

III. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Przegląd polskich opracowań naukowych

**Rafał Stankiewicz, *Koordinacja w prawie administracyjnym*,
seria *Monografie Prawnicze*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019,
ss. 276, ISBN 978-83-8158-273-5**

Monografia stanowi ciekawy i wnikliwy opis koordynacji w prawie administracyjnym. O unikatowości i nowatorskim podejściu do tego zagadnienia świadczy także to, że dotychczas w polskiej literaturze dotyczącej tej gałęzi prawa – oprócz przytoczonych w prezentowanym opracowaniu kilku pozycji książkowych zawierających wartościowe, lecz odnoszące się najczęściej do stanu prawnego nieobowiązującego od ponad trzydziestu lat rozważania – nie poddano szczegółowej i odrębnej analizie mechanizmu koordynacji.

Jak wynika już z samego wstępu prezentowanej publikacji, „[k]oordinację w prawie administracyjnym ujmuje się obecnie jako jedną z pozaorganizacyjnych więzi w aparacie administracyjnym. Koordynowanie samo w sobie nie zawiera domniemania kompetencji władczych, gdyż te przynależą przede wszystkim do pojęcia kierowania. Autor niniejszego opracowania przyjmuje założenie, że różnorodność zjawisk wchodzących w skład ogólnie pojmowanego mechanizmu koordynacji pozwala dostrzegać jego znaczenie nie tylko jako odrębną formę relacji, ale również element składowy kierownictwa. Wskazuje się, że koordynacja polega na harmo-nizowaniu i ujednocnianiu działań różnych podmiotów administrujących w celu uniknięcia konfliktu między nimi, ale także na zapewnieniu spójności prowadzonych działań przez administrację. „Koordynowanie” powinno więc być rozumiane jako wpływanie na działania różnych podmiotów prowadzące przynajmniej do ich upodobnienia, a w optymalnym ujęciu – do ich zharmonizowania” (s. XLIII–XLIV).

Co więcej, dynamika zmian uwarunkowań społecznych, gospodarczych i terytorialnych wymaga nowych sposobów wykonywania funkcji publicznych i właściwej organizacji ich aktywności, gdyż wzajemne relacje zachodzące między organami wchodzącymi w skład aparatu administracji ulegają obecnie znacznemu rozbudowaniu i skomplikowaniu. Realizacja złożonych zadań publicznych opiera się na różnorodnych formach kooperacji między organami administracji, co wymaga tworzenia normatywnej „wspólnej przestrzeni działania” tych organów, której specyfika zapewnia osiągnięcie konsensusu przy rozwiązywaniu tych zadań, w których

konieczne jest harmonizowanie ich działań. Pozwalają na to różne mechanizmy kooperacji między organami – współdziałanie czy właśnie koordynacja – w której elementem odróżniającym te dwie formy relacji jest występowanie, zdaniem autora, „podmiotu odpowiedzialnego za swoiste «uwspólnienie» czy inaczej «harmonizowanie» działań innych podmiotów, które – każde w zakresie posiadanych kompetencji – powinno dążyć do realizacji określonych zadań. One wszystkie zaś, przez realizację przypisanych każdemu z osobna zadań, do osiągnięcia określonych celów” (s. XLIII). Warto tu dodać, że „[w]zrost ilości norm materialnego prawa administracyjnego powoduje nie tylko dalszy stopień skomplikowania norm proceduralnych, ale także wpływa na normy ustrojowe determinujące organizację administracji. Skutkiem powyższego staje się nie tylko dalszy rozrost struktur administracyjnych, ale przede wszystkim rozbudowa wspólnej dla określonych grup organów administracji płaszczyzn kooperacji zmierzającej do realizacji zadań publicznych” (s. XLIII). Pomyślnie książkę zwraca jednocześnie uwagę, że instrumenty koordynacji mogą być stosowane, jeśli pozwalają na to przepisy prawa, gdyż „[a]dministracja działa na podstawie prawa i w jego granicach” (s. XLIII), co przekłada się na harmonizację działań pomiędzy podmiotami administracji.

