



dr hab. Jerzy Korczak, prof. UW r

ORCID: 0000-0003-1104-4837

e-mail: jerzy.korczak@uwr.edu.pl

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

Koncepcja administracji usług Profesora Tadeusza Kuty – z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej

**The concept of administration services of Professor Tadeusz Kuta's
– from the achievements of the Wrocław school of administrative studies**

Abstract

Abstract: The article is devoted to the concept of administration being one of the most characteristic concepts of modern administration, which has evolved from regulation and order to administration providing public services. This concept was introduced into the Polish doctrine by T. Kuta, a representative of the Wrocław administrative school. The article will present the sources of his research, the evolution of views from classical administration providing services to service administration and its contemporary reception.

Keywords: providing administration, service administration, public service, organising activities, municipal economy.

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest koncepcji administracji świadczącej, jednej z najbardziej charakterystycznych dla współczesnej administracji, która przeszła ewolucję od reglamentacyjno-porządkowej do administracji świadczącej usługi publiczne. Koncepcję tę wprowadził do doktryny polskiej T. Kuta, przedstawiciel wrocławskiej szkoły administratywistycznej. W artykule przedstawione zostaną źródła jego badań, ewolucja poglądów od klasycznej administracji świadczącej do administracji usług oraz jej współczesna recepcja.

Słowa kluczowe: administracja świadcząca, administracja usług, usługa publiczna, działania organizujące, gospodarka komunalna.

1. Wstęp

Wrocławska szkoła administratywistyczna powstała po II wojnie światowej dzięki przybyłym do powojennego Wrocławia profesorom Tadeuszowi Bigo

i Franciszkowi Longchamps de Bérier. Swoją zasadniczą rolę zawdzięcza kontynuatorom ich nurtu badawczego¹. Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje Tadeusz Kuta z uwagi na jego badania zjawiska administracyjnego wieloaspektowo nie tylko w sferze normatywnej, ale w także sferze faktów z wykorzystaniem nauk o zarządzaniu i prakseologii². Ich wynikiem były dwie oryginalne koncepcje, które T. Kuta wprowadził do współczesnej polskiej doktryny nauk administracyjnych: koncepcja działań niewładczych zaprezentowana w jego rozprawie doktorskiej z 1963 roku³ oraz koncepcja administracji usług z 1969 roku⁴. Obie są ze sobą ściśle powiązane, bowiem wywodzą się ze wspólnych korzeni francuskich i niemieckich, a także ustaleń poczynionych przez F. Longchamps⁵. Ponadto w świadczeniu usług przez administrację publiczną stosowane są głównie formy działań niewładczych. Mimo że koncepcja administracji usług rodziła się w procesie badań w warunkach państwa socjalistycznego, które ustrojowo i politycznie było bardzo odległe od nowatorskich koncepcji administratywistycznych, to jednak zyskała już wówczas akceptację. Jednak jej szczególny rozwój – w tym także w praktycznych aspektach stosowania – nastąpił po transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. XX wieku wraz z restytucją samorządu terytorialnego, jako że zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP⁶ do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego należy zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych.

W artykule zostaną przedstawione początki badań T. Kuty, a następnie etapy dochodzenia do jego koncepcji ogłoszonej w 1969 roku, jak również dalsza ewolucja jego poglądów, aż do stanu ostatnich publikacji, jakie ogłosił przed swoją śmiercią w 2004 roku. Przedstawione zostaną też dowody na recepcję jego koncepcji we współczesnej doktrynie.

2. Korzenie koncepcji administracji usług

Jak zaznaczał sam T. Kuta, inspiracją do jego badań nad działaniami niewładczymi i świadczeniem usług publicznych przez administrację była w pierwszej

¹ Zob. A. Błaś, *Z badań nad administracją publiczną na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego* [w:] *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 35–36.

² Zob. J. Korczak, *Koncepcja działań niewładczych Profesora Tadeusza Kuty – z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. A. Błaś, J. Boć, *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 157.

³ T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, Seria A, nr 90, Wrocław 1963.

⁴ T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.

