

WOJCIECH GÓRALCZYK jr¹

Koordinacja i współdziałanie w administracji publicznej w świetle prawa

Streszczenie

W administracji publicznej zachodzą pewne typowe relacje: kierownictwo, nadzór, kontrola, koordynacja i współdziałanie. Dwie ostatnie rzadko stają się przedmiotem zainteresowania nauki prawa administracyjnego. Celem artykułu jest rozpoczęcie dyskusji nad wypełnieniem tej luki. Prawne wyodrębnienie koordynacji stwarza pewne trudności. W większości przypadków koordynacja występuje bowiem łącznie z kierownictwem, nadzorem albo kontrolą. Taki rodzaj koordynacji można by określić jako koordynację funkcjonalną. Istnieje jednak także koordynacja samodzielna. Wobec szczupłości norm prawa pozytywnego dotyczących takiej koordynacji ogranicza się one przeważnie do stosowania niewładczych środków działania organu koordynującego. Administracyjnoprawny stosunek koordynacji ma charakter osobliwy. Dla jego zawiązania konieczny jest udział nie dwóch, ale co najmniej trzech podmiotów: koordynatora i dwóch podmiotów koordynowanych. Punktem wyjścia do rozważań o współdziałaniu w administracji publicznej jest propozycja wyodrębnienia zasady powszechnego współdziałania. Mogłaby mieć ona status jednej z ogólnych zasad prawa administracyjnego. W chwili obecnej prawo pozytywne nie wypowiada jej wprost. Można ją jednak wyprowadzić z różnych norm obowiązujących, w tym rangi konstytucyjnej. Nakazuje ona, aby wszystkie podmioty sprawujące administrację publiczną współdziałały ze sobą. Zakazuje konkurencji między nimi. W artykule podjęto próbę typologii form współdziałania, zwracając uwagę na ich różnorodność. Wiele kwestii związanych z koordynacją i współdziałaniem w administracji wymaga jeszcze naukowego oświetlenia. Kolejnym etapem powinno być ujęcie ich w ramy norm prawa pozytywnego. Mogłoby to nastąpić w przyszłej ustawie „Przepisy ogólne prawa administracyjnego”.

Słowa kluczowe: prawo, administracja publiczna, koordynacja, współdziałanie, stosunek administracyjnoprawny

¹ Prof. Wojciech Góralczyk jr – Katedra Administracyjna i Prawa Administracyjnego Akademii Leona Koźmińskiego; e-mail: wgoralczyk@kozminski.edu.pl; ORCID: 0000-0002-1325-805.

WOJCIECH GÓRALCZYK jr

Coordination and cooperation in public administration under the law

Abstract

Coordination and cooperation in public administration under the law. Summary There are some typical relations that can be observed in public administration, including management, supervision, control, coordination and cooperation. The latter two are seldom subject to scrutiny by administration law academics. The purpose of this article is to initiate a discussion on filling this gap. The legal separation of coordination creates certain difficulties. In most cases, coordination is performed in connection with supervision or control. This type of coordination can be described as functional. However, independent coordination also exists. Due to the limited number of positive law regulations regarding this type of coordination, it is usually limited to the coordinating body applying non-authoritative measures. The coordination relationship in administration law is an unusual type. At least three entities are necessary for such a relationship to exist, namely a coordinator and two coordinated parties. The analysis of cooperation in public administration is possible upon considering the principle of general cooperation as a separate one. This principle could have the status of a general administration law principle, but the positive law does not currently formulate this principle directly. However, it can be derived from various applicable rules, including rules of constitutional importance. This principle dictates that all public administration entities must cooperate with each other. It rules out any competition between these entities. The article attempts to define forms of cooperation, indicating their diversity. Many issues related to coordination and cooperation in administration still require scientific explanation. A further stage should involve regulating these activities within the framework of the positive law. This could be implemented by future act – the “General Provisions of Administrative Law”.

Keywords: Law, public administration, coordination, cooperation, administration law relationships

Do typowych relacji (sytuacji prawnych) zachodzących w administracji publicznej należą: kontrola, nadzór i kierownictwo. Pierwsze dwie są od dawna przedmiotem szerokiego zainteresowania nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. Kierownictwo rzadziej bywa badane, co wiąże się z mniejszym zakresem jego występowania w administracji polskiej. Wyróżnia się ona znacznym stopniem decentralizacji, a zatem obszary, w których kierownictwo mogłoby się pojawić, nie są zbyt szerokie. Kierownictwo pozostaje typowe dla scentralizowanego ustroju państwa i jego administracji². Jeszcze rzadziej nauka prawa zdaje się sięgać do takich zjawisk, jak koordynacja i współdziałanie. Bywają one częściej oświetlane z pozycji nauki administracji czy teorii organizacji. Wykazują przy tym znaczną odrębność w stosunku do trzech sytuacji prawnych wymienionych w pierwszej kolejności. Dlatego warto poświęcić im nieco uwagi. W niniejszym opracowaniu spróbuję spojrzeć na nie przede wszystkim z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego, raczej pomocniczo sięgając do dorobku nauki administracji.

Zjawiska koordynacji i współdziałania mają charakter powszechny. Można je spotkać we wszystkich dziedzinach życia publicznego i prywatnego. W tym opracowaniu zamierzam skupić się na przejawach koordynacji i współdziałania w administracji publicznej, a nawet jeszcze węższej – w jej sferze wewnętrznej. Tam właśnie koordynacja i współdziałanie nabierają szczególnych cech, a przez to stają się niezwykle interesujące dla rozważań o prawie ustrojowym.

Koordynacja w dociekaniach prawnoadministracyjnych bywa ujmowana bardzo szeroko, tak że obejmuje wszelkie formy współdziałania podmiotów prawa administracyjnego³. Na przeciwnym biegunie znajduje się próba sprowadzenia koordynacji do jednej z prawnych form działania organów administracji⁴. Słabością każdego z tych ujęć wydaje się być jego skrajność. Pierwsze jest zbyt szerokie,

² W hiszpańskiej nauce prawa administracyjnego można spotkać rozróżnienie administracji demokratycznej (*la Administración democrática*) i przeciwstawnej w stosunku do niej administracji biurokratycznej (*la Administración burocrática*). C. Escuin Palop, *Curso de Derecho administrativo*, Valencia 2004, s. 299–301.

³ Tak J. Starościak: *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, Temat V.

⁴ Takie podejście dostrzega Małgorzata Stahl, ale odnosi się do niego ze sceptycyzmem. Por. M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania organów administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013, s. 362. Podobnie M.A. Waligórski, *Koordynacja – sposób administrowania, czy prawna forma działania administracji*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 477 i n.

a drugie zbyt wąskie. W związku z tym należałoby wybrać ujęcie pośrednie. Za obiecujące uważałbym takie, które traktuje koordynację jako rodzaj sytuacji administracyjnoprawnej. Dzięki temu stanie się możliwe znalezienie „wspólnego mianownika” dla koordynacji z jednej strony oraz dla kontroli, nadzoru i kierownictwa – z drugiej. Sytuację administracyjnoprawną rozumiem przy tym – przyjmując propozycje Szkoły Wrocławskiej – jako zjawisko szersze niż stosunek prawny⁵. Tak jak instytucja prawna stanowi zespół powiązanych norm prawnych, tak też sytuacja administracyjnoprawna może stanowić zespół powiązanych stosunków administracyjnoprawnych. Należą do niej jednak także inne składniki, a mianowicie stosunki prawne potencjalne⁶ oraz pewne stany faktyczne. Bez tych ostatnich stosunki administracyjnoprawne nie mogą istnieć⁷. Proces administrowania nie zatrzymuje się przecież na tworzeniu stosunków prawnych, lecz zmierza do wywoływania pewnych pożądaných stanów faktycznych.