Celem badań nad mechanizmem koordynacji w prawie administracyjnym jest wykazanie istoty tej relacji i jej stosunku do innych form relacji zachodzących między organami, jak współdziałanie i kierownictwo, a także nadzór i kontrola. Autor, opisując obecną koordynację jako rodzaj relacji zachodzących pomiędzy różnymi organami administracji, podkreśla, że cechuje się ona zwięzłością przepisów prawnych ją regulujących, lecz pomimo to jej ujmowanie w różnych aktach normatywnych było i jest mało precyzyjne. Z tego też względu w publikacji podjęto rozważania nad istotą koordynacji na trzech płaszczyznach: (1) przedmiotowej – w zakresie problemów związanych z określeniem zakresu przedmiotowego i treści działalności koordynacyjnej; (2) organizacyjnej – związanej z zagadnieniem podmiotów podejmujących działania skierowane na realizację merytorycznych założeń koordynacji; (3) funkcjonalnej – odnoszącej się do istoty form i metod działań podejmowanych przez właściwe podmioty administracji w zakresie koordynacji (s. XLV). Prowadzone analizy oparto przede wszystkim na gruncie nauki prawa administracyjnego, pomocniczo na innych dyscyplinach (prakseologia, nauka o zarządzaniu).

Autor jako podstawową metodę badawczą dla normatywnego opisu mechanizmu koordynacji wykorzystuje metodę formalno-dogmatyczną, gdyż systematyzuje ona analizowane reguły prawne w spójną całość, ponadto ocenia trendy w legislacji i orzecznictwie, przedstawia aktualny stan prawa i jego ocenę wraz z postulacjami zmian w tym zakresie oraz interpretację na podstawie literatury przedmiotu z uwzględnieniem krytycznej jej analizy. Pomocniczo korzysta z metody historycznej poprzez pokazanie mechanizmów koordynacji w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Pomimo że w książce świadomie zrezygnowano z zastosowania metody porównawczej, ponieważ mogłaby ona zniekształcać obraz zjawiska koordynacji, to autor przed przystąpieniem do jej napisania przeanalizował ustawodawstwo i literaturę przedmiotu w Niemczech, Austrii, Hiszpanii i Francji.

Monografia składa się z siedmiu rozbudowanych rozdziałów. Pierwszy z nich dotyczy istoty koordynacji. Autor w zagadnieniach wstępnych odnosi się do potrzeby tworzenia kooperacyjnych relacji w ramach aparatu administracyjnego. Jego

zdaniem „[r]ozwój kooperacyjnych więzi między organami stanowi wyraz tendencji rozwojowych współczesnego systemu administracji publicznej – wynika z określonego układu stosunków społecznych i gospodarczych, a także politycznych” (s. 2). Co więcej, „[r]ozwój kooperacyjnych form aktywności administracji stanowi niejako tendencję wzrastającą w stosunku do tendencji tworzenia systemów hierarchicznych” (s. 3–4). Nie powinno zatem dziwić, że koordynacja coraz powszechniej występuje samodzielnie, nie zaś jako niewładcze działanie harmonizujące. Wzrost znaczenia form kooperacji, w tym koordynacji działań pomiędzy organami administracji, wynika również z członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE). Rozważania w tym rozdziale poświęcono także wyjaśnieniu pojęcia koordynacji kolejno w języku potocznym, prakseologii i nauce zarządzania oraz, a może przede wszystkim, w nauce administracji i prawie administracyjnym.