⁵ F. Longchamps, *O zjawiska „niekonfliktowych” w prawie administracyjnym (Na marginesie książki Tadeusza Kuty)*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 4.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

kolejności francuska nauka administracji początku XX w., w której zrodziła się szkoła *service public* jako próba opisanie zjawisk towarzyszących kształtowaniu się nowych zadań służb publicznych III Republiki⁷. Ich zadaniem było zaspokajanie potrzeb publicznych⁸, co wiązało się z ich elastycznym dostosowaniem się do ciągle zmieniających się potrzeb⁹. Dla A. Laubadère było oczywiste, że w przyszłości służby publiczne miały stanowić fundamentalny element struktury francuskiej *regime administratif*¹⁰.

Jednak największy wpływ wywarła na niego koncepcja administracji świadczącej (*leistende Verwaltung*) E. Forsthoffa sformułowana po raz pierwszy w 1938 roku¹¹. Administracja – a dokładniej gmina – w jego ujęciu miała być głównym podmiotem świadczącym usługi bytowe (*Daseinvorsorge*) na rzecz jej mieszkańców. Do koncepcji tej, mimo jej pierwotnego związania z faszystowską ideologią hitlerowskich Niemiec, T. Kuta odwoływał się często korzystając raczej z powojennych wydań wolnych już od tej negatywnej konotacji¹². Szczegółne zainteresowanie T. Kuty w pracach E. Forsthoffa budziła samodzielność organu administracji w wyborze formy oddziaływania na obywatela¹³ oraz zmniejszający się dystans między administracją a obywatelem¹⁴, co wykorzystał w podwalinach swojej koncepcji administracji usług.

3. Ewolucja koncepcji

Po raz pierwszy T. Kuta zasygnalizował swoje zainteresowanie tematyką odmienności zadań administracji powojennej Polski od tradycyjnej sfery reglamentacyjno-porządkowej na kanwie swoich badań nad działaniami administracji w sferze rolnictwa, a głównie na styku organów państwa i samorządu rolniczego w 1957 roku¹⁵, zwracając uwagę na złożoność działań administracji, absolutnie nowe zadania i tym samym konieczność poszukiwania nowych form działania, co ostatecznie zaowocowało wspomnianą już koncepcją działań

⁷ L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1923, s. 54 i n.

⁸ M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris 1927, s. XII–XIII.

⁹ G. Jèze G., *Le service public*, „Revista de Drept Public” 1926, s. 169.

¹⁰ A. de Laubadère, *Traité de droit administratif*, t. I, Paris 1963, s. 40.

¹¹ E. Forsthoff, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart 1938.

¹² Najczęściej były to odwołania do pracy E. Forsthoffa, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München u. Berlin, 1955.

¹³ Por. T. Kuta, *Zagadnienia...*, *op.cit.*, s. 160.

¹⁴ *Ibidem*, s. 163, przyp. 32.

¹⁵ Zob. T. Kuta, *Niektóre zagadnienia prawne prostych form kooperacji w rolnictwie. Komunikat*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1957, nr 12, s. 79.

niewładczych. Pozostając w tym nurcie rozważań w 1959 roku przywołał dorobek niemiecki w zakresie *leistende Verwaltung* podkreślając możliwość odpowiedniego zaadaptowania świadczenia usług bytowych do warunków polskich¹⁶. Rozwinął tę myśl w przywołanej rozprawie doktorskiej, gdzie kluczowe dla niniejszego artykułu było nie tylko istotne dla jej głównej tezy rozróżnienie zadań administracji zabezpieczone przymusem państwowym wykonywane w formach władczych i niewymagające przymusy wykonywanych w formach niewładczych, ale wyraźne umiejscowienie w zadaniach wykonywanych w formach niewładczych administracji świadczącej¹⁷.

