

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2021.01.03>

Przemysław NIEMCZUK

<https://orcid.org/0000-0002-2274-0128>

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszowska Szkoła Wyższa

e-mail: przemyslaw.niemczuk@wspia.eu

Ewolucja koordynacji w administracji publicznej

Streszczenie

Koordynacja jest terminem o trudnym do ustalenia znaczeniu prawnym. Jako instytucja prawna nie znajduje wyraźnej formuły normatywnej. Nie ma jednoznacznej wykładni językowej ani dookreślonego zakresu pojęciowego. Znajduje zastosowanie wewnątrz sektora publicznego, a także w obszarach niepublicznych; na poziomie organizacyjnym Unii Europejskiej czy w wymiarze międzynarodowym. Stanowi ponadto ważny – jak nie najważniejszy – instrument łączenia sektora publicznego z niepublicznym. Jako instytucja prawna w różnych okresach Polski znajdowała większe lub mniejsze – ale stałe – zastosowanie w administracji publicznej. Nieustannie ulega ewolucji, dostosowując się do zmiennych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Transformacja ustrojowa wprowadziła swoiste przewartościowanie koordynacji. Zachowała właściwe dla modelu państwa socjalistycznego zastosowanie w administracji publicznej oraz gospodarce. Zmianie uległ jednak profil ustrojowo-prawny podmiotów gospodarczych, jak i samej administracji. Wobec tych przemian zmianie uległa także rola koordynacji w administracji publicznej, która nieustannie ewoluuje.

Słowa kluczowe: koordynacja, administracja publiczna, prawo administracyjne.

1. Wprowadzenie

Koordynacja jako instytucja prawna znajdowała zastosowanie w administracji publicznej w różnych okresach Polski. Stosowana była w modelu państwa socjalistycznego; właściwa jest także dla współczesnej administracji publicznej. Jest obecna w organizacji interakcji wewnątrz sektora publicznego, a także w obszarach niepublicznych. Stanowi ponadto ważny – jak nie najważniejszy – instrument łączenia sektora publicznego z niepublicznym. Znajduje także szersze zastosowanie na poziomie organizacyjnym Unii Europejskiej czy w wymiarze międzynarodowym.

W administracji państwa socjalistycznego koordynacja przyjęła specyficzne dla tego ustroju cechy. W znacznej mierze pojawiała się w odniesieniu do gospodarki¹. Wynikało to z tego, że w gospodarce państwa socjalistycznego podstawowymi jednostkami niepodporządkowanymi były przedsiębiorstwa powstające poza systemem rad (tzw. przedsiębiorstwa klucze)². Obecna formuła koordynacji i jej zastosowanie, w tym w administracji publicznej, jest wynikiem przekształceń, jakie przechodziła ta forma oddziaływania począwszy od okresu PRL-u. Co więcej, współczesny charakter koordynacji zawiera pewne walory wypracowane w warunkach poprzedniego ustroju. Walory, które wraz z transformacją ustrojową i przemianami społeczno-gospodarczymi ulegały i ulegają nieustannym przeobrażeniom.

2. Koordynacja w ujęciu normatywnym

Po raz pierwszy normatywne znaczenie zostało nadane koordynacji w ustawie z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych³. W świetle jej uregulowań koordynacja miała stanowić uprawnienie oddziaływania rad narodowych na niepodporządkowane przedsiębiorstwa, zakłady, spółdzielnie i rzemiosła⁴. Zarysowana prawnie została wówczas podstawowa cecha koordynacji jako wyodrębniona funkcja kierownictwa realizowana względem podmiotów niepodporządkowanych. Celem tej funkcji miało być uzgodnienie działalności podmiotów niepodporządkowanych⁵. W świetle art. 58 tej ustawy podstawowe kompetencje koordynacyjne prezydium rady narodowej wyrażały się w uprawnieniach do: 1) roz-

¹ 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. Kronberger-Sokołowska, *Prawne formy koordynacji gospodarczej w zarządzaniu przedsiębiorstwami przemysłu kluczowego*, Warszawa 1976, s. 10; A. Chelmoński, *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4, Wrocław 1980, s. 476 i n.

² Zob. Z. Leoński, *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki niepodporządkowane radom*, Poznań 1963, s. 35.

³ Tekst pierwotny: Dz.U. nr 5, poz. 16. W tym zakresie warto także przytoczyć rozporządzenia Rady Ministrów: z dnia 30 listopada 1972 r. w sprawie zadań i uprawnień koordynacyjnych gminnych rad narodowych i naczelników gmin, Dz.U. nr 49, poz. 316 oraz z dnia 23 listopada 1973 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania koordynacji przez terenowe organy administracji państwowej, Dz.U. nr 47, poz. 278.

⁴ Zob. art. 12 ust. 2 i art. 13 ustawy o radach narodowych.

⁵ Por. np. S. Jędrzejewski, *Koordynacja terenowa. Studium administracyjnoprawne*, Toruń 1981, s. 8.

patrywania informacji przedkładanych przez organy państwowe, instytucje i jednostki gospodarcze nie podporządkowane radzie; 2) zwoływania narad kierowników tych jednostek dla uzgodnienia ich działalności w ogólnym kierunku działalności rady. Nowela ustawy o radach narodowych dokonana w roku 1963⁶ rozszerzyła zakres koordynacji terenowej o spółdzielnie i ich związki terenowe, przedsiębiorstwa kluczowe i rzemiosło.

Tak sformułowane kompetencje znalazły rozwinięcie w szeregu aktów wykonawczych. Warto w tym zakresie przede wszystkim wskazać rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 1958 r. w sprawie uzgadniania działalności organów państwowych, instytucji i jednostek gospodarczych niepodporządkowanych radom narodowym z działalnością rad⁷. Akt ten formułował szczegółowe uprawnienia rad względem tych podmiotów, w tym: żądanie informacji od ich kierowników, zwoływanie ich narad czy uzgadnianie decyzji mających zasadnicze znaczenie dla rozwoju gospodarczego terenu lub interesów miejscowej ludności⁸.