Próbując wyjaśnić istotę koordynacji, można wyjść od pochodzenia i znaczenia samej tej nazwy. Jej źródło jest łacińskie. Czasownik *ordinare* oznacza „porządkować”, zaś przedrostek *co-* może być tłumaczony jako „współ-”. Koordynacja będzie zatem działaniem zmierzającym do uporządkowania czyichś zachowań w taki sposób, aby nie popadły w sprzeczność z zachowaniami innego pomiotu także poddanego koordynacji⁸. Wynika stąd, że czynnościom koordynacji muszą być poddane co najmniej dwa podmioty. W koordynacji będzie chodziło o zapewnienie wzajemnej harmonii ich zachowań. Musi wystąpić też podmiot trzeci – koordynator⁹. Takie rozumienie koordynacji odpowiada przeważającej praktyce języka potocznego. Do takiego rozumienia nawiązuje też z reguły prawo pozytywne w swych przepisach. Jako przykład można przytoczyć art. 148 pkt 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów koordynuje prace członków Rady Ministrów.

Nietrudno zauważyć zatem, że stosunki prawne koordynacji są w pewnym sensie – na gruncie prawa administracyjnego – nietypowe. Przyzwyczajeni jesteśmy bowiem, że stosunek prawny w prawie administracyjnym obejmuje dwa różne podmioty: nadrzędny, będący nosicielem władztwa publicznego – organ administrujący oraz podporządkowany – podmiot administrowany. Taki typowy układ

⁵ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 366.

⁶ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 88.

⁷ Idem, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, Część II*, Kraków 2001, s. 25.

⁸ „Ogólnie rzecz ujmując celem działalności koordynacyjnej jest zharmonizowanie działań różnych jednostek, czy zespołów jednostek dla osiągnięcia zamierzonych celów” (M.A. Waligórski, op. cit., s. 478).

⁹ Ibidem, s. 480.

występuje w kontroli, nadzorze oraz kierownictwie. Schemat pozostaje ten sam pomimo głębokich różnic pomiędzy tymi trzema sytuacjami prawnymi. W przypadku koordynacji trzeba przyjąć, że mamy do czynienia ze specyficzną odmianą stosunku administracyjnoprawnego. Chodzi o taki stosunek, w którym po stronie podmiotu administrowanego musi pojawić się kilka jednostek (co najmniej dwie). Sprawi to, że więzi prawne pomiędzy tymi podmiotami (treść stosunku prawnego) będą dość złożone. Inaczej będą wyglądały pomiędzy organem koordynującym a podmiotami koordynowanymi, a inaczej pomiędzy samymi podmiotami koordynowanymi.

Co ciekawe stosunki administracyjnoprawne typowe dla koordynacji zdają się być podobne (pod względem struktury) do stosunku spornoadministracyjnego, o którym pisał Jerzy Starościak¹⁰. Zachodzi on pomiędzy sądem administracyjnym z jednej strony, a z drugiej – organem administracji publicznej, który wydał zaskarżony akt administracyjny oraz podmiotem będącym adresatem tego aktu. Różnica pojawia się w zakresie sposobu nawiązania stosunku prawnego. Stosunek koordynacji nawiązuje się z inicjatywy organu koordynującego, zaś sąd administracyjny nie inicjuje stosunków spornoadministracyjnych.

Prawna więź pomiędzy organem koordynującym (koordynatorem) a podmiotem koordynowanym jest w pewnym sensie pierwotna. Powstaje wcześniej niż powiązania prawne podmiotów koordynowanych. Od jej zaistnienia zależy powstanie więzi pomiędzy poszczególnymi podmiotami koordynowanymi. Także zawartość więzi (prawnych, a często także i faktycznych) pomiędzy podmiotami koordynowanymi zależy od tego, co zawierała pierwotna więź pomiędzy koordynatorem a koordynowanymi. Zależy bowiem od treści zastosowanego środka koordynacji. Musi zachodzić zgodność więzi obydwóch rodzajów – pionowych i poziomych.

Można też sobie wyobrazić przypadek, w którym w procesie koordynacji pomiędzy podmiotami koordynowanymi nie powstaną żadne prawa i obowiązki. Pojawią się tylko stosunki faktyczne. Miałyby to miejsce wówczas, gdyby na przykład organ koordynujący nakazał podmiotom koordynowanym określone zachowanie, zaś podmioty koordynowane nie miałyby prawnego roszczenia, że takie zachowanie rzeczywiście nastąpi. W takim przypadku można by mówić o nawiązaniu jedynie „zwykłych” (pionowych) stosunków administracyjnoprawnych z udziałem podmiotu dominującego i podporządkowanego w każdym przypadku. Trzeba jednak zauważyć, że stosunki te są nawiązywane ze względu na pewną wspólną podstawę faktyczną. Zachodzi zatem więź poniekąd pośrednia pomiędzy poszczególnymi stosunkami prawnymi łączącymi organ koordynujący z każdym

¹⁰ J. Starościak, op. cit., s. 256.

podmiotem koordynowanym. Pomiędzy tymi stosunkami musi zaistnieć pewien stopień zgodności.

Przepisy prawne tworzące stosunek koordynacyjny bywają ujmowane na dwa sposoby. W pierwszym mówią wprost o koordynacji zachowań określonych podmiotów, w drugim – o koordynacji zachowań (działań, prac) określonego rodzaju. Ujęcie drugie zdaje się być mniej poprawne, bowiem uczestnikami takiego stosunku mogą być tylko podmioty prawa, a nie zachowania tych podmiotów. Także w przypadku, gdy przepis mówi o koordynacji działań, musi wskazywać choćby pośrednio koordynatora i koordynowanych. Odniesienie do zachowań (działań) wprowadza natomiast dodatkową treść do normy prawnej ustanawiającej koordynację. Ogranicza bowiem zastosowanie kompetencji koordynacyjnej tylko do zachowań oznaczonych w przepisie¹¹.

Koordynacja – zgodnie z wolą prawodawcy – może przybierać różny zasięg. Zdaniem Jerzego Starościaka należy w całości do sfery wewnętrznej działania administracji¹². Tak radykalnego poglądu nie byłbym w stanie bronić. Można bowiem wyobrazić sobie sytuacje, w których organ administracji uzyska kompetencję do wpływania na zewnętrzne podmioty w kierunku zapewnienia harmonii ich działania. W tym opracowaniu skupiam jednak uwagę na sferze wewnętrznej administracji, która pozostaje typowym polem działań koordynacyjnych. Przyjmując takie założenie, wypada zauważyć, że koordynacja występuje w każdym z jej układów wewnętrznej sfery administracji publicznej¹³. Pojawia się w pierwszym rzędzie w układzie makroadministracyjnym. Koordynatorem będzie tu organ administracji działający w granicach ustawowo przyznanych kompetencji. Będzie można mówić w tym przypadku o kompetencjach koordynacyjnych. Koordynacja występuje w układzie mikroadministracyjnym. Tu będzie polegała na harmonizowaniu zachowań podwładnych przez przełożonego w urzędzie lub innej publicznej jednostce organizacyjnej. Normy prawne, które dotyczą takiej koordynacji, określające charakter i granice stosowanych środków oddziaływania, będą pochodziły w większości przypadków z dwóch uzupełniających się źródeł – prawa administracyjnego i prawa pracy. Układ pośredni obejmuje różnorodne struktury,

¹¹ Jak się wydaje, pojęcie koordynacji w takim właśnie znaczeniu zostało użyte w art. 11 ust. 1 pkt 5a i 7 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2017 r., poz. 209 z późn. zm.).

