



prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz

ORCID: 000-0003-1108-4548

e-mail: iwona.niznik-dobosz@uj.edu.pl

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

prof. dr hab. Piotr Dobosz

ORCID: 0000-0001-5220-9269

e-mail: piotr.dobosz@uj.edu.pl

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

U źródeł normatywnej administracji świadczącej według dorobku Tadeusza Pilata – protoplasty polskich nauk o administracji

**At the routs of normative service administration according
to the works of Tadeusz Pilat – progenitor of Polish
administrative sciences**

Abstract

According to the title of the article the authors analyze the works of Tadeusz Pilat dated 1880 looking for the genesis of contemporary normative service administration. Certainly, in the times of Tadeusz Pilat, the very concept of „service administration” as a normative and doctrinal concept did not exist (described in details in the article), but its essence is related to the state and its administration. By the concept of normative service administration the authors understand the application of the designates of this concept in the content of bilaterally applicable legal provisions. Analysis of the academic script „Science of Administration According to the Lectures of Dr. T. Pilat. New Edition” published in Lviv in 1880 undoubtedly demonstrated that the designates of this concept function in his concept of the state, local government, science of administration and administrative law and play an important role in therein. These designations, in accordance with the natural concept of the commune shared by T. Pilat, are manifested first of all in the commune’s own tasks. In the authors’ opinion, the current concept of service administration has developed from non-equivalent service as a moral obligation to normative national regulations, including constitutional as well as international and European ones regarding public administration services to external subjects. These benefits are currently based not only on the form of legal interest but also on

subjective public rights. Moreover, using public administration services is now not only a right, but also a public law obligation. On the part of the state, provision of such services and organization thereof, including privatization, should be linked to state's obligations and liability.

Keywords: service administration, functions of public administration, science of administration, administration policy, science of administrative law, designates of the service administration, genesis of service administration.

Streszczenie

Zgodnie z tytułem artykułu autorzy poszukują w dorobku Tadeusza Piłata z 1880 roku genezy współczesnej normatywnej administracji świadczącej. Oczywiście w czasach Tadeusza Piłata samo pojęcie „administracji świadczącej” jako pojęcie normatywne i doktrynalne nie egzystowało (o tym w artykule) ale jego istota jest związana z państwem i jego administracją. Pod pojęciem normatywnej administracji świadczącej autorzy rozumieją zastosowanie desygnatów tego pojęcia w treści dwustronnie obowiązujących przepisów prawa. Analiza skryptu akademickiego pt. „Nauka administracji według wykładów Dra T. Piłata. Wydanie nowe” wydane we Lwowie w roku 1880 bezsprzecznie wykazała, że desygnaty tego pojęcia funkcjonują w jego koncepcji państwa, samorządu terytorialnego, nauki administracji i prawa administracyjnego i odgrywają w niej istotną rolę. Desygnaty te, zgodnie z podzielaną przez T. Piłata koncepcją naturalną gminy, przejawiają się w pierwszej kolejności w zadaniach własnych gminy. W ocenie autorów aktualne pojęcie administracji świadczącej przeszło drogę rozwoju od nieekwiwalentnego świadczenia jako obowiązku moralnego do normatywnych regulacji krajowych, w tym konstytucyjnych, a także międzynarodowych i europejskich w przedmiocie świadczeń administracji publicznej na rzecz podmiotów zewnętrznych. Świadczenia te aktualnie opierają się nie tylko na postaci interesu prawnego, ale na publicznych prawach podmiotowych. Co więcej, korzystanie ze świadczeń administracji publicznej jest obecnie nie tylko uprawnieniem, ale i obowiązkiem publicznoprawnym. Ze strony państwa ich udzielanie i organizacja, łącznie z prywatyzacją, powinno się łączyć się z jego obowiązkami i odpowiedzialnością.

Słowa kluczowe: administracja świadcząca, funkcje administracji publicznej, nauka administracji, polityka administracji, nauka prawa administracyjnego, desygnaty administracji świadczącej, geneza administracji świadczącej.

I. Stan obecny – wprowadzenie

Pojęcie administracji świadczącej stanowi obecnie trwałe, choć w swojej treści rozwojowe, a przez to dynamiczny i dyskusyjny element aparatury pojęciowej nauki prawa administracyjnego, administracji i polityki administracji publicznej dotyczący głównych sfer i funkcji działania administracji publicznej¹. Pojęcia bliskoznaczne to administracja prestacyjna, administracja usług albo

¹ Na temat funkcji administracji publicznej zob.: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 85–99; J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2002, s. 8; E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawa administracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 209–215; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 114–115.

administracja świadcząco-opiekuńcza. Obok tej grupy zadań i powiązanej z nią funkcji publicznych, którymi są realizacja usług publicznych: ekonomicznych, gospodarczych, kulturalnych i socjalnych służących zaspokojeniu potrzeb człowieka z faktu życia w społeczeństwie – ww. nauki wyodrębniają klasyczną administrację porządkowo-reglamentacyjną (ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego), administrację wykonującą uprawnienia właścicielskie (zarząd majątkiem publicznym), a ponadto zarządzanie rozwojem². Do opracowanego przez doktrynę katalogu funkcji administracji publicznej współcześnie należy dodać zarządzanie ryzykiem³. Wskazane powyżej funkcje administracji publicznej wzajemnie się uzupełniają i gwarantują – stąd w różnym zakresie nachodzą na siebie i w związku z tym, w takim przypadku, zadaniem nauki prawa administracyjnego jest wskazanie ich klasyfikacji.