Autor na podstawie przeglądu szerokiego wachlarza doktryny prawa administracyjnego z różnych czasów (okres PRL, transformacja ustrojowa, wreszcie najnowsze poglądy) stwierdza, że „[k]oordynacja to sposób administrowania oznaczający relację pomiędzy podmiotem koordynującym a podmiotami koordynowanymi, w ramach której podmiot koordynowany uzyskuje możliwość wpływania na działalność podmiotów koordynowanych. Celem postawionym przed tym mechanizmem jest w optymalnym ujęciu zharmonizowanie działalności podmiotów koordynowanych. Koordynowanie może polegać na uzgadnianiu poszczególnych sekwencji działań lub też na prowadzeniu do harmonizacji poszczególnych czynności podejmowanych przez różne podmioty w celu optymalizacji całego procesu” (s. 11 i n.). Ponieważ „koordynacja jest formą relacji pomiędzy organami i znajduje się w grupie innych relacji, takich jak kierownictwo, nadzór, kontrola i współdziałanie” (s. 25), w publikacji zanalizowano istotę koordynacji na tle innych relacji (więzi) między organami. Twórca książki stwierdza bowiem, że „[p]ojęcie więzi prawnych należy łączyć z układem strukturalno-funkcjonalnym w administracji publicznej. Odnosząc to pojęcie jeszcze do pojęcia «organizacyjnych» oraz «pozaorganizacyjnych» więzi prawnych, możemy otrzymać opis konkretnego układu podmiotów w administracji publicznej. Układ ten może dotyczyć relacji w obrębie różnych mechanizmów – kierownictwa, nadzoru, kontroli, koordynacji lub współdziałania” (s. 26). Na podstawie tego założenia autor kolejno analizuje podobieństwa i/lub różnice pomiędzy takimi mechanizmami, jak: (1) koordynacja a współdziałanie, (2) koordynacja a nadzór i kontrola, (3) koordynacja a kierownictwo. Przyjęty w książce podział więzi prawnych jest istotny także z tego względu, że do więzi organizacyjnych zalicza się kierownictwo, zaś do więzi pozaorganizacyjnych (inaczej więzi typu funkcjonalnego) – koordynację (w tym nadzór, kontrolę i współdziałanie). Następną kwestię stanowi koordynacja jako normatywnie opisany mechanizm ustrojowy, w odniesieniu do którego autor wskazuje, że przedmiotowe pojęcie ma w polskim ustawodawstwie różne znaczenia i co ważne, „[u]stawy kształtujące urząd administracji publicznej nie precyzują w praktyce, jak rozumieć pojęcie koordynacji tam, gdzie go w regulacjach ustrojowych użyto” (s. 39).

Rozdziałem tym objęto ponadto podział koordynacji z uwzględnieniem różnych kryteriów jej klasyfikacji przyjmowanych na przestrzeni lat w literaturze przedmiotu. Wypada dodać, że należą tu następujące kryteria podziału: (1) terytorialne, (2) organizacyjne, (3) autonomiczności mechanizmu koordynacji, (4) szczeblowości

administracji. Wprowadzono także pojęcie tzw. kompetencji koordynacyjnej, którą autor analizuje w kontekście przyjętego w doktrynie pojęcia kompetencji i innych uwarunkowań kreujących pozycję podmiotu koordynującego. Odnosi się on ponadto do jej budowy oraz cech szczególnych tego typu kompetencji, zwracając uwagę, że „mechanizm koordynacyjny może wynikać zarówno z istniejącego układu kierownictwa, jak i stanowić odrębny układ koordynacyjny” (s. 45). Zwraca też uwagę, że w koordynacji duże znaczenie ma uregulowanie kompetencji do wykonywania określonych zadań między organami i ich podział w tym zakresie. Nawiązuje również do pojęcia tzw. dyspozycji koordynacyjnej traktowanej jako element polecenia wkomponowanego w kompetencję podmiotu koordynującego. Pod koniec rozdziału uwagę skupia na ujęciu koordynacji w prawie pozytywnym, czyli: (1) na sposobach ujmowania jej w ustawodawstwie polskim (służy temu analiza różnych regulacji prawnych normujących takie zagadnienia, jak: zdrowie publiczne, usługi telekomunikacyjne, ochrona środowiska, zintegrowany system kwalifikacji, prawo atomowe, ruch drogowy, kłeski żywiołowe, system pieczy zastępczej, prawo lotnicze czy bezpieczeństwo morskie) oraz (2) na opisanu podstaw prawnych koordynacji spraw europejskich w Polsce (organy biorące udział w koordynacji polityki europejskiej w Polsce – mimo braku takich regulacji w prawie unijnym – wskazując przy tym regulacje wewnętrzne stosowane w polskich ministerstwach uczestniczących w procesach decyzyjnych UE).