¹² J. Starościak, op. cit., s. 61.

¹³ Rozróżnienie dwóch płaszczyzn (układów) w wewnętrznej sferze administracji publicznej (makroadministracyjnego i mikroadministracyjnego) zaproponowała Irena Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 86 i n. Sądzę, że podział ten należałoby wzbogacić o układ pośredni, co uzasadniam w: *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 40 i n.

takie jak urzędy, ich komórki organizacyjne, komórki organizacyjne w publicznych jednostkach organizacyjnych. Będą one występowały w roli koordynatorów i koordynowanych, a podstawę prawną ich działania będą w znacznej mierze stanowiły akty zaliczane do źródeł prawa obowiązującego wewnątrz – statuty, regulaminy, wewnętrzne zarządzenia, a nawet wytyczne (art. 93 Konstytucji RP).

Pisząc wcześniej o stosunku koordynacyjnym, nie odniosłem się jeszcze do jego przedmiotu. Wydaje się on przy tym dość oczywisty. Obejmuje zachowania koordynatora zmierzające do zapewnienia harmonii w relacjach między podmiotami koordynowanymi. Obejmuje też zachowania podmiotów koordynowanych zmierzające do osiągnięcia lub utrzymania owej harmonii. Warto jednak zwrócić uwagę na pewną dwoistość tych zachowań. Koordynacja może mieć charakter pozytywny albo negatywny. W pierwszym przypadku zachowania koordynacyjne będą skierowane ku przyszłości. Ich celem będzie zapewnienie przyszłej harmonii i usunięcie zawczasu przeszkód, które by mogły temu zagrażać. Koordynacja negatywna to usuwanie dysharmonii już zaistniałych, czego przykładem będzie rozwiązywanie sporów kompetencyjnych lub sporów o innym charakterze. Można zatem uznać, że rozwiązywanie wszelkich sporów w administracji publicznej jest przejawem koordynacji, nawet gdy w przepisach nie użyto takiego określenia. Do koordynacji w znaczeniu negatywnym należałoby też usuwanie skutków takich zachowań, które pożądaną harmonię już zakłóciły, co może polegać na przywróceniu stanu poprzedniego (*in integrum restitutio*).

Na koniec rozważań o stosunku koordynacyjnym wypada zauważyć pewną niewłaściwą manierę pojawiającą się niekiedy w mowie potocznej, a niekiedy nawet przenikającą do przepisów. Chodzi o wypowiedź (normatywną), która nakłada na podmiot A kompetencję do koordynowania działań podmiotu B, przy czym brakuje w tej wypowiedzi drugiego i ewentualnie dalszych podmiotów koordynowanych¹⁴. A zatem wypowiedź ta nie tworzy stosunku koordynacyjnego, w rozumieniu przedstawionym powyżej, lecz stosunek prawny o innym charakterze. Prawdopodobnie będzie chodziło o ustanowienie środka kierownictwa, w ramach którego podmiot A będzie miał dbać o to, aby pomiędzy poszczególnymi zachowaniami podmiotu B nie brakowało harmonii. Wydaje się, że wspomniane sformułowanie może pojawiać się w przepisach w dwóch przypadkach. W pierwszym prawodawca zamierza ustanowić sytuację kierowniczą, ale z jakichś przyczyn starał się uniknąć wyrazu „kieruje” lub innego równoznacznego. Może to być

¹⁴ Taki charakter zdaje się mieć bardzo niefortunnie sformułowany przepis art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2017 r., poz. 888). Stanowi on, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego koordynuje uznawanie kwalifikacji w zawodach regulowanych i działalnościach. W przepisie tym w ogóle brakuje określenia podmiotów będących adresatami koordynacyjnych działań ministra.

wynikiem błędu legislacyjnego¹⁵. W drugim ustawodawcy zależy na wytworzeniu sytuacji administracyjnoprawnej typu hybrydowego, dającej podmiotowi A możliwość oddziaływania na podmiot B tylko jednym środkiem wskazanym w przepisie.

Trudności związane z wyodrębnieniem koordynacji i odróżnieniem jej od innych typowych sytuacji administracyjnoprawnych mogą mieć jeszcze jedno źródło, wykraczające poza konstrukcję stosunku koordynacyjnego. Koordynacja może bowiem występować jako samodzielny typ sytuacji administracyjnoprawnej albo może występować w ścisłym powiązaniu z kontrolą, nadzorem lub kierownictwem. Co ciekawe podobną zależność da się zauważyć także w przypadku kontroli. I ona może istnieć samodzielnie albo może występować w powiązaniu z nadzorem bądź kierownictwem. Na tej podstawie wyodrębnia się kontrolę funkcjonalną (zrośniętą z kierownictwem) i instytucjonalną. Wydaje się, że określenia te można w sposób sensowny odnieść także do koordynacji.

Koordynacja funkcjonalna może być związana z kierownictwem. Można powiedzieć, że nie da się jej uniknąć, gdy organ administrujący będzie sprawował kierownictwo nad więcej niż jednym podmiotem. Organ ten może i powinien wykorzystywać środki kierownictwa, którymi się posługuje, w taki sposób, aby zapewnić harmonię w działaniach podległych podmiotów albo przynajmniej usuwać sprzeczności, które między nimi powstają. Oczywiście nie każdy wykorzystany środek kierownictwa będzie służył temu celowi. Można wykazać to na prostym przykładzie z poziomu mikroadministracyjnego. Dyrektor departamentu w ministerstwie wydaje swemu podwładnemu polecenie służbowe (typowy środek kierownictwa). Przedmiotem tego polecenia może być samodzielne przygotowanie projektu dokumentu przez owego podwładnego. Może nim być również obowiązek uzgodnienia treści tego projektu z innym podwładnym dyrektora. Jedynie w drugim przypadku będziemy mieli do czynienia ze środkiem kierownictwa służącym koordynacji. Polecenie służbowe stanowi środek kierownictwa o charakterze uniwersalnym i może być wykorzystywane w różnych okolicznościach. Są też takie środki kierownictwa, które ze swej natury nastawione są na koordynację. Przykładem może być zarządzenie i przeprowadzenie narady (odprawy) przełożonego z bezpośrednimi podwładnymi. Podobnie dla układu makroadministracyjnego i pośredniego można przytaczać środki kierownictwa niezwiązane z koordynacją, takie, które mogą służyć koordynacji, oraz takie, które zawsze służą koordynacji,