Skoro wątek administracji świadczącej towarzyszył głównemu nurtowi badań nad działaniami niewładczymi, to niemal natychmiast po obronie doktoratu w 1961 roku i jego publikacji w 1963 roku przystąpił do rozszerzenia swoich badań poświęconych właśnie sferze usługodawczej. Już w 1964 roku zaprezentował jej pierwsze założenie o stale rosnącej roli obywatela w wykonywaniu zadań administracji w tej sferze i wyraził pogląd, że właśnie świadczenie usług jest przyszłością administracji¹⁸. Efektem tych prac badawczych była rozprawa habilitacyjna z 1969 roku, w której uznał świadczenie usług w skali masowej w celu zaspokajania potrzeb życiowych ludności za jedno z trzech podstawowych zadań administracji państwa socjalistycznego. Stwierdził przy tym, że dla ich wykonania konieczne jest podejmowanie działań złożonych¹⁹, co nawiązywało do ówczesnego stanu badań wrocławskiej szkoły²⁰. Zaś w 1972 roku sformułował daleko idącą tezę o poddaniu współczesnego człowieka administracji świadczącej, bez której nie jest on już w stanie zaspokoić swoich potrzeb życiowych²¹, która w pełni już wówczas oddawała stan rzeczywistej naszej zależności od skuteczności wykonywania zadań w tej sferze przez administrację bez względu na uwarunkowania ustrojowe. W dalszym toku badań w 1976 roku – Kuta już wspólnie ze swoimi współpracownikami – scharakteryzował podstawowe cechy usług komunalnych, do których zaliczył przede wszystkim ich masowość i powszechność, a następnie

¹⁶ Por. T. Kuta, *Sytuacja prawna kółek rolniczych*, „Państwo i Prawo” 1959, z. 11, s. 812.

¹⁷ T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych...*, *op.cit.*, s. 60–90.

¹⁸ T. Kuta, *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis „Prawo” 1964, t. XII, s. 19–20, gdzie po raz pierwszy pisze o zadaniach jednostek w dziedzinie zaspokajania potrzeb ludności.

¹⁹ T. Kuta, *Aspekty prawne...*, *op.cit.*, s. 77 i n.

²⁰ Ich założenia przedstawili w 1972 roku A. Chełmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako propozycja metodologiczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 163 „Prawo” t. XXXVIII oraz w 1975 roku A. Błaś, *Prawne aspekty działań złożonych administracji państwowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 261 „Przegląd Prawa i Administracji” t. XXXVIII.

²¹ Zob. T. Kuta, *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, Acta Universitatis Wratislaviensis „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II.

względnie jednolity charakter powiązany z w miarę stałym kręgiem ich odbiorców. Zwracał też uwagę na swoistą rytmiczność nasilenia oczekiwań dla określonych przedmiotowo rodzajów usług w określonych przedziałach czasowych roku kalendarzowego²². Zwieńczeniem tego etapu ewolucji poglądów T. Kuty były obie części podręcznika prawa administracyjnego, gdzie najpierw w 1980 roku dokonał wyróżnienia w prawie administracyjnym układu działań organizatorskich obejmującego elementy określające działania administracji państwowej organizującej usługi i środowiska społeczne, głównie niewładcze, przy czym – jak zaznaczał – obowiązki spoczywają w tej relacji obywatel – administracja na organach administracji²³, zaś w 1985 roku dokonał podziału usług na jednostkowe, grupowe i powszechne przypisując każdej z kategorii inne zakresy przedmiotowe usług, jak również specyfikę działań organizujących ich świadczenie²⁴.

W roku 1980 nastąpił też swoisty przełom metodologiczny w badaniach T. Kuty, bowiem o ile dotąd korzystał z podejścia zaproponowanego przez E. Forsthoffa łącznie z jego propozycją terminologiczną „administracja świadcząca”, o tyle tym razem zaproponował własną autorską koncepcję terminu „administracja usług” jako bardziej odpowiadającego działaniom administracji²⁵. Wiązał z nim bowiem obie płaszczyzny działalności organizatorskiej – bezpośredniego świadczenia usług przez tworzone w tym celu jednostki organizacyjne lub wydzielane w strukturze organizacyjnej urzędów organów administracji komórki organizacyjne oraz organizowaniu świadczenia usług przez inne niż administracji podmioty zarówno państwowe, jak i niepaństwowe (w tym nawet prywatne, co na warunki państwa socjalistycznego było wręcz obrazoburcze). Swojej koncepcji był już wierny do ostatniej opublikowanej pracy w 2000 roku pod takim właśnie tytułem, gdzie dokonywał swoistego jej ostatecznego podsumowania²⁶.