Rozdział drugi to koordynacja w ujęciu systemowym. W celu opisanego specyfiki koordynacyjnej odniesiono się do pojęcia samej relacji koordynacyjnej. Autor podnosi, że „[s]woistość tejże relacji polega na jej odrębności formalnej i materialnej. Funkcja koordynatora wiąże się ze szczególną pozycją, ale niekoniecznie z nadrzędnością w stosunku do podmiotów koordynowanych, aczkolwiek niewątpliwie ta ostatnia jest prakseologicznie uzasadniona. Podmiot koordynujący w pewnym sensie znajduje się w pozycji nadrzędnej wobec podmiotów koordynowanych. Posiada on jednakże uprawnienia pozwalające mu wykonywać funkcje koordynatora” (s. 63–64). Poza tym zaprezentowano cztery szczególne czynniki (cechy) kształtujące relację koordynacyjną, do których należą: (1) informacja, (2) czas, (3) celowość podejmowanego działania, (4) odpowiedzialność. Kolejne zagadnienie to relacja koordynacji w układzie administracyjnym. Autor najpierw dokonuje szczegółowej charakterystyki pojęcia i istoty stosunku koordynacyjno-prawnego jako stosunku administracyjnoprawnego na tle teoretycznych rozważań nauki prawa administracyjnego.

Warto tu wskazać, że przyjęte w publikacji rozważania wiodą do wniosku, iż „stosunki administracyjnoprawne kreują więzi pomiędzy uczestnikami układu koordynacyjnego, w układzie podległości pozaresortowej. W układzie podległości resortowej nie mamy do czynienia z pojawieniem się stosunku administracyjnoprawnego koordynacyjnego, mimo że pojawia się tzw. układ koordynacyjny” (s. 76). Inicjator książki stoi na stanowisku, że „istnieje zasadność wyodrębnienia stosunku koordynacyjnego jako swoistej kategorii stosunku administracyjnoprawnego” (s. 79–80). Następnie przedstawia model układu administracyjnego jako ten o charakterze koordynacyjnym (układ koordynacyjny). Bez wątpienia czytelnika zainteresują ciekawe wywody dotyczące: (1) samodzielnego charakteru układu

koordynacyjnego, (2) relacji, jakie zachodzą między tym układem a innymi typami układów administracyjnych, oraz (3) celów (z których podstawowym jest osiągnięcie pewnych z góry założonych skutków) i zadań układu koordynacyjnego (unikanie konfliktów między organami wykonującymi określone kompetencje oddzielnie, mające zmierzać do osiągania określonych celów publicznych, i osiąganie wzajemnych korzyści przez organy tego układu).

Rozdział trzeci szczegółowo przedstawia i analizuje podmioty (organy) wykonujące funkcje podmiotów koordynujących. Autor dokonuje tu podziału tych podmiotów na dwa główne rodzaje: (1) podmioty koordynujące i (2) podmioty koordynowane. Przyjęta typologia to wynik umiejscowienia ich w systemie ustrojowym administracji publicznej oraz faktyczny wyraz relacji zachodzących między podmiotami koordynującymi a koordynowanymi. Czytelnik odnajdzie wiele informacji na temat podmiotów koordynujących (przeważających w tej relacji, czyli organów administracji w sensie ustrojowym lub funkcjonalnym), do których należą: (1) naczelne i centralne organy oraz podmioty pozostające w ich strukturze, w tym: (a) Rada Ministrów i podmioty w jej strukturze (organy opiniodawczo-doradcze o charakterze sztabowym, organy pomocnicze Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, organy pomocnicze Rady Ministrów, zespoły monitorujące, pełnomocnicy Rządu i Prezesa Rady Ministrów, organy pomocnicze Prezesa Rady Ministrów tworzone na mocy odrębnych ustaw, inne); (b) przykładowi Ministrowie; (c) organy koordynacji polityki europejskiej; (2) organy na szczeblu terenowym, tj.: (a) wojewoda i (b) organy koordynacyjne na szczeblu powiatu (starosta oraz komisje bezpieczeństwa i porządku w powiecie); (3) podmioty uznawane za organy administracji publicznej w sensie funkcjonalnym (organy samorządu zawodowego na szczeblu centralnym); (4) podmioty tworzone na podstawie prawa prywatnego (spółki celowe, czyli niezależny podmiot prawa handlowego powołany do realizacji danego przedsięwzięcia). Rozdziałem tym objęto również strukturę podmiotów koordynowanych (będących zróżnicowaną grupą podmiotów, do której należą zarówno inne organy administracji, jak i podmioty sfery zewnętrznej).