¹⁵ Małgorzata Stahl trafnie zauważa, że obecnie ustawodawca rzadziej odwołuje się do koordynacji, niż miało to miejsce w PRL (op. cit., s. 359). Sądzę, że w znacznym stopniu wynika to stąd, że w minionym ustroju bardzo niechętnie używano w ustawodawstwie pojęcia kierownictwa. Zastępowano je nieprawidłowo stosowanym pojęciem koordynacji.

gdyż taka jest ich natura. Koordynacja funkcjonalna mieści się zatem w obrębie kierownictwa, ale go nie wyczerpuje. W tym miejscu wypada zwrócić uwagę na pewien dość rozpowszechniony błąd techniki prawodawczej. Polega on na tym, że po wyposażeniu organu administracji w kompetencję kierowniczą wspomina się, w tym samym lub w kolejnym przepisie, o jego kompetencji koordynacyjnej, zapominając, że zawiera się ona już w tej pierwszej. Takie przypomnienie o kompetencji koordynacyjnej jest całkowicie zbędne. Wprowadza niepotrzebne zamieszanie. I tak, na przykład, art. 146 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że Rada Ministrów kieruje administracją rządową. A zatem zupełnie zbędny staje się przepis zawarty w tymże artykule w ust. 4 pkt 3, głoszący że Rada Ministrów koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej.

Przejawy koordynacji funkcjonalnej dadzą się zauważyć także na płaszczyźnie nadzoru. Również w tej dziedzinie można dostrzec stosowanie środków obojętnych z punktu widzenia koordynacji, takich, które mogą służyć koordynacji, i takich, które są wręcz przeznaczone do tego celu. Tych pierwszych jest zresztą najwięcej. Przykładem środka drugiego rodzaju może być uzgodnienie. Należy ono do grupy środków nadzorczych *ad rem*. Polega na wyrażeniu przez organ nadzorujący zgody na czynność podmiotu nadzorowanego, a także na konkretny kształt tej czynności. Organ nadzorujący może uzależnić wyrażenie tej zgody od nadania projektowanym czynnościom takiego kształtu, aby były zharmonizowane z czynnościami innego nadzorowanego podmiotu. W takim przypadku uzgodnienie będzie służyło koordynacji. Środkiem nadzorczym z natury należącym do koordynacji może stać się uzgodnienie z udziałem wielu podmiotów. Jeżeli liczne podmioty mają obowiązek uzgadniać swe zamierzenia z jednym organem nadzorczym, to w sposób naturalny będzie on dążył do usuwania pojawiających się sprzeczności.

Nadzór tym między innymi różni się od kierownictwa, że organ aktywny (nadzorujący) przeważnie nie ma swobody w dobieraniu środków działania. Dzięki temu w przypadku koordynacji powiązanej z nadzorem o koordynacyjnym wykorzystaniu środka działania przesądza z reguły sam ustawodawca. Wydaje się przy tym, że przypadków działań koordynacyjnych w ramach nadzoru jest znacznie mniej niż działań koordynacyjnych w dziedzinie kierownictwa.

W przypadku **kontroli** trudno mówić o środkach oddziaływania. Różni się ona od kierownictwa i nadzoru tym właśnie, że ma charakter niewładczy. Jej celem nie jest tworzenie nowej sytuacji prawnej podmiotu kontrolowanego. Jej sprawowanie nie polega na stosowaniu aktów woli, lecz aktów wiedzy. Wprawdzie w procesie kontroli nawiązywane są różne stosunki administracyjnoprawne¹⁶, ale ostateczny

¹⁶ Por. I. Niznik-Dobosz, *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015, s. 133 i n.

wynik kontroli mieści się w sferze bytu, a nie w sferze powinności. Czy zatem koordynacja może być zrośnięta z kontrolą? Wydaje się, że tak. Koordynacja nie musi przecież polegać na stosowaniu władczych środków oddziaływania. Jeżeli w wynikach kontroli (protokole, wystąpieniu pokontrolnym) została stwierdzona nieprawidłowość w działaniach podmiotu P, polegająca na braku należytego współdziałania z podmiotem Q, to niewątpliwie będziemy mieć do czynienia z „aktem koordynacji”.

Pora przejść do **koordynacji instytucjonalnej**, którą można by nazywać również koordynacją „czystą” lub „samodzielną”. Pojawi się ona przede wszystkim tam, gdzie na organ administrujący nałożono obowiązek (zadanie) sprawowania koordynacji, lecz nie przyznano mu statusu organu kierowniczego, nadzorującego lub sprawującego kontrolę. Jest to przypadek podobny do szerzej występującego zjawiska niedopasowania kompetencji do zadań organu administracji. Zadania zostały prawnie wyznaczone, brakuje jednak odpowiednich kompetencji. Kompetencji nie można domniemywać ani wyprowadzać z przepisów określających zadania. W tej sytuacji organowi administrującemu pozostaje jedynie możliwość stosowania instrumentów niewładczych, takich które nie wymagają posiadania prawnie określonych kompetencji¹⁷.

Koordynacja czysta może być zatem prowadzona przez **przekazywanie informacji**, a być może także przez tamowanie dostępu do niektórych informacji. Posiadanie pewnych informacji będzie przecież skłaniać podmiot administrowany do określonych zachowań. Brak informacji może przed pewnymi zachowaniami powstrzymywać. Koordynator mógłby na przykład spełniać swoje zadanie informując podmiot X o działaniach lub zamierzeniach podmiotu Y. Mając takie wiadomości podmiot X uniknie podjęcia czynności utrudniających funkcjonowanie podmiotu Y.

Nieco dalej idący środek koordynacji czystej stanowić będzie **udzielanie porad**. W działaniu tym nie chodzi tylko o dostarczanie wiedzy, ale o wskazywanie proponowanych działań. W rozważanym przypadku może to być sugerowanie działań, które zapewnią harmonię w relacjach pomiędzy podmiotami koordynowanymi. Wskazania te nie mogą być prawnie wiążące, bowiem nie znajdują podstawy w kompetencjach organu koordynującego. Stąd też organ koordynujący, aby być skutecznym, musi przekonywać do działań zgodnych z udzieloną poradą. A zatem porada powinna być opatrzona uzasadnieniem. Im bardziej przekonywujące argumenty zostaną w nim użyte, tym większa szansa na zachowanie podmiotów koordynowanych zgodne z udzieloną poradą.

¹⁷ Por. W. Góralczyk jr, *Podstawy prawa i administracji*, Warszawa 2014, s. 211 i n.

Podobne cechy będą wykazywały **niewiążące zalecenia**. Udzielając zaleceń koordynator wyraża swą wolę. Domaga się określonych zachowań adresatów zalecenia. Nie może jednak tej woli narzucić i wymusić zachowania zgodnego z tą wolą przy pomocy instrumentów prawnych, gdyż takiej kompetencji w rozpatrywanym przypadku nie posiada. Powinien więc postulaty swe popierać odpowiednio przekonywującym uzasadnieniem.