4. Założenia podstawowe administracji usług

Koncepcja administracji usług opierała się na definicji usług zaproponowanej jeszcze w 1969 roku, zgodnie z którą usługami są rozmaitego rodzaju korzyści (materialne lub niematerialne), które administracja daje na rzecz ogółu czy to

²² Zob. A. Błaś, J. Jeżewski, T. Kuta, *Organizowanie usług komunalnych na tle doświadczeń praktyki na Dolnym Śląsku*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 335 „Przegląd Prawa i Administracji” 1976, t. VIII, s. 71–91.

²³ J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne, cz. I*, Wrocław 1980, s. 22–23.

²⁴ T. Kuta, *Prawo administracyjne w sferze świadczenia usług [w:] Prawo administracyjne. Funkcjonowanie układów podstawowych*, red. T. Kuta, Wrocław 1985, s. 139–202.

²⁵ J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 6.

²⁶ T. Kuta, *Administracja usług*, Poznań 2000.

w postaci bezpośredniej (świadczenie usług), czy też pośrednio przez stworzenie warunków do świadczenia usług (działania organizujące), z wyłączeniem produkcji dóbr (towarów)²⁷. Samą zaś administrację usług definiował T. Kuta jako działanie administracji publicznej i jednostek organizacyjnych w państwie, wykonujących zlecone funkcje administracji, w których na plan pierwszy wybijają się działania organizujące usługi mające na celu stwarzanie warunków do bezpośredniego świadczenia usług, tj. do zaspokajania podstawowych potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych szerokich rzesz ludności²⁸.

Zaproponowana przez niego w 1985 roku typologia usług oparta na kręgu podmiotowym usługobiorców uwzględniała specyfikę sposobu ich świadczenia wynikającą z przedmiotu usługi odpowiadającego konkretnemu typowi potrzeb ludzkich. I tak usługi jednostkowe skierowane były na potrzeby indywidualne każdego człowieka w zakresie ochrony zdrowia, pomocy społecznej czy ubezpieczenia społecznego²⁹. Z kolei usługi grupowe odnosiły się do grup społecznych wyróżnionych dodatkowymi kryteriami, np. wiekowymi jak w przypadku usług oświatowych związanych z zaspokajaniem potrzeb edukacji dzieci i młodzieży czy usług w zakresie szkolnictwa wyższego skierowanych do innej grupy wiekowej lub też usługi z zakresu mieszkalnictwa adresowanych do osób niemożących samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych³⁰. Wreszcie istotą usług powszechnych była ich masowość, czyli – jak określał to sam T. Kuta – mających na celu zaspokojenie potrzeb nieznaney bliżej liczby osób i ich kategorii. Zaliczał do nich głównie usługi komunalne (inżynieria sanitarna, zbiorowa komunikacja itp.), ale też usługi mające na celu zaspokajanie potrzeb kulturalnych (np. biblioteki, archiwa państwowe, teatry, kinematografię itp.)³¹.

Szczególnie cenne pozostają dla doktryny jego założenia metodologiczne co do pozycji prawnej usługobiorców. Przede wszystkim jak podkreślał w przypadku adresatów działań administracji usługodawczej brak indywidualnego interesu prawnego, w miejsce którego można jedynie identyfikować faktyczny interes ogólny, jakim jest ogólna potrzeba zaspokojenia potrzeb. Łącząc badania nad administracją usług z działaniami niewładczymi zwracał uwagę na w miarę niekonfliktowy charakter układu stosunków organ – obywatel, jako że zarówno organom administracji publicznej zależy na sprawnym podejmowaniu działań organizujących świadczenie usług, co wpływa przecież na jej ocenę społeczną,

²⁷ A, Błaś, J. Jeżewski, T. Kuta, *Organizowanie usług...*, *op. cit.*, s. 71.

²⁸ T. Kuta, *Prawo administracyjne ...*, s. 139.

²⁹ Jak zastrzeżał T. Kuta, ich świadczenie poprzedzone jest często dopuszczeniem usługobiorcy do samego świadczenia – T. Kuta, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 140–163.

³⁰ *Ibidem*, s. 163–185.