Rozdział czwarty to analiza wartości stojących u podstaw stosowania mechanizmu koordynacji, gdyż to „[p]rawo pozostaje nierozzerwalnie związane z wartościami, które jednocześnie chroni oraz zabezpiecza” (s. 141). Omówiono szczegółowo wartości wynikające z Konstytucji RP i inne wartości, które powinny determinować ustawodawcę w trakcie tworzenia mechanizmu koordynacji. Wyznaczając wartości właściwe w tym zakresie, podkreślono, że „[s]tosowanie określonych instrumentów prawnych (mających w założeniu wywołać określone, zamierzone skutki) jest uzależnione od wypełnienia dwóch płaszczyzn o pozaprawnym charakterze. Pierwsza z tychże płaszczyzn ma charakter aksjologiczny, druga zaś prakseologiczny. Obie powyższe płaszczyzny mają istotne znaczenie dla wspomagania stosowania norm prawnych” (s. 141 i n.). Ponadto w tym fragmencie publikacji poddano analizie trzy główne podziały (grupy) wartości: (1) uniwersalne (w tym zasadę dobra wspólnego), (2) konstytucyjne (w tym następujące cztery zasady: demokratycznego państwa prawnego, praworządności, pomocniczości i decentralizacji) oraz (3) wartości względne (zasada sprawności). Wartości te omówiono na podstawie bogatego dorobku doktryny.

Rozdział piąty stanowi opis instrumentów koordynacji. Autor swoje wywo-
dy odnosi do działalności administracji, która oparta jest na zasadzie legalności,
zwracając uwagę, że niektórzy konkretyzują tę zasadę, posługując się pojęciem
związania z prawem. W pierwszej kolejności autor dokonuje typologii tych in-
strumentów, opierając się na przeglądzie literatury przedmiotu w tym zakresie.
Następnie przedstawia także praktyczne przykłady instrumentów koordynacyjnych,
do których zalicza: (1) wymianę informacji, (2) zalecenia i porady koordynacyjne,
(3) naradę koordynacyjną, (4) porozumienie administracyjne, (5) akty planowania
(tworzenie programów w administracji).

W rozdziale szóstym autor zajmuje się zagadnieniem koordynacji bezpie-
czeństwa i porządku publicznego na poziomie lokalnym (powiatu). Wybór tej
problematyki wynika z tego, że „[k]onieczność występowania mechanizmów ko-
ordynacyjnych na szczeblu powiatu wiąże się z przewidzianym tutaj «współwystę-
powaniem» organów samorządu terytorialnego, odpowiedzialnego za realizację
zadań publicznych, które dotyczą bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego
wraz z organami zespolonych służb, inspekcji i straży działających również na tym
szczeblu samorządowym powiązanych jednocześnie na zasadzie hierarchii i pod-
porządkowania z organami administracji rządowej” (s. 175). Adresatów książki
zainteresują teoretyczne rozważania dotyczące pojęcia bezpieczeństwa i porządku
publicznego wraz z odniesieniami wynikającymi w tym zakresie z regulacji praw-
nych. Ze względu na to, że „[w] lokalnym systemie zarządzania szeroko rozumianym
bezpieczeństwem programy samorządowe wypełniają funkcję koordynacyjną oraz
informacyjną” (s. 180), autor, opisując aspekt koordynacyjny, analizuje dwa typy
programów: (1) powiatowy program zapobiegania przestępczości (program ten ma
charakter kompleksowy o ustawowym umocowaniu, jego przygotowanie należy
do podstawowych i obowiązkowych zadań komisji bezpieczeństwa i porządku),
a także (2) programy ochrony środowiska oraz programy przeciwdziałania przemocy
w rodzinie (są to programy szczegółowe, odnoszące się do konkretnych rodzajów
lokalnych zagrożeń).