Dość skuteczną formę koordynacji czystej wydaje się być **narada koordynacyjna**. Chodzi w tym przypadku o naradę organizowaną przez organ koordynujący, na którą zaprasza on podmioty koordynowane, najlepiej wszystkie. Zaproszenie nie ma jednak w tym wypadku charakteru wiążącego, gdyż brakuje do tego podstawy prawnej. Udział w naradzie pozostaje więc dobrowolny. Narada taka może przynieść jednak dalej idące korzyści niż wszystkie wymienione wcześniej środki koordynacji czystej. W toku narady następuje bowiem wymiana myśli nie tylko pomiędzy koordynatorem a każdym podmiotem koordynowanym z osobna. Swoje stanowiska wymieniają też podmioty koordynowane. Powinno to przynosić tzw. efekt synergii. Podczas narady wyzwała się bowiem więcej wiedzy niż suma jej wniesiona przez wszystkich uczestników. Po stronie koordynowanych powstaje też przekonanie o własnym udziale w wypracowaniu ostatecznego stanowiska, co dodatkowo wzmacnia ochotę do jego uszanowania.

Obecnie warto postawić pytanie, czy mogą istnieć pewne swoiste środki koordynacji, ujęte w postaci prawnie określonych kompetencji organu koordynującego. Byłyby to jednak środki dalej idące niż wymienione dotychczas, gdyż zakładałyby one możliwość kształtowania zachowań podmiotów koordynowanych. Chodzi przy tym o takie środki, które nie są ani typowymi środkami kierownictwa, ani typowymi środkami nadzoru. W prawie pozytywnym nie pojawiają się one zbyt często. Wypadałoby postulować rozszerzenie ich zbioru. Przykładowo można wymienić zwoływanie i przeprowadzanie narad koordynacyjnych, w których uczestnictwo podmiotów koordynowanych jest obowiązkowe. Innym środkiem koordynacji byłoby wiążące żądanie sprawozdań o współpracy z innymi podmiotami koordynowanymi. Środkiem koordynacji może być także plan stanowiący wiążący akt prawny¹⁸. Obecnie środek ten zdaje się odgrywać istotną rolę zwłaszcza w układzie pośrednim oraz mikroadministracyjnym wewnętrznej sfery administracji publicznej. W tym ostatnim nośnikiem planu może być polecenie służbowe skierowane do ogółu podwładnych.

Na koniec rozważań o koordynacji wypada jeszcze wspomnieć o organach koordynacyjnych, które nie tylko prowadzą koordynację, ale same są niejako przejawem koordynacji. Mam tu na myśli organy kolegialne o takim składzie, że

¹⁸ Zwraca na to uwagę zarówno J. Starościak, op. cit., s. 63, jak i M.A. Waligórski, op. cit., s. 490.

uczestniczą w nich podmioty koordynowane. Przykładem może być choćby Rada Ministrów, która sprawuje czynności koordynacyjne w stosunku do ministrów wchodzących w jej skład¹⁹.

Współdziałanie w administracji publicznej tym różni się od koordynacji, że nie pojawia się w nim odrębny podmiot powołany do zapewniania harmonii. Uczestnicy współdziałania występują jako podmioty równorzędne, które same dążą do zharmonizowania swych zachowań²⁰.

Współdziałanie w administracji publicznej może być postrzegane jako stan faktyczny lub jako stosunek prawny. Poszukując „wspólnego mianownika” dla różnych typowych relacji w administracji publicznej można też ujmować współdziałanie jako sytuację administracyjnoprawną. W tym przypadku obejmie ono zarówno rozmaite stosunki prawne, jak i czynności oraz stany faktyczne.

Przy wykonywaniu administracji publicznej współdziałają różne podmioty. Na tym tle dałoby się wyróżnić kilka rodzajów współdziałania. W układzie makroadministracyjnym można wskazać następujące: 1) współdziałanie organów administracji publicznej, 2) współdziałanie podmiotów uczestniczących w sprawowaniu administracji publicznej, lecz niebędących organami (np. współdziałanie zakładów publicznych, przedsiębiorstw publicznych), 3) współdziałanie organów administracji i podmiotów uczestniczących w sprawowaniu administracji z jednej strony z podmiotami administrowanymi z drugiej, 4) współdziałanie pomiędzy podmiotami administrowanymi w związku z wykonywaniem obowiązków lub korzystaniem z uprawnień administracyjnoprawnych. Z dalszych rozważań wyłączam przypadek trzeci i czwarty. Trzeci należy bowiem do sfery postępowania administracyjnego i w ramach tej sfery został już obszernie opracowany²¹. Przypadek czwarty w ogóle nie wchodzi do wewnętrznej sfery administracji publicznej. Oczekuje na odrębne opracowanie.

Jako punkt wyjścia do rozważań o współdziałaniu w administracji publicznej proponuję przyjąć jego podstawę aksjologiczną. Problematyka aksjologii prawa administracyjnego i administracji publicznej stanowi ostatnio przedmiot coraz żywszego zainteresowania doktryny²². Zabierając głos w dyskusji na ten temat zaproponowałem rozróżnienie trzech grup wartości istotnych z punktu widzenia prawa administracyjnego: 1) wartości podstawowych, poprzedzających prawo,

¹⁹ M.A. Waligórski, op. cit., s. 482.

²⁰ Por. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2001, s. 129.

²¹ Ostatnio obserwuje się znaczny rozwój tej dziedziny, czego przykładem może być dodanie do Kodeksu postępowania administracyjnego art. 96a–96n dotyczących mediacji.

²² J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, tom 1 i 2, Warszawa 2017, passim.

2) wartości tkwiących w prawie oraz 3) wartości narzędziowych, które służą osiągnięciu lub utrzymaniu innych wartości²³. Dla rozważań nad współdziałaniem szczególnie istotne mogą być wartości z grupy drugiej. Przybierają one przede wszystkim postać zasad ogólnych prawa administracyjnego. Pośród nich proponuję wyodrębnienie zasady powszechnego współdziałania. W myśl tej zasady wszystkie organy administracji publicznej, a nawet szerzej – wszystkie podmioty uczestniczące w sprawowaniu administracji publicznej – muszą zgodnie współdziałać. Zasady ogólne prawa administracyjnego mogą mieć różny charakter – opisowy, bądź dyrektywny, a w ramach tych ostatnich – postulatów doktryny albo norm prawnych²⁴. Zasada powszechnego współdziałania zdaje się mieć walor normy prawnej, która jednak nie została dotychczas wypowiedziana w jednym, wyraźnym przepisie prawnym (konstytucyjnym lub ustawowym). Mamy tu więc przypadek normy prawnej wyprowadzonej z innych obowiązujących norm prawnych.

Pierwiastków zasady współdziałania należy poszukiwać w normach najwyższej rangi, zaczynając od tych, które wynikają z Konstytucji. Przykładowo wypada wskazać następujące. Zgodnie z art. 1 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Chodzi – jak się wydaje – o niepodzielne dobro pozostające w jednakowej relacji do każdego obywatela. A zatem organy Rzeczypospolitej, w tym organy administracji publicznej, istnieją po to by owo dobro osiągać lub zabezpieczać. Nie powinny w tym zakresie działać w sposób wzajemnie przeciwstawny. Źródłem wszelkiej władzy publicznej w Rzeczypospolitej jest Naród (art. 4 Konstytucji). Władza ta ma więc jedno źródło. Organy czerpiące swą pozycję prawną z tego źródła powinny stale o tym pamiętać. Skoro jest to wspólne źródło dla wszystkich organów, wszelka między nimi dysharmonia powinna być oceniana ujemnie. Należy dążyć do jej unikania, a gdy już się pojawi – dążyć do jej załagodzenia. Nie wdając się tu w spór na temat normatywnego charakteru preambuły do Konstytucji, warto jednak zacytować jej fragment, zgodnie z którym Konstytucja została ustanowiona jako „prawa podstawowe dla państwa oparte na (...) współdziałaniu władz”. Wydaje się przy tym, że w cytowanym tekście nie chodzi tylko o współdziałaniu władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej, czemu poświęcony został art. 10 Konstytucji, lecz o współdziałanie także „wewnątrz” każdej z tych władz. *De lege ferenda* postulowałbym wyraźne wypowie-

²³ W. Góralczyk jr, *Aksjologia środków kierownictwa w administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), op. cit., s. 749 i n.