Kolejne akty prawne rozwinęły koordynację jako instytucję prawną. Wymienić w tym zakresie warto uchwałę Rady Ministrów nr 195 z dnia 9 czerwca 1960 r. o współpracy i koordynacji branżowej⁹, która wprowadziła nowy rodzaj koordynacji – branżową.

Kolejne uchwały Rady Ministrów miały na celu wzmocnienie funkcji koordynującej w administracji. Wskazać tu można: uchwałę nr 67 z dnia 29 stycznia 1963 r. w sprawie terenowej koordynacji inwestycji¹⁰, uchwałę nr 116 z dnia 14 maja 1965 r. o współpracy i koordynacji gospodarczej¹¹ czy uchwałę nr 118 z dnia 4 lipca 1969 r. w sprawie terenowej koordynacji inwestycji oraz realizacji inwestycji towarzyszących i wspólnych¹².

Warta uwagi jest uchwała Rady Ministrów nr 114 z dnia 30 czerwca 1969 r. w sprawie koordynacji międzyresortowej¹³, na mocy której do porządku prawnego wszedł trzeci rodzaj koordynacji – międzyresortowa. Jak podkreśla S. Jędrzejewski, w ten sposób koordynacja nie tylko stała się instytucją prawną, ale zyskała trzy rodzaje: terenową, branżową i międzyresortową¹⁴. Jak przy tym podkreślano, w języku prawniczym termin „koordynacja” powinien być postrzegany jako nowa instytucja prawna¹⁵. Jest to o tyle ważne, że w ówczesnej doktrynie

⁶ Tekst pierwotny: Dz.U. nr 29, poz. 172.

⁷ Tekst pierwotny: Dz.U. nr 59, poz. 296.

⁸ Por. np. S. Jędrzejewski, op. cit., s. 28.

⁹ Tekst pierwotny: M.P. nr 56, poz. 268.

¹⁰ Tekst pierwotny: M.P. nr 19, poz. 104.

¹¹ Tekst pierwotny: M.P. nr 33, poz. 178.

¹² Tekst pierwotny: M.P. nr 31, poz. 227.

¹³ Tekst pierwotny: M.P. nr 30, poz. 224.

¹⁴ Por. np. S. Jędrzejewski, op. cit., s. 9.

¹⁵ Zob. np. T. Rabska, *Prawna analiza pojęcia koordynacji*, GiAT, 3/1971; eadem, *Prawo administracyjne...*, s. 212–213.

pojawiały się poglądy wyrażające wątpliwości dotyczące statusu koordynacji jako instytucji prawnej¹⁶. Poglądy te ulegały przemianom w miarę zmian w przepisach normujących tę funkcję prawa. A było ich stosunkowo niemało. Jak wymienia K. Sobczak, według stanu na koniec 1969 roku w zakresie koordynacji obowiązywało ok. 160 aktów normatywnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim¹⁷. Były to akty różnej rangi. Podstawowymi uregulowaniami pozostają jednak ustawa o radach narodowych i cztery akty do niej wykonawcze. Jak zauważa W. Dawidowicz, rozporządzenia te w pewnym zakresie pozostawały ze sobą zbieżne, tyle że ubrane w „różną szatę redakcyjną”. W ocenie tego Autora było to zjawisko niepożądane, prowadzące do niejasności i nieporozumień¹⁸.

3. Koordynacja w ujęciu doktrynalnym

Przemiany koordynacji, jakie zachodziły na gruncie prawa administracyjnego, powodowały, że w nauce prawa administracyjnego tamtego okresu dostrzec można istotne różnice w pojmowaniu jej prawnej treści. Wynikają one przede wszystkim: z różnie postrzeganego charakteru prawnego koordynacji, samodzielności i wzajemnego usytuowania podmiotu koordynującego, charakteru działalności koordynacyjnej¹⁹. W tym zakresie ukształtowały się dwa zasadnicze nurty poglądów.

Zwolennicy jednego utrzymywali, że koordynacja występuje zarówno w układach opartych na samodzielności jednostek nią objętych, jak i w układach podporządkowanych hierarchicznie²⁰. Na tym założeniu wykształcił się pogląd, że koordynacja jest częścią kierownictwa²¹ bądź zachowuje z nim pewien związek. Z jednej strony pod tym pojęciem rozumiano konieczny element kierownictwa²², z drugiej zaś funkcję zarządzania zawierającą atrybuty kierownictwa²³. Jak opisuje W. Dawidowicz,

koordynacja jest szczególnym rodzajem kierowniczego działania, które polega na wiążącym uzgadnianiu działalności odrębnych instytucji w granicach kompetencji oraz przy zastosowaniu form i środków przyznanych koordynatorowi przez przepisy prawne²⁴.

¹⁶ Zob. np. Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza PRL*, Warszawa 1978, s. 321–322; Z. Rybicki, T. Skoczny, *Funkcjonowanie administracji państwa socjalistycznego*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 1, s. 24.

¹⁷ Zob. K. Sobczak, *Koordynacja gospodarcza*, cyt. za: S. Jędrzejewski, op. cit., s. 35.

¹⁸ Zob. W. Dawidowicz, *Zarys ustroju administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976, s. 96.

¹⁹ Zob. np. M. Kierek, *Pojęcie koordynacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, z. 3, s. 101.

²⁰ Zob. np. W. Brzeziński, *Miejsce i rola planu gospodarczego w systemie prawnym PRL*, [w:] *Problemy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1964, s. 63.

²¹ Zob. np. M. Kierek, op. cit., s. 107.

²² Zob. M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961, s. 239.

²³ Zob. B. Misulowicz, *Zarządzanie i kierowanie gospodarką narodową*, Warszawa 1959, s. 25 i n.

²⁴ Zob. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 298.

Koordynację postrzegano także jako środek kierownictwa²⁵, funkcję kierowniczą²⁶ czy wręcz funkcję kierowniczo-koordynacyjną²⁷. W układzie hierarchicznego podporządkowania stanowiła ona element składowy tego układu i niczym nie wyróżniała się pod względem prawnym²⁸. To powodowało trudności w wyodrębnieniu koordynacji w tych układach.

