordynacja” w znaczeniu leksykalnym. Druga jest wynikiem pozytywizmu prawnego wyrażonego kształtowaniem normatywnym jej treści. Zastrzec przy tym należy, że w literaturze postuluje się odejście od zwrotu „pozytywizm prawniczy” jako figury retorycznej pozbawionej bezspornego znaczenia²⁷. Jakkolwiek dla potrzeb niniejszych rozważań formuła ta pozostaje wygodna. Pozwala na uchwycenie koordynacji jako materii regulowanej przepisami prawa. W tym ujęciu, dla potrzeb określonych obszarów administracji publicznej korzysta się z terminu „koordynacja” z uwzględnieniem ich specyfiki.

Tę wielowymiarowość podkreśla niekonsekwencja prawodawcy w odniesieniu do opisywania koordynacji za pomocą innych pojęć. Prawo administracyjne pozostaje w tym zakresie dosyć niespójne. Z jednej strony używa przytoczonych wyżej określeń jako desygnatów terminu „koordynacja”. Z drugiej strony wyraźnie akcentuje różnicę pomiędzy tymi określeniami i terminem „koordynacja”, co wskazuje na odrębność tych pojęć. Koordynacja odróżniana jest od kontroli²⁸, nadzoru²⁹ i kierownictwa³⁰ jako odmiennych form oddziaływania, choć wzajemnie się przenikających. Ponadto, stawiana jest obok inicjowania i programowania³¹, planowania³², monitorowania³³, działalności wykonawczej³⁴, co ma podkreślać ich odrębność. Nie jest to także kooperacja wyrażona współdziałaniem³⁵ lub współpracą³⁶, które to terminy stanowią desygnaty koordynacji. Dowodzi to niekonsekwencji normatywnej, w następstwie czego ta forma działania pozostaje prawnie niedookreślona. Stąd właściwe uchwycenie istoty i zakresu koordynacji jako instytucji prawnej spoczywa na doktrynie prawa.

710

²⁷ Zob. szerzej A. Dyrda, *Konwencja u podstaw prawa. Kontrowersje pozytywizmu prawniczego*, Warszawa 2013, s. 97 i n.

²⁸ Zob. np. art. 7 ust. 1a i art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z 7.09.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133).

²⁹ Zob. np. art. 32 pkt 1 ustawy z 1.04.2011 r. Prawo probiercze (Dz.U. z 2020 r., poz. 1365); art. 14 ust. 3 pkt 2 ustawy z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1064).

³⁰ Zob. np. art. 140a ust. 6 pkt 5 ustawy z 3.07.2002 r. Prawo lotnicze, Dz.U. z 2020 r., poz. 1970.

³¹ Zob. np. art. 3a ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r., poz. 1057).

³² Zob. np. art. 110f ust. 6 pkt 3 i art. 110j ust. 4 pkt 6–8 ustawy z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2021 r., poz. 328).

³³ Zob. np. art. 15 pkt 1 ustawy z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2020 r., poz. 2050); art. 14l ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

³⁴ Zob. np. art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii; art. 3a pkt 4a i art. 6b ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

³⁵ Zob. np. art. 12 i 12c ust. 1 ustawy z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2021 r., poz. 422).

³⁶ Zob. np. art. 110i ust. 4 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi.

5. Podsumowanie

Doniosłość koordynacji jako instytucji prawnej nie pozostawia wątpliwości, zwłaszcza w odniesieniu do funkcjonowania administracji publicznej. Współczesna koordynacja nie ma uniwersalnej definicji normatywnej, choć jest terminem często używanym w przepisach prawa, zwłaszcza administracyjnego. Zakres koordynacji w tych przepisach jest zróżnicowany i niejednolity. Nauka prawa także nie wypracowała powszechnie aprobowanej definicji koordynacji, pomimo wielu zgłoszonych propozycji³⁷. Zważywszy jednak na charakter koordynacji i wzrost jej znaczenia w funkcjonowaniu administracji publicznej, niezbędne są dalsze jej badania jako instytucji prawnej.

Pojawia się przy tym pytanie nie tyle o możliwość zunifikowania normatywnego spojrzenia na koordynację jako instytucję prawną, co o taką potrzebę. Istniejący obraz normatywny koordynacji ukazuje ją jako wielopostaciową formę działania. Jest to instrument oddziaływania nieodpowiadający innym formom działania administracji, choć wykazujący się określonymi ich cechami. Częstotliwość i różnorodność użycia tego terminu w języku prawnym świadczy o potrzebie istnienia takiej formy nie jako konkretnej, lecz właśnie elastycznej, dopasowującej się do potrzeb powiązania podmiotów, których nie da się łączyć innymi instytucjami prawnymi. Jak wyżej podkreślono, specyfiki koordynacji w administracji publicznej poszukiwać należy w konstrukcji prawnej formy działania, z zastrzeżeniem, że nie jest to żadna z klasycznych jej postaci. To skłania do poszukiwania innych ujęć. Kluczem postrzegania koordynacji nie powinno być przy tym włączanie jej w sztywne ramy definicyjne, lecz wręcz przeciwnie – postrzeganie jej jako wielopostaciowej formy działania administracji. Takie postrzeganie koordynacji nadaje jej specyfiki jako instytucji prawnej odmiennej od pozostałych prawnie określonych form działania. Tak rozumiana koordynacja może być odpowiedzią na współczesne wyzwania cywilizacyjne administracji publicznej.

³⁷ Interesującej kompilacji dorobku doktryny w tym zakresie dokonał R. Stankiewicz. Zob. szerzej R. Stankiewicz, *Koordinacja...*, s. 14 i n.