²⁴ W sprawie różnych sposobów rozumienia zasad prawa i różnego charakteru poszczególnych zasad por. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1978, s. 102 i n. Zob. także J. Jabłońska-Bonca, *Podstawy prawa dla ekonomistów i nie tylko*, Warszawa 2007, s. 347 i n.

dzenie zasady współdziałania wszystkich organów Rzeczypospolitej w przyszłej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁵.

Zasada powszechnego współdziałania ma także źródło doktrynalne. Wywodzić ją można z samej definicji organu administracji publicznej lub definicji przedmiotowej administracji publicznej. I tak nazwa *organ* pochodzi od greckiego rzeczownika *ὄργανον*, który oznacza instrument, narzędzie. Wskazuje to na służebny charakter organu. Nie ma on własnych interesów, lecz powinien służyć dobru podmiotu, którego narzędzie on stanowi. W Rzeczypospolitej Polskiej podmiotem tym będzie państwo, a także jednostka samorządu terytorialnego. Skoro wszystkie organy władzy publicznej mają służyć dobru tego samego podmiotu, to nie mogą nie współdziałać jedne z drugimi.

Zasięg zasady współdziałania wydaje się być bardzo szeroki, zarówno od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej. Wiąże ona wszystkie organy władzy publicznej, a zatem w tej liczbie wszystkie organy sprawujące administrację publiczną. Pozostaje też aktualna w wewnętrznej sferze administracji publicznej i to we wszystkich jej układach. Zgodnie z tą zasadą powinny postępować wszelkie publiczne jednostki organizacyjne, a także komórki organizacyjne tych jednostek i urzędów. Zasadę tę w swoich działaniach powinni przestrzegać wszyscy urzędnicy i pracownicy administracji publicznej. Co ciekawe, zasada ta zdaje się przekraczać zwykłe więzi organizacyjne (ustrojowe) występujące w administracji publicznej. Nie dotyczy tych więzi, które zachodzą w ramach kierownictwa lub nadzoru, a pojawia się właśnie tam, gdzie one nie występują. Kierownictwo i nadzór dotyczą bowiem więzi pionowych. Współdziałanie zaś to relacja pozioma. Odnosi się właśnie do tych podmiotów, które nie pozostają w relacjach zawierających element władztwa i podporządkowania.

Powszechność zasady współdziałania obejmuje nie tylko podmioty uczestniczące w sprawowaniu administracji publicznej. Zasada jest powszechna także pod względem przedmiotowym. Żaden rodzaj działań administracyjnych nie został wyłączony z zasięgu tej zasady.

Formy współdziałania w administracji publicznej są bardzo różnorodne, a ich zbiór pozostaje otwarty. Wypadałoby pokusić się o sporządzenie ich typologii. Trzeba przy tym zgodzić się, że nie może ona być ani w pełni rozłączna, ani wyczerpująca. Prawodawstwo i praktyka sprawowania administracji publicznej na pewno będą przynosiły nowe, obecnie nieznanne formy.

Na początku trzeba rozróżnić dwie zasadnicze grupy form współdziałania. Pierwszą obejmującą działania niesformalizowane, czyli takie, dla których prawo

²⁵ Zob. W. Brzozowski, *O potrzebie reformy konstytucyjnej*, PiP, 2017, 12, s. 12.

nie przewiduje określonej formy i które powinny być podejmowane nawet w przypadku braku wyraźnego upoważnienia kompetencyjnego. Do drugiej zaliczyłbym postaci współdziałania sformalizowane.

Rozważając w pierwszej kolejności działania **niesformalizowane** można dokonać dalszego ich podziału. Znajdą się bowiem wśród nich takie, które organ administrujący podejmuje samodzielnie i jednostronnie, choć w odniesieniu do (na rzecz) konkretnego podmiotu. Pozostają one kompletne i skuteczne, bez potrzeby dokonania jakiejś czynności przez podmiot, do którego zostały skierowane. Można je określić jako jednostronne. Ich przeciwieństwem będą takie czynności, które są wspólnie wykonywane przez dwa lub więcej podmiotów, zaś skuteczne staną się tylko w przypadku zgodności tych działań. Nazwijmy je dwustronnymi (wielostronnymi).

Pora przedstawić przykłady **jednostronnych**, niesformalizowanych przejawów współdziałania. Za najbardziej bierne można uznać **powstrzymanie się od przeszkadzania**. Wbrew pozorom ma ono fundamentalne znaczenie. Organ administrujący powinien tak wykonywać swoje zadania i kompetencje, aby nie utrudniać działalności innym podmiotom prawa administracyjnego. Omawiana forma współdziałania przybiera przy tym walor obowiązku prawnego ciążącego na organie sprawującym administrację. Źródłem owego obowiązku jest bezpośrednio zasada powszechnego współdziałania, jako jedna z ogólnych zasad prawa administracyjnego. Obowiązek ten ma zatem powszechny zasięg. Ciąży na wszystkich podmiotach uczestniczących w sprawowaniu administracji publicznej. Trzeba jednak pamiętać, że wspomniany obowiązek w stosunku do zadań i kompetencji organu, zajmuje pozycję *legis generalis*. Ma przecież bardziej ogólny charakter niż jakiegokolwiek zadanie lub kompetencja organu. Kompetencja zaś w konkretnym przypadku może zawierać uprawnienie do głębokiego wkraczania w działania innego podmiotu. Może być ono przez ten podmiot postrzegane jako „przeszkadzanie”. Pozostaje jednak prawnie uzasadnione.

Innym niesformalizowanym przejawem współdziałania może być **udzielenie użytecznych informacji**. O wielkiej wadze informacji we współczesnych procesach administrowania wspomniano już przy okazji omawiania koordynacji. Organ M, który powziął informację mogącą być w jego przekonaniu użyteczną dla organu N, powinien mu ją przekazać. Powinien to uczynić niezwłocznie. Omawiany przypadek ma też stronę negatywną. Zatajenie informacji może być uznane za naruszenie prawa. Godzi bowiem w zasadę powszechnego współdziałania. Przedstawiona tu norma jako *lex generalis* ustępuje przed normami wynikającym z przepisów o ochronie informacji niejawnych i z przepisów proceduralnych i ustrojowych narzucających pewien porządek w obiegu informacji w administracji publicznej.

Do niesformalizowanych rodzajów współdziałania należy zaliczyć także **ostrzeżenie**. Stanowi ono kwalifikowaną postać udzielania użytecznych informacji. Ma miejsce wówczas, gdy organ administrujący zauważył zagrożenie pojawiające się po stronie innego podmiotu. Powinien w tej sytuacji niezwłocznie przekazać stosowne ostrzeżenie.