W myśl drugiego nurtu koordynacja postrzegana była jako obowiązek uzgadniania działalności jednostek organizacyjnych mających określony stopień samodzielności działania²⁹. W tym ujęciu pojmowana była jako proces uzgadniania, ujednoczania działalności podmiotów samodzielnych, tj. nie podporządkowanych sobie hierarchicznie³⁰. Jako jedną z ważniejszych cech wyróżniających koordynację spośród innych działań organizatorskich jednostek gospodarczych wskazywano jej niezależność. Swoistości tych relacji dopatrywano się przede wszystkim w odrębności materialnej i formalnej ich podstaw prawnych. Za cel wskazywano harmonizowanie działań podmiotów gospodarujących i osiągnięcie przez to współdziałania jednostek organizacyjnych od siebie wzajemnie niezależnych. Ta niezależność stanowiła podstawową cechę wyróżniającą koordynację spośród tych wszystkich działań organizatorskich, które zapewnić mają współdziałanie jednostek gospodarczych³¹. W tym nurcie eksponowano formy niewładcze jako przeważającą cechę koordynacji. Dostrzegano przy tym pewne fluktuacje polegające na rozszerzeniu lub zacieśnianiu możliwości stosowania środków władczych³². Jako jednostki niepodporządkowane określano, obok przedsiębiorstw państwowych, także spółdzielnie i organizacje społeczne³³. Nawet podmioty gospodarki nieuspołecznionej (prywatnej) włączane były do realizacji planowych zadań państwa, przez co były zaliczane do kategorii podmiotów niepodporządkowanych radom narodowym, choć poddanych ich oddziaływaniu³⁴. Dodać należy, że w ówczesnym ustroju nie było jednostek całkowicie uniezależnionych od wpływu rad narodowych³⁵. Jednym z wyrazów tego oddziaływania była koordy-

²⁵ Zob. Z. Leoński, *Kierownicza rola...*, s. 111.

²⁶ Zob. W. Brzeziński, *Administracja Państwa wobec nowych wyzwań*, „Gazeta Administracji” 1949, nr 4–5, s. 108.

²⁷ Zob. np. A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 439.

²⁸ Zob. K. Sobczak, *Branżowa i terenowa...*, s. 15.

²⁹ 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.

³⁰ Zob. np. A. Abraszewski, *Koordynacja działalności organizacji międzynarodowych w systemie Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 1973, s. 22.

³¹ Zob. np. A. Chełmoński, op. cit., s. 477.

³² Zob. np. S. Głowacki, *Kierowanie gospodarką terenową. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1976, s. 104; K. Sobczak, *Nowe problemy koordynacji gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1977, z. 4–5, s. 113–114.

³³ Zob. Z. Leoński, *Kierownicza rola...*, s. 36–37.

³⁴ Zob. Cz. Bielecki, B. Winiarski, *Gospodarka rad narodowych*, Warszawa 1960, s. 182 i n.

³⁵ Zob. M. Jaroszyński, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 289.

nacja. Na gruncie ustawy o radach narodowych kompetencje o charakterze koordynacyjnym miały służyć usuwaniu rozbieżności, jakie mogły powstawać w zakresie czynności jednostek działających na obszarze właściwości poszczególnych rady. Miały stanowić możliwość zapewnienia zgodnego działania tych podmiotów³⁶.

Nie było to jednak wyłączone rozumienie koordynacji w warunkach poprzedniego ustroju. Jak już wyżej sygnalizowano, zazwyczaj mówiono o koordynacji w znaczeniu prakseologicznym i w znaczeniu prawnym. W ujęciu prakseologicznym akcentowano przede wszystkim zasadę organizacyjną, sprowadzającą się do podporządkowania i harmonizowania działań lub wyodrębnionych zespołów ludzkich w celu eliminacji sprzeczności i konfliktów oraz osiągnięcia ostatecznego efektu działań złożonych. Takie zastosowanie koordynacja znajduje we wszystkich rodzajach działań grupowych, nie tylko w organizacji państwowej. Inaczej jest z ujęciem prawnym. Jego założeniem jest istnienie stosunków prawno-koordynacyjnych, przez które należy rozumieć stosunki prawno-administracyjne dotyczące zjawiska koordynacji. Treść prawna koordynacji zależy od konkretnych uprawnień i obowiązków ustalonych normatywnie dla danego układu stosunków koordynacyjnych. Jak podkreślano, w układzie tym obowiązki koordynacyjne są obowiązkami prawnymi, ponieważ definiują prawa i obowiązki podmiotów objętych procesem koordynacyjnym³⁷.

Jako najistotniejszą cechę tego zjawiska wskazywano nadrzędność podmiotu koordynującego względem koordynowanego³⁸. Uważano, że istnienie rozbudowanego aparatu państwowego oraz istnienie wielu ośrodków dyspozycyjnych w obrębie różnych pionów organizacyjnych wymaga integrowania ich celów i działań³⁹. Głównym założeniem takiego układu była zasada podporządkowania wyrażona położeniem prawnym podmiotu koordynującego i koordynowanego. Nadrzędność ta opiera się na pewnej preferencji stanowiska koordynatora polegającej na możliwości władczego uregulowania spraw spornych przez organ koordynujący⁴⁰. W tej kompetencji upatrywano istoty prawnej koordynacji⁴¹.

4. Rozwój koordynacji w prawie administracyjnym

Taka formuła koordynacji nie sprzyjała sprawnej realizacji coraz szerszych zadań społeczno-gospodarczych. Dostrzegano przy tym jej potencjał⁴². Stąd

³⁶ Por. Z. Leoński, *Kierownicza rola...*, s. 114.

³⁷ Zob. np. A. Abraszewski, op. cit., s. 21.

³⁸ Zob. A. Burda, *Problemy koordynacji działania w ramach i pomiędzy centralnymi organami państwowymi*, [w:] „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 1978, vol. 25, s. 7.

³⁹ Zob. np. T. Rabska, *Prawo administracyjne...*, s. 213; J. Starościak, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 59 i n.

⁴⁰ Zob. np. W. Brzeziński, *Miejsce i rola...*, s. 133.

⁴¹ Zob. M. Kierek, op. cit., s. 104–105.