³¹ *Ibidem*, s. 185–200.

jak i zbiorowości usługobiorców zależy na efektywności tych działań, co wpływa bezpośrednio na stopień i jakość zaspokajania ich potrzeb. Zauważał też, że w tej sferze zadań znacznie wzrasta aktywność usługobiorców, którzy nie tylko biernie oczekują zaspokojenia ich potrzeb, ale czynnie uczestniczą w ich identyfikacji choćby kierując do organów skargi, wnioski i petycje mające za przedmiot nieodpowiedni poziom usług publicznych lub ich zupełny brak³². Choć sam T. Kuta nie posługiwał się tym terminem, to można przyjąć, że dostrzegał tu możliwości dla współadministrowania we współczesnym rozumieniu pozycji jednostki wobec współczesnej administracji³³.

Równie istotne były ustalenia dotyczące kluczowego dla koncepcji administracji usług ciągu działań złożonych służących wykonywaniu zadań w sferze usługodawczej. T. Kuta dokonał podziału na trzy fazy zaczynając od fazy przygotowawczej, której przedmiotem były czynności operatywne i materialno-techniczne mające głównie na celu określenie liczby potencjalnych odbiorców usług i ich struktury demograficznej wraz z identyfikacją ich potrzeb oraz ustalenie rodzajów działań, które mogą służyć ich zaspokojeniu. Faza druga to przyjmowanie programu działania, co w przypadku jednostek samorządu terytorialnego wiąże się z uchwalaniem przewidzianych prawem programów i planów działania³⁴. Wreszcie faza trzecia – faza działań realizatorskich, to czynności prawne, materialno-techniczne i działania faktyczne podejmowane przez organy administracji publicznej, jednostki organizacyjne oraz podmioty zewnętrzne działające na zlecenie administracji w zakresie świadczenia usług publicznych³⁵.

5. Współczesna recepcja koncepcji

Koncepcja administracji usług jest nieprzemijająco obecna we współczesnej doktrynie podobnie jak jego koncepcja działań niewładczych. Dowodem tego są

³² Zob. T. Kuta, *Administracja usług...*, *op.cit.*, s. 51–56.

³³ Zob. T. Kuta, *Potrzeby człowieka w państwie socjalistycznym i gwarancje prawne ich zaspokojenia (Przedstawienie problemu)*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1985, No. 648, „Prawo” t. CXII, s. 3–7. O współadministrowaniu zob. J. Korczak, *Współadministrowanie jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 1, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2013, s. 11–29.

³⁴ W większości są to akty polityki administracyjnej – zob. J. Korczak, *Akty polityki administracyjnej* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 287–294.

³⁵ Zob. T. Kuta, *Administracja usług...*, *op.cit.*, s. 41–52, gdzie zaliczał do nich m.in. wytyczne, koordynację, współdziałanie i porozumienia.

liczne przykłady publikacji rangi artykułowej³⁶, monograficznej³⁷, podręcznikowej³⁸ i prac zbiorowych³⁹, w których autorzy wprost lub pośrednio odwołują się do dorobku T. Kutya.

Trzeba też zarazem podkreślić, że sama koncepcja zyskała zupełnie nowe znaczenie wraz ze wspomnianym procesem transformacji ustrojowej, w wyniku której nastąpiła restytucja samorządu terytorialnego, początkowo co prawda tylko gminnego, ale już w 1990 roku w art. 7 ust. 1 u.s.t. przyjęto definicję ustawową zadań własnych gminy jako zaspokajania potrzeb wspólnoty⁴⁰, a zatem odpowiadającej najpełniej definicji usług przywoływanej z publikacji T. Kutya. W 1997 roku nastąpiła konstytucjonalizacja tego przepisu, gdy do art. 166 ust. 1 Konstytucji RP wpisano definicję zadań własnych gmin, powiatów i województw o podobnej treści i zakresie pojęciowym. Trzeba przy tym przypomnieć, że chociaż w poprzednich warunkach ustrojowych był on politycznie zaangażowany w aparacie partyjnym, a w publikacjach w pełni akceptował założenia socjalistycznego ustroju państwa, to jednak w okresie restytucji samorządu terytorialnego bardzo aktywnie włączył się w ten proces naukowo, dydaktycznie i organizacyjnie⁴¹ upatrując właśnie w gminach adresata swojej koncepcji w stopniu najszerszym, choć później odnosił ją także do powstałych w 1999 roku powiatów i samorządowych województw⁴².