Szczególną postacią przekazywania użytecznych informacji jest także **doradztwo**. Zwykle przekazywanie wiadomości jest w tym przypadku wzbogacone co najmniej o dwa składniki. Oprócz wiedzy dostarcza także 1) sugestii jak należałoby zachować się oraz 2) argumentów popierających te sugestie. Sugestie będą tym mocniejsze (skuteczniejsze), im lepiej zostaną poparte argumentami. Doradztwo może również polegać na proponowaniu różnych możliwych wariantów zachowania. Oczywiście o skorzystaniu z porady decyduje swobodnie ten, do kogo tę poradę skierowano i tylko on odpowiada za niewykorzystanie uzyskanej porady.

Na koniec przeglądu niesformalizowanych, jednostronnych przejawów współdziałania wypada wymienić **udzielanie pomocy technicznej** (materialno-technicznej). Przykład może stanowić udostępnienie pokoju w urzędzie dla urzędnika innego organu administracji publicznej delegowanego do wykonywania zadań poza swoją siedzibą.

Wśród **dwustronnych (wielostronnych)** przejawów niesformalizowanego współdziałania da się również wymienić kilka. Przede wszystkim dostarczanie użytecznych informacji może przybierać postać wielostronnej ich wymiany. W przypadku utrwalenia takiej praktyki może dojść do nadania jej postaci bardziej zinstytucjonalizowanej. Można wówczas mówić o powstawaniu sieci administracji. Zjawisko to ma dość długą tradycję. Jego przejawy można było z pewnością dostrzegać już w czasach PRL²⁶. Obecnie rozwija się szeroko, niekiedy przekraczając granice Rzeczypospolitej. Mówi się na przykład o sieciach europejskich funkcjonujących w ramach Unii Europejskiej²⁷.

Jako kolejny przejaw współpracy wielostronnej można wymienić odbywanie wspólnych narad. Podczas narady dochodzi także do wymiany informacji. Wymiana ta przebiega jednak inaczej niż poza naradą. Informacje są wymieniane na bieżąco i od razu mogą być wzbogacone pod wpływem kolejnych wypowiedzi uczestników debaty. Dyskusja toczona podczas narady z dużym prawdopodobieństwem doprowadzi więc do pojawienia się efektu synergii potęgującego tę formę

²⁶ Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1975, s. 349 i n.

²⁷ A. Piotrowska, *Europejska współpraca informacyjna w sieci organów*, [w:] J. Ślugocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, Wrocław 2014, passim, a zwłaszcza s. 737 i n., J. Wegner-Kowalska, *Skuteczność unijnego prawa administracyjnego na przykładzie ochrony weterynaryjnej*, Warszawa 2017, s. 111.

współpracy. W toku debaty mogą bowiem rodzić się nowe pomysły i idee, wykraczające poza sumę wiedzy podmiotów przystępujących do debaty.

Do wielostronnych niesformalizowanych przejawów współpracy będzie należało również nieformalne uzgadnianie działań. Chodzi tu o przypadek uzgodnień nieważących prawnie i niemających postaci aktu prawnego. Przestrzeganie tego, co zostało uzgodnione, nie będzie zatem zabezpieczone sankcją prawną. Pozostanie jedynie w sferze kultury administracyjnej.

Sformalizowane postaci współdziałania w administracji publicznej wyróżniają się tym, że dla swej skuteczności wymagają zachowania określonej formy. Ze swej istoty nastawione są raczej na współdziałanie długotrwałe, a nie na odosobniony przejaw współpracy. Co najistotniejsze, polegają na nawiązywaniu odpowiednich stosunków prawnych pomiędzy pomiotami współdziałającymi, co w przypadku działań niesformalizowanych nie miało miejsca. Sformalizowane postaci współdziałania można podzielić na dwa rodzaje. Jedne z nich mają charakter wyłącznie aktów prawnych konsensualnych. Powstają przez zgodne oświadczenia woli podmiotów prawa złożone z zamiarem ustalenia wiążących je powinności. I na tym wyczerpuje się ich postać. Drugie wyrażają się w tym, że przez serię konsensualnych (i nie tylko) aktów prawnych powstaje trwała struktura, będąca nowym podmiotem prawa, odrębnym od współdziałających. Chodzi tu o utworzenie nowej jednostki organizacyjnej (niekiedy będącej także osobą prawną), która ma służyć do wykonywania zadań ciężących na jej założycielach lub uczestnikach.

W ostatnim czasie akty konsensualne w administracji publicznej przyciągają szczególną uwagę doktryny²⁸. Nie próżnuje także ustawodawca, wprowadzając stale nowe ich rodzaje, często bez refleksji nad ich istotą prawną i skutkami prawnymi przyjętych rozwiązań. Dlatego typologia tego rodzaju aktów nadal pozostaje kwestią otwartą. Jedno zdaje się nie budzić wątpliwości, że wśród tych aktów mogą być takie, które w całości należą do prawa administracyjnego²⁹, i takie, które mają charakter umów cywilnoprawnych. Dla zawarcia aktu pierwszego rodzaju konieczne jest posiadanie podmiotowości administracyjnoprawnej, dla drugiego rodzaju – posiadanie podmiotowości prawnej prawa cywilnego. Oba kręgi podmiotów zdolnych do zawierania omawianych aktów konsensualnych nie pokrywają się. W sferze prawa administracyjnego akty te mogą wiązać organy administracji reprezentujące tę samą osobę prawa cywilnego (np. Skarb Państwa). Mogą być też

²⁸ A. Błaś, J. Boć, *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013, s. 234 i n.

²⁹ Tak właśnie zdefiniowała porozumienie administracyjne Ewa Olejniczak-Szałowska w: *Porozumienie w sprawie przekazywania zadań publicznych (uwagi dyskusyjne na tle modelu ustawodawczego)*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 380–381.

zawierane pomiędzy różnymi jednostkami organizacyjnym i ich komórkami organizacyjnym, których prawo cywilne w ogóle „nie dostrzega”.

Aby dwa podmioty mogły związać się aktem prawa cywilnego (umową), niezbędna jest zdolność prawna każdej ze stron. Zdolność ta ma charakter powszechny w tym sensie, że każdy podmiot wyposażony w ową zdolność może zawierać umowę z dowolnie wybranym innym podmiotem dysponującym taką zdolnością. W prawie administracyjnym jest inaczej³⁰. Organ administrujący dla związania się aktem konsensualnym musi dysponować stosowną kompetencją (kompetencją wewnętrzną w przypadku wewnętrznych jednostek i komórek organizacyjnych). Kompetencja ta upoważnia do zawarcia aktu dwustronnego z określonym podmiotem albo z podmiotem określonego rodzaju, a nie z podmiotem dowolnego rodzaju. W przypadku aktu konsensualnego zawieranego przez dwa organy administrujące każdy z nich musi posiadać kompetencję do zawarcia tego właśnie aktu z tym właśnie organem. Musi zaistnieć więc taka sytuacja, w której kompetencje dwóch podmiotów prawa administracyjnego będą do siebie „pasowały”³¹.