⁴² Por. np. S. Jędrzejewski, op. cit., s. 30.

w ramach reformy ustrojowej lat 70. koordynacji poświęcono szereg przepisów prawnych, w tym wiele rozporządzeń Rady Ministrów – w szczególności: z dnia 30 listopada 1972 r. w sprawie zadań i uprawnień koordynacyjnych gminnych rad narodowych i naczelników gmin⁴³; z dnia 23 listopada 1973 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania koordynacji przez terenowe organy administracji państwowej⁴⁴; z dnia 3 lutego 1978 r. w sprawie statusu wojewody⁴⁵; z dnia 18 sierpnia 1978 r. w sprawie statusu naczelnika gminy⁴⁶. W świetle tych regulacji koordynacja nabierała coraz większego znaczenia i zastosowania.

Rozporządzenie z 1972 r. w § 1 nadało gminnej radzie narodowej status koordynatora działalności związanej z gospodarką gminnych jednostek państwowych i spółdzielczych oraz organizacji społecznych w zakresie realizacji zadań wynikających z planu społeczno-gospodarczego i rozwoju kraju oraz zadań istotnych dla rozwoju gminy i dla poprawy warunków życiowych jej mieszkańców, jak i ochrony środowiska. Uprawnienia te rozszerzały się na jednostki niepodporządkowane (§ 2 ust. 2). Wyraźnie zaakcentowano także kompetencje koordynacyjne naczelnika gminy, który na podstawie planu społeczno-gospodarczego rozwoju gminy i planu zagospodarowania przestrzennego, koordynował całość gospodarki na terenie gminy. Zakres tej koordynacji opisany w § 3 ust. 1 oraz § 4 był stosunkowo szeroki i obejmował m.in.: ustalanie węzłowych problemów; kontrolę realizacji przedsięwzięć; podejmowanie środków mających na celu zgodne współdziałanie; występowanie do podmiotów niepodporządkowanych i uzgadnianie z nimi zadań; współdziałanie z przedsiębiorstwami i zakładami; rozpatrywanie projektów inwestycyjnych i zgłaszanie do nich uwag i wniosków; wgląd oraz zgłaszanie uwag i wiążących wniosków do projektów planów gospodarczych podmiotów niepodporządkowanych; nadzór działalności związanej z gospodarką gminy wszystkich jednostek państwowych, spółdzielczych i organizacji społecznych oraz wydawanie wiążących poleceń; wnioskowanie w sprawach tworzenia, organizacji, łączenia i likwidacji przedsiębiorstw i zakładów niepodporządkowanych; określanie i inicjowanie inwestycji realizowanych wspólnie; inicjowanie i organizacja współdziałania między podmiotami niepodporządkowanymi. W rozporządzeniu pojawiła się także instytucja procesowa – decyzja koordynacyjna mająca na celu nakazanie określonych czynności lub zakazanie zamierzonej działalności ze względu na interes gminy lub państwa (§ 8).

Tendencja wzmacniania kompetencji koordynacyjnej widoczna jest także w kolejnym rozporządzeniu z 1973 r. W § 1 ust. 1 przypisano ją wojewodom, prezydentom miast oraz naczelnikom powiatów, miast i dzielnic względem wszystkich jednostek organizacyjnych na danym terenie. Obejmowało to m.in. sprawy z zakresu: zagospodarowania przestrzennego, zatrudniania i spraw socjal-

⁴³ Tekst pierwotny: Dz.U. nr 49, poz. 316.

⁴⁴ Tekst pierwotny: Dz.U. nr 47, poz. 278.

⁴⁵ Tekst pierwotny: Dz.U. nr 2, poz. 4.

⁴⁶ Tekst pierwotny: Dz.U. nr 20, poz. 89.

nych, produkcji przemysłowej, produkcji rolnej i leśnej, budowy dróg oraz komunikacji, transportu i łączności, budownictwa, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony środowiska, oświaty i wychowania, nauki i szkolnictwa wyższego, gospodarki wodnej, czynów społecznych⁴⁷.

Uprawnienia koordynacyjne terenowych organów wykonawczych wzmocniono kolejnymi rozporządzeniami z 1978 r., tj. w sprawie statusu naczelnika gminy oraz w sprawie statusu wojewody. Na mocy tych aktów koordynacja stała się istotnym elementem kompetencji terenowych organów wykonawczych: prezydentów miast i naczelników miast, dzielnic, gmin oraz wojewodów, a także formą oddziaływania administracji publicznej, zwłaszcza na podmioty niepodporządkowane radom narodowym. Z jednej strony w odniesieniu do określonych zadań ich koordynacyjna rola na właściwym im obszarze pokrywała się z celem uwzględnienia specyfiki odpowiednio gminy i województwa. Dotyczyło to koordynacji w zakresie planu społeczno-gospodarczego rozwoju⁴⁸, inwestycji⁴⁹, gospodarki paliwowo-energetycznej⁵⁰ czy oświaty i wychowania⁵¹ oraz zdrowia i pomocy społecznej⁵². Z drugiej strony uprawnienia koordynacyjne zostały im przypisane w wielorakich dziedzinach. Dzięki temu koordynacja pojawiała się w różnych działach działalności administracji publicznej raz na szczeblu gminy, a raz województwa, tworząc przez to swoisty konglomerat oddziaływań koordynacyjnych w terenie. Prezydenci miast oraz naczelnicy miast, dzielnic i gmin byli koordynatorami zadań z dziedzin: gospodarki finansowej i budżetowej⁵³, rolnictwa i gospodarki żywnościowej⁵⁴, gospodarki wodnej⁵⁵, ochrony środowiska⁵⁶, handlu, usług i drobnej wytwórczości⁵⁷. Z kolei wojewodowie koordynowali zadania z zakresu: rozbudowy miast i budownictwa mieszkaniowego⁵⁸, gospodarki żywnościowej⁵⁹, zaopatrzenia

⁴⁷ Zob. § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad wykonywania koordynacji przez terenowe organy administracji państwowej.

⁴⁸ Zob. § 2 ust. 1, § 3 ust. 1 pkt 6, § 7 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie statusu naczelnika gminy oraz § 9 pkt 3, § 10 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie statusu wojewody.