Również przyjęta w 1996 roku definicja gospodarki komunalnej jako zadań o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych⁴³ przypomina jego wypowiedzi doktrynalne nawet te

³⁶ Zob. np. R. Stasikowski, *Issues of administrative powers in the processes of executing administrative law*, "Studia Administracyjne" 2019, nr 11, s. 87–90.

³⁷ Zob. np. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.

³⁸ Zob. *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 234 i n.

³⁹ Zob. np. R. Raszewska-Skałeczka, *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych* [w:] *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2020, s. 11 i n.

⁴⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95) – obecnie jako ustawa o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40).

⁴¹ Jako członek Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej zainicjował serię wydawniczą poradników samorządowych, która przez kilka lat stanowiła dla członków organów i pracowników gmin doskonałe wsparcie w zakresie wyjaśniania przepisów prawa i praktycznego ich stosowania.

⁴² Swymi myślami sięgał odległej dla niego przyszłości w jednej z ostatnich publikacji *Rola administracji usług w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski et al., Przemysł 2000, s. 336–342.

⁴³ Zob. art. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 679).

z lat 60. XX w., co potwierdza ich wyjątkową funkcjonalność, wręcz ponadczasową. Obserwując gwałtowne przemiany ustroju gospodarczego nowego państwa upatrywał w nim nowych możliwości do wzbogacenia kręgu podmiotów świadczących usługi bezpośrednio⁴⁴, o ile bowiem w państwie gospodarki scentralizowanej dominowały państwowe i komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej oraz państwowe jednostki organizacyjne o charakterze niegospodarczym, o tyle po roku 1989 zaczęły pojawiać się nowe typy podmiotów gospodarczych, z rzadka państwowe a coraz częściej samorządowe i prywatne. Współcześnie zapewne z satysfakcją oceniałyby udział samorządowych spółek prawa handlowego⁴⁵, organizacji pozarządowych⁴⁶, a nawet prywatnych podmiotów gospodarczych⁴⁷ w świadczeniu usług przy zdecydowanie mniejszej roli klasycznych jednostek budżetowych czy samorządowych zakładów budżetowych w warunkach coraz popularniejszego modelu outsourcingowego⁴⁸. Równie ważna była dla niego postawa samych adresatów administracji usług i tu także znalazłby powody do zadowolenia, bowiem zgłaszane przez niego już przed wielu laty postulaty o zwrócenie uwagi na pozycję usługobiorcy⁴⁹ znajdują swoją realizację w formach, których sam nie mógł przewidzieć⁵⁰.

6. Zakończenie

Przeprowadzona powyżej analiza publikacji autorstwa T. Kuty wydanych w latach 1957–2000 poświęconych tematyce administracji usług pozwoliła ustalić

⁴⁴ Por. T. Kuta, *Administracja usług...*, *op.cit.*, s. 25–29.

⁴⁵ Działających na podstawie art. 9 i 10 ustawy o gospodarce komunalnej.

⁴⁶ Działających w sferze wykonywania zadań publicznych na zlecenie jednostek samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r., poz. 571).

⁴⁷ Działających w sferze wykonywania zadań publicznych na zamówienie jednostek samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1710) lub też w ramach partnerstwa z nimi na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 30).

⁴⁸ Zob. A. Miruć, J. Korczak, „*Outsourcing*” komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 153–191.

⁴⁹ Zob. T. Kuta, *Pozycja obywatela w administracji usług* [w:] *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, red. J. Starościak, Wrocław 1973, s. 642–659.