Kolejna kwestia poruszona w tym rozdziale to rozwiązania normatywne two-
rzące podstawy do zastosowania mechanizmu koordynacji. Sporo miejsca po-
święcono w tym zakresie staroście, który będąc organem administracji ogólnej na
poziomie lokalnym, „jest kierownikiem starostwa powiatowego, zwierzchnikiem
służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych
powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży” (s. 184). Poza
tym odniesiono się do mechanizmów koordynacji w zakresie zapewnienia bezpie-
czeństwa wynikających z zadań publicznych, jakie wykonuje powiat (są to: ochrona
przeciwpowodziowa, przeciwpożarowa oraz zapobieganie innym nadzwyczajnym
zagrożeniom życia i zdrowia ludzi i środowiska, inne zadania, w tym transport
zbiorowy i drogi publiczne, gospodarka nieruchomościami, administracja architek-
toniczno-budowlana i obronność). Autor podkreśla, że za fundament efektywności
wykonywania tych zadań należy uznać mechanizmy umożliwiające koordynowanie
działalności poszczególnych podmiotów, a możliwość oceny stopnia koordynacji
jest zależna od zespolenia w powiecie. Wskazuje ponadto, że na szczeblu powia-
towym ważnym elementem zespolenia jest koncepcja zwierzchnictwa ustawowo

określona i przypisana staroście w ramach zespolenia organizacyjnego. Co istotne, zwierzchnictwo starosty nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami nie ma charakteru służbowego. Zakres i charakter tego zwierzchnictwa wynika z ustaw ustrojowych i innych regulacji szczególnych dotyczących zagadnień Policji, Państwowej Straży Pożarnej i administracji budowlanej.

Autor omawia także relacje w kontekście zwierzchnictwa i zespolenia administracji na szczeblu powiatu, jakie zachodzą pomiędzy starostą a kierownikami powiatowych służb, inspekcji i straży, zwracając przy tym uwagę na podwójną zależność tego zespolenia. Kolejna kwestia dotyczy prezentacji i analizy regulacji prawnych dotyczących uprawnień starosty w zakresie koordynacji w ramach zwierzchnictwa i zespolenia administracyjnego w powiecie. Osobny punkt rozdziału dedykowano komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego, którą tworzy się w powiecie w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach. Z dokonanych przez autora rozważań i analiz wynika, że „[z]akres uprawnień starosty, związany z koordynowaniem działań dotyczących bezpieczeństwa na poziomie lokalnym, nie wyczerpuje się w uprawnieniach przysługujących mu jako przewodniczącemu zarządu powiatu. Starosta jest więc przewodniczącym komisji bezpieczeństwa i porządku. Sama zaś komisja staje się organem doradczym starosty” (zob. szerzej s. 191 i n.).