⁴⁹ Zob. § 10 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie statusu naczelnika gminy oraz § 11 ust. 2 pkt 1, 2 rozporządzenia w sprawie statusu wojewody.

⁵⁰ Zob. § 18 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie statusu naczelnika gminy oraz § 22 ust. 2 pkt 1 lit. c i pkt 2 rozporządzenia w sprawie statusu wojewody.

⁵¹ Zob. § 21 ust. 2 pkt 12 rozporządzenia w sprawie statusu naczelnika gminy oraz § 16 ust. 2 pkt 3, 4, 6 rozporządzenia w sprawie statusu wojewody.

⁵² Zob. § 22 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie statusu naczelnika gminy oraz § 17 ust. 2 pkt 6 i 11 rozporządzenia w sprawie statusu wojewody.

⁵³ Zob. § 8 ust. 2 pkt 19 rozporządzenia w sprawie statusu naczelnika gminy.

⁵⁴ Zob. *ibidem*, § 9 ust. 2 pkt 13.

⁵⁵ Zob. *ibidem*, § 12 ust. 1.

⁵⁶ Zob. *ibidem*, § 16 ust. 2 pkt 3.

⁵⁷ Zob. *ibidem*, § 19 ust. 2 pkt 5.

⁵⁸ Zob. § 12 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie statusu wojewody.

⁵⁹ Zob. *ibidem*, § 13 ust. 2 pkt 1, 6, 9, 13, 14.

rynku i usług dla ludności⁶⁰, drogownictwa, komunikacji i łączności⁶¹, kultury fizycznej, sportu i turystyki⁶², planowania przestrzennego⁶³, spraw wyznaniowych⁶⁴, ładu i porządku publicznego⁶⁵.

Uprawnienia naczelników i wojewodów względem podmiotów niepodporządkowanych także zostały ujęte w swoisty układ zależności. Naczelnicy uzyskali status koordynatorów działalności wszystkich jednostek państwowych, spółdzielczych i organizacji społecznych w realizacji ich zadań⁶⁶. W rozdziale 6 rozporządzenia w sprawie statusu naczelnika gminy szczegółowo określono uprawnienia koordynacyjne naczelników wobec jednostek niepodporządkowanych radzie narodowej. Obejmowały m.in.: ustalanie problemów, wnioskowanie, wgląd do projektów planów gospodarczych, żądanie wyjaśnień, ustalanie zasad wspólnego korzystania z obiektów. Natomiast wojewodowie co do zasady mieli w tym zakresie pełnić rolę kontrolną i opiniodawczą⁶⁷, uzupełniając w ten sposób naczelników.

5. Wzrost znaczenia koordynacji w funkcjonowaniu administracji publicznej

Koordynacja zyskała także na znaczeniu w administracji publicznej dzięki noweli z dnia 28 maja 1975 r. ustawy o radach narodowych⁶⁸, po której 9 lipca tego roku została ujednolicona⁶⁹. W świetle znowelizowanych przepisów stała się dosyć istotną kompetencją rad narodowych i wojewodów. Rady narodowe poprzez koordynację zyskały wpływ na działalność spółdzielni i terenowych związków z działalnością państwowych przedsiębiorstw terenowych (art. 12 ust. 1 i 2), zaś wojewodowie na działalność związanych z gospodarką terenową wszystkich jednostek państwowych, spółdzielni i organizacji społecznych (art. 49 ust. 1 pkt 5). Koordynacja stała się również instrumentem powiązań wewnątrzadministracyjnych rad narodowych. Zgodnie z art. 13 ust. 1 wojewódzkie rady narodowe koordynowały działalność rad narodowych na terenie województwa. Koordynacja stanowiła więc instrument powiązań wewnątrz organizacyjnych, a także powiązań z radami podmiotów podporządkowanych oraz podmiotów niepodporządkowanych.

⁶⁰ Zob. *ibidem*, § 14 ust. 2 pkt 3.

⁶¹ Zob. *ibidem*, § 15 ust. 2 pkt 4, 8, 11.

⁶² Zob. *ibidem*, § 19 ust. 2 pkt 3.

⁶³ Zob. *ibidem*, § 21 ust. 2 pkt 6.

⁶⁴ Zob. *ibidem*, § 22 ust. 2 pkt 4.

⁶⁵ Zob. *ibidem*, § 26 ust. 2 pkt 3.

⁶⁶ Zob. § 32 ust. 1 rozporządzenia w sprawie statusu naczelnika gminy.

⁶⁷ Zob. § 30 ust. 1 rozporządzenia w sprawie statusu wojewody.

⁶⁸ Tekst pierwotny: Dz.U. nr 16, poz. 91

⁶⁹ Tekst pierwotny: Dz.U. nr 26, poz. 139.

Znaczenie koordynacji w uprawnieniach rad narodowych zostało wzmocnione poprzez nadanie jej konstytucyjnych podstaw. Na mocy noweli z dnia 16 lutego 1976 r.⁷⁰ art. 46 Konstytucji PRL zyskał brzmienie, z którego wynikała kompetencja koordynacyjna rad narodowych względem wszystkich jednostek administracji i gospodarki na ich terenie.

Ukształtowany w ten sposób model koordynacji, w ocenie K. Szajdakowskiej, nie zdał egzaminu w praktyce. Powodów było kilka. Przede wszystkim Autorka wskazuje na ograniczony wpływ na działalność jednostek niepodporządkowanych. Dodatkowymi słabościami był brak środków materialnych i niematerialnych pozwalających ograniczać negatywne skutki działania jednostek gospodarczych. Nieprawidłowo określone zostały także stosunki prawne łączące organy terenowe z koordynowanymi jednostkami gospodarczymi. Ostatni zarzut Autorka odniosła do przedmiotu koordynacji. Jak zauważa, wszystkie sprawy były realizowane według identycznego oddziaływania koordynacyjnego, niezależnie od różnic w potrzebach⁷¹.