Pewną osobliwość wykazuje też zawieranie umów cywilnoprawnych przez organy administracji publicznej³². „Zwykłemu” podmiotowi prawa cywilnego dla związania się umową cywilnoprawną sama zdolność prawna wystarcza. Natomiast organ administracji publicznej, aby zaciągnąć zobowiązanie cywilnoprawne w imieniu reprezentowanej osoby prawnej, musi mieć dodatkowo odpowiednią kompetencję wynikającą z norm prawa administracyjnego.

Przejdźmy teraz do tych przypadków współdziałania, które polegają się na utworzeniu nowego podmiotu prawa. Także tu mogą być wykorzystywane instytucje prawa administracyjnego albo prawa cywilnego. Przykładów pierwszego rodzaju dostarcza prawo samorządu terytorialnego. I tak, trwałą strukturą służącą współdziałaniu gmin będzie związek międzygminny³³. Za taką strukturę uznałbym także stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, choć ustawodawca nie wymienia ich wprost wśród instytucji służących współdziałaniu³⁴. Trzeba tu też odnotować, że zarówno związki, jak i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego istnieją nie tylko na płaszczyźnie prawa administracyjnego, lecz posiadają również osobowość cywilnoprawną.

³⁰ J. Filipek, *Stosunek...*, s. 99.

³¹ Można tu użyć metafory dwóch pojazdów szynowych, które dadzą się sprząc tylko wówczas, gdy będą wyposażone w kompatybilne sprzęgi.

³² Oczywiście stroną umowy nie będzie organ administracji publicznej, lecz osoba prawna, w imieniu której ten organ działa.

³³ Por. art. 64–73b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875).

³⁴ Por. art. 84 ustawy o samorządzie gminnym.

Strukturami, które służą współdziałaniu w administracji publicznej, wykorzystującymi wyłącznie prawo prywatne mogą być spółki handlowe, zwłaszcza kapitałowe – spółka akcyjna i spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Uczestnikami (akcjonariuszami, wspólnikami) tych spółek mogą być wyłącznie takie podmioty, które posiadają podmiotowość cywilnoprawną. Po stronie podmiotów prawa administracyjnego ogranicza to krąg potencjalnych uczestników tej formy współdziałania. Nie każdy pomiot prawa administracyjnego jest jednocześnie podmiotem prawa cywilnego. Z pewnością nie posiadają tej cechy podmioty należące do układu pośredniego i mikroadministracyjnego wewnętrznej sfery administracji publicznej. Natomiast zaletą omawianej formy jest możliwość wykorzystania jej dla trwałej współpracy nie tylko podmiotów prawa polskiego. Może ona służyć także do rozwijania współpracy transgranicznej.

Przechodząc do podsumowania rozważań o formach współdziałania w administracji publicznej, wypada zwrócić uwagę na jeszcze jedno ich zróżnicowanie. Otóż mogą istnieć takie przejawy współdziałania, w których udział biorą tylko dwa podmioty. Współdziałanie mniej lub bardziej trwałe odbywa się wówczas tylko na pewnym kierunku. Mogą też istnieć przejawy współdziałania, które obliczone są na wielość uczestniczących podmiotów (współpraca typu sieciowego).

W rozważaniach o koordynacji można było doszukiwać się specyficznego stosunku administracyjnoprawnego – stosunku koordynacyjnego. W przypadku współdziałania nie da się wskazać jednego stosunku administracyjnoprawnego właściwego dla tej sytuacji prawnej. Przede wszystkim jest to spowodowane tym, że współdziałanie niejako „wylewa się” poza obszar prawa administracyjnego. Wykorzystuje dość obficie stosunki prawa cywilnego i to o zróżnicowanym charakterze.

Trudno w sytuacji współdziałania doszukiwać się też klasycznego stosunku administracyjnoprawnego obejmującego organ administrujący i podmiot administrowany pozostające w nierównorzędnej zależności. Chyba, że przyjmie się, iż takie stosunki zachodzą pomiędzy podmiotami współdziałającymi, a ich wspólnym organem nadrzędnym. Ten ostatni może wobec podmiotów współdziałających pozostawać zarówno w sytuacji kierownictwa jak i nadzoru. Nie wyjaśnia to jednak jeszcze, co łączy podmioty współdziałające. Czy pomiędzy nimi zachodzi tylko relacja faktyczna, czy też pojawia się jakiś stosunek prawny? Słabością takiej konstrukcji myślowej jest także to, że w ogóle może nie istnieć żaden wspólny organ nadrzędny. Najwyraźniej widać to w sferze współdziałania transgranicznego. Otwartym pozostaje zatem pytanie, czy zjawisko współdziałania wytwarza jakieś specyficzne stosunki prawne w obrębie prawa administracyjnego, zakładające równorzędność podmiotów typową raczej dla prawa prywatnego (stosunki prawne

sui generis)³⁵. Jeśli odpowiedź na nie byłaby pozytywna, prawdopodobnie trzeba by wyodrębnić kilka ich rodzajów.

Koordinacja i współdziałanie w administracji publicznej to sytuacje prawne wielopostaciowe. Wydają się one bardziej zróżnicowane niż te, które występują w kierownictwie, nadzorze lub kontroli. Sądzę, że warto kontynuować naukowe zgłębianie tych zjawisk, zwłaszcza na niwie prawa administracyjnego. Niniejsze opracowanie traktuję jedynie jako głos w dyskusji na ten temat. Wiele kwestii związanych z koordynacją i współdziałaniem w administracji wymaga bowiem jeszcze naukowego oświetlenia. Kolejnym etapem powinno być ujęcie ich w ramy norm prawa pozytywnego. Mogłoby to nastąpić w przyszłej ustawie „Przepisy ogólne prawa administracyjnego”.

Bibliografia

- Błaś A., Boć J., *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Brzozowski W., *O potrzebie reformy konstytucyjnej*, PiP, 2017, 12.
- Escuin Palop C., *Curso de Derecho administrativo*, Valencia 2004.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, Część II*, Kraków 2001.
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.
- Góralczyk W., jr, *Aksjologia środków kierownictwa w administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Góralczyk W., jr, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Góralczyk W., jr, *Podstawy prawa i administracji*, Warszawa 2014.
- Jabłońska-Bonca J., *Podstawy prawa dla ekonomistów i nie tylko*, Warszawa 2007.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2001.
- Lipowicz I., *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991.
- Niżnik-Dobosz I., *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015.
- Olejniczak-Szałowska E., *Porozumienie w sprawie przekazywania zadań publicznych (uwagi dyskusyjne na tle modelu ustawodawczego)*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.

³⁵ Jerzy Starościak wypowiedział się krytycznie w sprawie istnienia w powszechnym prawie administracyjnym stosunków prawnych równorzędnych podmiotów (op. cit., s. 221 i n.). Dopuszczał jednak możliwość nawiązywania takich stosunków w sferze wewnętrznej administracji publicznej (ibidem, s. 235–236).

- Piotrowska A., *Europejska współpraca informacyjna w sieci organów*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, Wrocław 2014.
- Rybicki Z., *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1975.
- Stahl M., *Szczególne prawne formy działania organów administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013.
- Starościak J., *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974.
- Waligórski M.A., *Koordinacja – sposób administrowania, czy prawna forma działania administracji*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Wegner-Kowalska J., *Skuteczność unijnego prawa administracyjnego na przykładzie ochrony weterynaryjnej*, Warszawa 2017.
- Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1978.
- Zimmermann J. (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1 i 2, Warszawa 2017.