⁵⁰ Są to choćby inicjatywy lokalne z rozdziału 2a działu II ustawy o działalności pożytku publicznego czy lokalne grupy działania z ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. z 2022 r., poz. 943). Zob. też A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Crowdsourcing – aktywizacja społeczności lokalnej do wspólnego działania*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2014, z. 372, s. 60–72.

przyczyny, dla których zajął się tą tematyką, jak również źródła inspiracji dla swoich badań. Były nimi bez wątpienia prace francuskich przedstawicieli nauk prawa administracyjnego i nauki administracji z początków XX w. oraz prace E. Forsthoffa, zarówno te sprzed, jak i po II wojnie światowej. Były to także zarazem publikacje F. Longchamps'a traktujące o tzw. działaniach niekonfliktowych w administracji o znaczeniu przełomowym dla powojennej polskiej nauki administracji. Co prawda w pierwszej kolejności skłoniły go one do pojęcia badań nad działaniami niewładczymi, ale niemal równoległe zwróciły jego uwagę na rodzącą się sferę zadań usługodawczych, wobec której władczy charakter tradycyjnych zadań reglamentacyjno-porządkowych nie odgrywał już tak istotnego znaczenia.

Konsekwencja badań doprowadziła nie tylko do pierwotnej wersji wyodrębnienia jako działu administracji układu organizowania usług, ale w toku dalszej ich ewolucji do ostatecznej wersji administracji usług. Jak udowodniła analiza w końcowej części artykułu koncepcja ta znalazła swoje najlepsze zastosowanie praktyczne po transformacji ustrojowej, zarówno w sferze zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego jak i prowadzonej przez nie gospodarce komunalnej.

Bibliografia

- Błaś A., Jeżewski J., Kuta T., *Organizowanie usług komunalnych na tle doświadczeń praktyki na Dolnym Śląsku*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 335 „Przegląd Prawa i Administracji” 1976, t. VIII.
- Błaś A., *Prawne aspekty działań złożonych administracji państwowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 261 „Przegląd Prawa i Administracji” 1975, t. XXXVIII.
- Błaś A., *Z badań nad administracją publiczną na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego [w:] 35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne*, cz. I, Wrocław 1980.
- Chełmoński A., *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako propozycja metodologiczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1972, No. 163 „Prawo” t. XXXVIII.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Crowdsourcing – aktywizacja społeczności lokalnej do wspólnego działania*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2014, z. 372.
- de Laubadère A., *Traité de droit administratif*, t. I, Paris 1963.
- Duguit L., *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1923.
- Forsthoff E., *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart 1938.
- Forsthoff E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München u. Berlin, 1955.
- Hauriou M., *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris 1927.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Jèze G., *Le service public*, „Revista de Drept Public” 1926.
- Korczak J., *Akty polityki administracyjnej [w:] Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.

- Korczak J., *Koncepcja działań niewładczych Profesora Tadeusza Kuty – z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. A. Błaś, J. Boć, *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014.
- Korczak J., *Współadministrowanie jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 1, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2013.
- Kuta T., *Administracja usług*, Poznań 2000.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Kuta T., *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis „Prawo” 1964, t. XII.
- Kuta T., *Niektóre zagadnienia prawne prostych form kooperacji w rolnictwie. Komunikat*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1957, nr 12.
- Kuta T., *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, Seria A, nr 90, Wrocław 1963.
- Kuta T., *Potrzeby człowieka w państwie socjalistycznym i gwarancje prawne ich zaspokojenia (Przedstawienie problemu)*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1985, No. 648, „Prawo” t. CXII.
- Kuta T., *Pozycja obywatela w administracji usług* [w:] *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, red. J. Starościk, Wrocław 1973.
- Kuta T., *Prawo administracyjne w sferze świadczenia usług* [w:] *Prawo administracyjne. Funkcjonowanie układów podstawowych*, red. T. Kuta, Wrocław 1985.
- Kuta T., *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, Acta Universitatis Wratislaviensis „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II.
- Kuta T., *Sytuacja prawna kółek rolniczych*, „Państwo i Prawo” 1959, z. 11.
- Longchamps F., *O zjawiska „niekonfliktowych” w prawie administracyjnym (Na marginesie książki Tadeusza Kuty)*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 4.
- Miruć A., Korczak J., *„Outsourcing” komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych* [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.
- Raszewska-Skałecka R., *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych* [w:] *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałecka, Wrocław 2020.
- Stasikowski R., *Issues of administrative powers in the processes of executing administrative law*, „Studia Administracyjne” 2019, nr 11.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 679).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 571).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 30).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 943).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1710).