Podsumowując dorobek nauki prawa administracyjnego okres PRL-u, S. Jędrzejewski wskazuje trzy zasadnicze ujęcia koordynacji: w znaczeniu potocznym; jako instytucja prawna – swoista funkcja kierownicza; mieszana – traktująca o koordynacji raz w jednym, raz w drugim znaczeniu⁷². W pierwszym ujęciu koordynacja postrzegana jest jako forma oddziaływania przejawiająca się w postaci: koordynacji sprawowanej w trybie nadrzędności funkcjonalnej przy zastosowaniu środków kierownictwa; koordynacji sprawowanej w trybie nadzoru i kontroli; koordynacji wyrażającej obowiązek uzgadniania działalności z określonym organem; koordynacji jako współpracy⁷³. Wyrazem tego poglądu jest przyjęcie, że relacja koordynacji zachodzi zarówno pomiędzy podmiotami pozostającymi w układzie hierarchicznego podporządkowania, jak i w systemie organów zdecentralizowanych⁷⁴. Drugi pogląd opiera się na założeniu, że w układach podporządkowanych koordynacja nie stanowi odrębnej instytucji ustrojowo-prawnej. Wyodrębnić ją natomiast można w układach organizacyjnie niepodporządkowanych i prawnie zidentyfikowanych, np. w ustawie o radach narodowych⁷⁵. Ostatnią grupę poglądów cechuje niezdecydowanie w ustaleniu charakteru koordynacji. Niepewność przejawia się w braku jednoznacznego określenia koordynacji jako instytucji prawnej poprzez uznanie, że nie jest to „wyłącznie zjawisko prawne”⁷⁶, czy wręcz wątpliwości co do tego, czy jest zjawiskiem prawnym w ogóle⁷⁷.

⁷⁰ Tekst pierwotny: Dz.U. nr 7, poz. 36.

⁷¹ Zob. szerz. K. Szajdakowska, *Koordynacja terenowa*, [w:] M. Kulesza (red.), *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, Warszawa 1985, s. 227–229.

⁷² Por. np. S. Jędrzejewski, op. cit., s. 9.

⁷³ Zob. W. Brzeziński, A. Wasilewski, *Administracyjnoprawne zagadnienia gospodarki planowej*, Kraków 1970, s. 70.

⁷⁴ Zob. np. W. Brzeziński, *Miejsce i rola...*, s. 53.

⁷⁵ Zob. np. W. Dawidowicz, *Zarys ustroju...*, s. 89.

⁷⁶ Zob. Z. Rybicki, T. Skoczny, op. cit., s. 24.

⁷⁷ Zob. Z. Rybicki, *Administracja...*, s. 297.

Jedną z ważniejszych cech wyróżniających koordynację spośród innych działań organizatorskich jednostek gospodarczych, którą wskazywano, była ich niezależność. Swoistości tych relacji dopatrywano się przede wszystkim w odrębności materialnej i formalnej ich podstaw prawnych. Za cel wskazywano harmonizowanie działań podmiotów gospodarujących i osiągnięcie przez to współdziałania jednostek organizacyjnych od siebie wzajemnie niezależnych. Ta niezależność stanowiła podstawową cechę wyróżniającą koordynację spośród tych wszystkich działań organizatorskich, które zapewnić mają współdziałanie jednostek gospodarczych⁷⁸. Eksponowano formy niewładcze jako przeważającą cechę koordynacji. Dostrzegano przy tym pewne fluktuacje, polegające na rozszerzeniu lub zacieśnianiu możliwości stosowania środków władczych⁷⁹.

Nie było to jednak wyłączone rozumienie koordynacji w ustroju państwa socjalistycznego. Jak już wyżej sygnalizowano, zazwyczaj mówiono o koordynacji w znaczeniu prakseologicznym i w znaczeniu prawnym. W pierwszym ujęciu akcentowano przede wszystkim zasadę organizacyjną, sprowadzającą się do podporządkowania i harmonizowania działań lub wyodrębnionych zespołów ludzkich w celu eliminacji sprzeczności i konfliktów oraz osiągnięcia ostatecznego efektu działań złożonych. Takie zastosowanie koordynacji znajduje we wszystkich rodzajach działań grupowych, nie tylko w organizacji państwowej. Inaczej jest z ujęciem prawnym. O koordynacji w tym znaczeniu można mówić wyłącznie w odniesieniu do sektora publicznego. Jego założeniem jest istnienie stosunków prawno-koordynacyjnych, przez które należy rozumieć stosunki prawno-administracyjne, dotyczące zjawiska koordynacji. Jako najistotniejszą cechę tego zjawiska wskazywano nadrzędność podmiotu koordynującego względem koordynowanego⁸⁰. Uważano, że istnienie rozbudowanego aparatu państwowego oraz istnienie wielu ośrodków dyspozycyjnych w obrębie różnych pionów organizacyjnych wymaga integrowania ich celów i działań⁸¹. Głównym założeniem takiego układu była zasada podporządkowania.

Specyfikę koordynacji można także dostrzec w postrzeganiu oddziaływań zachodzących pomiędzy funkcjonującymi wówczas tzw. jednostkami niepodporządkowanymi. Jednostkami niepodporządkowanymi określano, obok przedsiębiorstw państwowych, również spółdzielnie i organizacje społeczne⁸². Nawet podmioty gospodarki nieuspołecznionej (prywatnej) włączane były do realizacji planowych zadań państwa, przez co były zaliczane do kategorii podmiotów niepodporządkowanych radom narodowym, choć poddanych ich oddziaływaniu⁸³. Dodać należy, że w ówczesnym ustroju nie było jednostek całkowicie niezależ-

⁷⁸ Zob. np. A. Chełmoński, op. cit., s. 477.

⁷⁹ Zob. np. S. Głowacki, op. cit., s. 104; K. Sobczak, *Nowe problemy...*, s. 113–114.

⁸⁰ Zob. A. Burda, op. cit., s. 7.

⁸¹ Zob. np. T. Rabska, *Prawo administracyjne...*, s. 213; J. Starościak, op. cit., s. 59 i n.

⁸² Zob. Z. Leoński, *Kierownicza rola...*, s. 36–37.