Ostatni, siódmy rozdział obejmuje omówienie koordynacji organów administracji w ramach unijnych sieci administracji. Twórca publikacji, opisując istotę tego zagadnienia, wskazuje, że „[j]ednym z dominujących nurtów rozwoju unijnego systemu zarządzania administracyjnego jest tworzenie tzw. sieci administracyjnych w ramach systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Stają się one elementem szerzej ujmowanego fenomenu tworzenia ponadnarodowych sieci organów administracji, wykraczających również poza obszar unijny” (s. 197). Pomimo trudności ze wskazaniem dominujących cech tych sieci ze względu na różnorodny ich charakter, bez wątpienia stanowią one ciekawy przykład mechanizmu koordynacji pomiędzy uczestnikami sieci w zakresie określonych zadań publicznych. Zdaniem autora „[d]otyczy to w głównej mierze funkcjonowania swoistych struktur służących gromadzeniu oraz wymianie informacji pozwalających koordynować pewne aspekty procesów administrowania organów unijnych (Komisji Europejskiej oraz agencji unijnych), jak również niektórych krajowych organów administracji. Chodzi głównie o poddanie tej swoistej formie koordynacji aktywności organów krajowych o charakterze regulacyjnym. Wymiar działania sieci administracyjnych opiera się na umożliwieniu wymiany informacji, wspomaganie administrowania, ale również harmonizacji mającej na celu ujednoczenie standardów regulacyjnych poprzez zachęcanie do zbliżania i ujednoczenia krajowych przepisów prawnych” (s. 197–198). W ramach obszarów, jakie podlegają tworzeniu tych swoistych powiązań sieciowych, można podać różne dziedziny, tj. finanse, sektor medialny, sektor energetyczny czy farmaceutyczny, a także ochronę konkurencji. W monografii przedstawione rozważania ograniczono do dwóch najbardziej charakterystycznych przykładów, czyli (1) tworzonej od lat rozwiniętej i prężnie funkcjonującej sieci w ramach stosowania regulacji prawa konkurencji, jaką jest Europejska Sieć Konkurencji (ECN),

oraz (2) dynamicznie rozwijającej się sieci w zakresie regulacji rynku farmaceutycznego w europejskiej przestrzeni prawnej – chodzi tu o Europejską Agencję Leków (EMA). Na podstawie tych dwóch przykładów unijnych sieci administracji autor prowadzi analizy dotyczące (1) powiązań pomiędzy instytucją unijną a organami państw członkowskich – koordynacja niektórych działań administracji przez organy krajowej administracji oraz (2) badania w zakresie czynności koordynacyjnych, które mogą dotyczyć ostatniej fazy postępowań, czyli fazy rozstrzygnięcia, co wynika z powszechnie obowiązujących przepisów prawa unijnego – chodzi tu o mechanizm koordynacji i uzgadnianie rozstrzygnięć.

Z zakończenia (s. 215– 220) rozważań wynika, że „[p]odstawowym celem istnienia układu koordynacyjnego staje się osiągnięcie pewnych z góry założonych skutków. Celem tym jest osiągnięcie skutku w postaci prawidłowego wypełniania złożonych kompetencji administracyjnych rozłożonych pomiędzy różne organy administracji. Miernikiem osiągnięcia zamierzonego skutku jest doprowadzenie do harmonizacji (uwspólnienia) działań rozmaitych podmiotów posiadających zasadniczo różne kompetencje w celu dojścia do realizacji określonego zadania publicznego. Z jednej strony celem koordynacji jest zapewnienie współdziałania w realizacji określonych zadań przez usunięcie powstałych rozbieżności (eliminacja konfliktów) oraz usuwanie niepotrzebnego podwajania działań różnych jednostek, z drugiej natomiast strony – zapobieganie tym rozbieżnościom w przyszłości. Tym samym więc koordynacja zmierza do zapewnienia pozytywnego współdziałania elementów określonego układu administracyjnego w realizacji założonych funkcji. Ma ona również w założeniu prowadzić do usunięcia sytuacji, w których działalność elementów jest zbieżna negatywnie, tj. gdy funkcjonowanie jednych przeszkadza funkcjonowaniu innych”.

Choć autor nie wskazuje kręgu adresatów swojej książki, bez wątpienia jest ona kierowana do uczestników mechanizmu koordynacji, czyli do podmiotów koordynujących i podmiotów koordynowanych. Wydaje się także, że ze względu na kompleksowe ujęcie treści teoretycznych i aspekt praktyczny koordynacji w prawie administracyjnym zainteresuje ona wszystkich czytelników chcących poznać lub wzbogacić swoją wiedzę w tym zakresie.

Publikacja zawiera wykaz skrótów (m.in. akty prawne, prawo UE, czasopisma i publikatory), bogatą bibliografię oraz indeks rzeczowy porządkujący całość dociekań.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska**
DOI: 10.14746/spp.2021.1.33.7

* Paulina Jachimowicz-Jankowska, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: janpkows@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6061-1220>.