⁸³ Zob. Cz. Bielecki, B. Winiarski, op. cit., s. 182 i n.

nionych od wpływu rad narodowych⁸⁴. Jednym z wyrazów tego oddziaływania była koordynacja, która była różnie opisywana. Z jednej strony pod tym pojęciem rozumiano konieczny element kierownictwa⁸⁵, z drugiej zaś funkcję zarządzania, zawierającą atrybuty kierownictwa⁸⁶. Koordynację postrzegano także jako środek kierownictwa⁸⁷, funkcję kierowniczą⁸⁸ czy wręcz funkcję kierowniczo-koordynacyjną⁸⁹. Na gruncie ustawy o radach narodowych kompetencje o charakterze koordynacyjnym miały służyć usuwaniu rozbieżności, jakie mogły powstawać w zakresie czynności jednostek działających na obszarze właściwości poszczególnych rady. Miały stanowić możliwość zapewnienia zgodnego działania tych podmiotów⁹⁰.

6. Wpływ przemian ustrojowych na znaczenie koordynacji w administracji publicznej

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. W nowej formule ustrojowej działalność gospodarcza została wyposażona w atrybut swobody. Usamodzielnione zostały także organizacje społeczne. Administracja publiczna uległa zaś dualizacji – obok dotychczas powszechnej administracji rządowej pojawiła się administracja samorządu terytorialnego. Spowodowało to zmianę interakcji pomiędzy tymi podmiotami, w których oddziaływanie kierownicze nie było już metodą dominującą. Koordynacja jako metoda działania zachowała natomiast funkcjonalność we wszystkich tych układach, a nawet pomiędzy nimi. Nabrała przez to innego charakteru. Stała się uniwersalnym sposobem działania, znajdującym zastosowanie dla podmiotów o różnym profilu ustrojowo-prawnym.

Jak już wielokrotnie podkreślono, w doktrynie prawa administracyjnego akcentuje się wieloznaczność i wielopostaciowość koordynacji. Inaczej niż w doktrynie socjalistycznej, współcześnie nacisk kładzie się na zastosowaniu koordynacji w powiązaniu działań podmiotów niezależnych. Wskazuje się przy tym na istnienie pewnej nierównorzędności podmiotów wyrażonej nadrzędnością podmiotu koordynującego i korelującej z nią podległości podmiotu/podmiotów ko-

⁸⁴ Zob. M. Jaroszyński [w:] *Polskie prawo...*, s. 289.

⁸⁵ Zob. M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad...*, s. 239.

⁸⁶ Zob. B. Misułowicz, op. cit., s. 25 i n.

⁸⁷ Zob. Z. Leoński, *Kierownicza rola...*, s. 111.

⁸⁸ Zob. W. Brzeziński, *Administracja Państwa...*, s. 108.

⁸⁹ Zob. np. A. Burda, R. Klimowiecki, op. cit., s. 439.

⁹⁰ Por. Z. Leoński, *Kierownicza rola...*, s. 114.

ordynowanych⁹¹ w płaszczyźnie przedmiotowej, czasowej i przestrzennej⁹². Pomimo tych zależności pomiędzy podmiotami zachodzi niski stopień sformalizowania więzi koordynacyjnych⁹³. Co więcej, jak wyżej wykazano, koordynacja jest wyraźnym elementem prawnie określonej organizacji scentralizowanej administracji rządowej, która charakteryzuje się hierarchicznym podporządkowaniem. W konsekwencji pojawiają się uzasadnione wnioski, że nie wystarcza jedna postać koordynacji czy jeden ośrodek koordynujący, lecz musi działać w tym zakresie wiele ośrodków koordynacji i jeszcze więcej sposobów ich funkcjonowania⁹⁴.

Dla opisanego specyfiki koordynacji wskazuje się przede wszystkim na cel, jakiemu ma służyć⁹⁵. Podkreśla się przy tym rosnącą rolę koordynacji w organizacji przestrzeni społeczno-gospodarczej. Koordynacja uwidacznia się w kształtowaniu interakcji administracji publicznej wewnątrz jej struktury zarówno w układzie scentralizowanym i zdecentralizowanym, jak i z podmiotami niepublicznymi, czy w wymiarze międzynarodowym⁹⁶.

7. Zakończenie

W obecnej administracji publicznej koordynacja znajduje szerokie zastosowanie w kształtowaniu kompetencji jej organów. Dotyczy to powiązań wewnątrzadministracyjnych oraz względem podmiotów niepodporządkowanych. Jak zauważono w rozdziale poświęconym analizie dogmatycznej koordynacji, w kontekście administracji rządowej koordynacja pojawia się tu nader często – niemalże przy kompetencjach wszystkich organów właściwych w sprawach poszczególnych działów administracji rządowej. Stanowi to wyraz swoistej ewolucji tej administracji i niejako złagodzenie jej zhierarchizowanej organizacji. Dowodzi zmianom we współczesnej administracji rządowej. W obowiązujących uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych potencjał kierownictwa właściwy dla administracji rządowej okazuje się niewystarczający do sprawnego zarządzania. Wymaga wsparcia mniej władczymi formami, jak koordynacja. Pozwala na organizowanie działań jej podmiotów niezależnie od stopnia ich powiązań i zróżnicowania. Umożliwia zsynchronizowane wykorzystanie potencjału podmiotów sektora publicznego i niepublicznego. Z jednej strony koordynacja niejednokrot-

⁹¹ Zob. np. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 129.

⁹² Zob. np. K. Skotnicki, *Koordynacja gospodarcza*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000, s. 381.

⁹³ Zob. np. J. Łukasiewicz, *Nauka administracji. Wstęp do teorii administracji*, Przemysł 2002, s. 164–165.

⁹⁴ Zob. np. M. Mączyński, *Koordynacja i współdziałanie w administracji*, [w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2013, s. 17.

⁹⁵ Zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 141–142.

⁹⁶ Por. M.A. Waligórski, *Kooperacja jako forma aktywności administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów–Cisna 2000, s. 491.

nie warunkuje skuteczność działania administracji publicznej, z drugiej stanowi instrument jej usprawnienia.

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 Europejską⁹⁷. Przepis ten obligował państwa członkowskie do zastosowania wszelkich właściwych środków, zarówno ogólnych, jak i szczególnych, zapewniających wypełnienie zobowiązań nałożonych przez TWE lub wynikających z działań podjętych przez instytucje Wspólnoty. Zgodnie z postanowieniami wprowadzonymi przez Traktat Lizboński państwa członkowskie w ramach Unii koordynują swoje polityki gospodarcze, polityki zatrudnienia, a także polityki społeczne⁹⁸. Analiza rozwiązań organizacyjnych i prawnych, charakteryzujących założenia Unii Europejskiej, skłaniają do wniosku, że koordynacja stanowi jedną z podstawowych metod 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 nich. Koordynacja jest procesem dynamicznym, którego przebieg uwzględnia bieżące zmiany w obszarach oddziaływania⁹⁹. Jest też jedną z podstawowych technik synchronizacji działań wewnątrz Unii Europejskiej, jak i w odniesieniu do państw członkowskich.

Obecnie wyraźnie dostrzegalna jest ewolucja funkcji koordynacyjnych¹⁰⁰. Wzrost znaczenia kooperacyjnych więzi w relacjach między organami stanowi wyraz tendencji rozwojowych współczesnego systemu administracji publicznej¹⁰¹. Co więcej, koordynacja zdaje się znakomicie wpisywać w zyskującą na znaczeniu koncepcję *New Public Governance* wypierającą dotychczas uznawaną *New Public Management*¹⁰². To powoduje, że dyskusja o koordynacji jest potrzebna i zyskuje wciąż nowych argumentów.

⁹⁷ Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, Rzym 25 marca 1957 r. w brzmieniu nadanym przez Traktat Nicejski, Dz.U. 2004 r. nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.

⁹⁸ Zob. art. 5 ust. 1, 2, 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE z 2008 r. nr C 115/47.

⁹⁹ T. Bińczycka-Majewska, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kraków 1999, s. 33–34.

¹⁰⁰ Por. M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, Warszawa 2013, s. 362.

¹⁰¹ Zob. np. R. Stankiewicz, *Koordynacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 8.

¹⁰² W tym zakresie zob. np. H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzenie Publiczne” 2007, nr 1, s. 14.

Bibliografia

- Abraszewski A., *Koordinacja działalności organizacji międzynarodowych w systemie Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 1973.
- Bielecki Cz., Winiarski B., *Gospodarka rad narodowych*, Warszawa 1960.
- Bińczycka-Majewska T., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kraków 1999.
- Brzeziński W., *Administracja Państwa wobec nowych wyzwań*, „Gazeta Administracji” 1949, nr 4–5.
- Brzeziński W., *Miejsce i rola planu gospodarczego w systemie prawnym PRL*, [w:] *Problemy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1964.
- Brzeziński W., Wasilewski A., *Administracyjnoprawne zagadnienia gospodarki planowej*, Kraków 1970.
- Burda A., *Problemy koordynacji działania w ramach i pomiędzy centralnymi organami państwowymi*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 1978, vol. 25.
- Burda A., Klimowiecki R., *Prawo państwowe*, Warszawa 1958.
- Chełmoński A., *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4, Wrocław 1980.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Dawidowicz W., *Zarys ustroju administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976.
- Głowacki S., *Kierowanie gospodarką terenową. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1976.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzenie Publiczne” 2007, nr 1.
- Jaroszyński M., [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Jaroszyński M., *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961.
- Jędrzejewski S., *Koordinacja terenowa. Studium administracyjnoprawne*, Toruń 1981.
- Kierek M., *Pojęcie koordynacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, nr 3.
- Kronberger-Sokołowska E., *Prawne formy koordynacji gospodarczej w zarządzaniu przedsiębiorstwami przemysłu kluczowego*, Warszawa 1976.
- Leoński Z., *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki niepodporządkowane radom*, Poznań 1963.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2002.
- Łukasiewicz J., *Nauka administracji. Wstęp do teorii administracji*, Przemysł 2002.

- Mączyński M., *Koordinacja i współdziałanie w administracji*, [w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2013.
- Misulowicz B., *Zarządzanie i kierowanie gospodarką narodową*, Warszawa 1959.
- Pietkiewicz J., *Koordinacja działalności gospodarczej organizacji społeczno-gospodarczych ze szczególnym uwzględnieniem spółdzielczości*, Warszawa 1966.
- Rabska T., *Prawna analiza pojęcia koordynacji*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1971, nr 3.
- Rabska T., *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa–Poznań 1978.
- Rybicki Z., *Administracja gospodarcza PRL*, Warszawa 1978.
- Rybicki Z., *Zarządzanie gospodarką narodową w PRL. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1963.
- Rybicki Z., *Zarządzanie gospodarką socjalistyczną na tle przekształceń ustrojowych. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1969.
- Rybicki Z., Skoczny T., *Funkcjonowanie administracji państwa socjalistycznego*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 1.
- Skotnicki K., *Koordinacja gospodarcza*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000.
- Sobczak K., *Branżowa i terenowa koordynacja pracy przedsiębiorstw kluczowych. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 1965.
- Sobczak K., *Koordinacja gospodarcza*, Warszawa 1971.
- Sobczak K., *Nowe problemy koordynacji gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1977, z. 4–5.
- Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, Warszawa 2013.
- Stankiewicz R., *Koordinacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.
- Starościak J., *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974.
- Szajdakowska K., *Koordinacja terenowa*, [w:] M. Kulesza (red.), *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, Warszawa 1985.
- Waligórski M.A., *Kooperacja jako forma aktywności administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów–Cisna 2000.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Evolution of coordination in public administration

Abstract

Coordination is a term with difficult legal significance. As a legal institution, it has no clear normative formula. There is no unequivocal linguistic interpretation or a specific conceptual scope. It is used inside the public sector as well as in non-public areas; at the organizational level of the European Union or in the international dimension. Moreover, it is an important, if not the most important, instrument for connecting the public and non-public sectors. As a legal institution, at various times in Poland, it found greater or lesser, but constant use in public administration. It is constantly evolving, adapting to changing socio-economic conditions. The political transformation introduced a kind of reevaluation of coordination. It has retained the application of the socialist state model in public administration and in the economy. However, the system and legal profile of business entities and the administration itself has changed. In view of these changes, the role of coordination in public administration has also changed and is constantly evolving.

Keywords: coordination, public administration, administrative law.