Z pojęciem administracji świadczącej w nauce francuskiej koresponduje pojęcie „service public”. Radykalne odejście od koncepcji funkcji państwa liberalnego w nauce niemieckiej przed II wojną światową zaproponował Ernst Forsthoff, twórca pojęcia „Leistungsverwaltung”⁴.

We współczesnym czasie egzystuje socjaldemokratyczna i socjalliberalna koncepcja państwa socjalnego⁵. Wizja socjaldemokratyczna opiera się na egalitaryzmie i zasadzie sprawiedliwości społecznej. Koncepcja socjalliberalna podnosi aktywność państwa w ramach zasady pomocniczości.

Koncepcje państwa socjalnego szczerze wyposażonego w funkcje administracji świadczącej wzbudzają kontrowersje ze względu na ukryte w nich faktyczne ograniczanie wolności człowieka. Reprezentatywne są w tym zakresie poglądy doktryny, zgodnie z którymi „świadczona administracji zapewniają obywatelowi odpowiednią jakość życia i dlatego domaga się on jej rozbudowy, mimo że ogranicza w istocie jego wolność w większym stopniu niż działania ingerujące. Okazuje się, że dla jednostki mniej dotkliwe są ingerencje administracji niż zaniechanie działań świadczących”⁶.

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, *op.cit.*, s. 85, s. 90; E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 52.

³ Zob. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 205–208.

⁴ A. Błaś, *Zagadnienie zakresu zadań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym* [w:] M. Gielda, R. Raszevska-Skałicka, *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 17.

⁵ *Ibidem*, s. 18.

⁶ E. Knosala, R. Stasikowski, *Typologia zadań publicznych (szkic z nauki administracji i prawa administracyjnego)* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 337.

Oczywiście zjawisko administracji świadczącej nie jest przypisane tylko do państwa socjalnego⁷.

Nie jest jednak naszym zamierzeniem analizowanie współczesnych kierunków rozwoju i niuansów terminologicznych pojęcia administracji świadczącej, lecz zgodnie z tytułem artykułu cofnięcie się do początków, źródeł nowoczesnego dwustronnie wiążącego prawa administracyjnego czy szerzej publicznego, nauki tego prawa oraz nauki i polityki administracji i ustalenie czy i w jakim stopniu już wtedy znajdował się tam załączek administracji świadczącej. Stąd w temacie podkreślona jest swoista geneza normatywnej administracji świadczącej. W naszej ocenie pojęcie administracji świadczącej przeszło drogę rozwoju od nieekwiwalentnego świadczenia jako obowiązku moralnego do normatywnych regulacji krajowych, w tym konstytucyjnych, a także międzynarodowych i europejskich w przedmiocie świadczeń administracji publicznej na rzecz podmiotów zewnętrznych – obejmujących nie tylko postaci interesu prawnego, ale i publicznych praw podmiotowych⁸. Co więcej, korzystanie ze świadczeń administracji publicznej jest obecnie nie tylko uprawnieniem, ale i obowiązkiem publicznoprawnym.

II. Administracja świadcząca wobec XIX-wiecznej wizji państwa, samorządu terytorialnego i kształtowania się nowoczesnego prawa administracyjnego

Przenieśmy się teraz w czasie do 1880 roku do Lwowa i weźmy udział w wykładach dra Tadeusza Pilata, wydanych w tymże roku nakładem Biblioteki Słuch.

⁷ Por. P. Dobosz, *Administracja opiekuńczo-swiadcząca w opatrnościowo-eudajmonistycznej wizji porządku demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015, s. 8–17.

⁸ Idąc nurtem galicyjskim por.: K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, Sz. Wacholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego*, Księgarnia Powszechna, Kraków–Warszawa 1939, gdzie m.in. jest omówione szkolnictwo (s. 266–295), kultura – nauka (s. 296–309), zdrowie publiczne (s. 470–492), bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny (s. 789–800). Z aktów normatywnych zob.: ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1923 r., nr 92, poz. 776).

Współcześnie zob. m.in.: Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych Socjalnych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169); Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284); Traktat lizboński z 2007 r. zmieniający Traktat o UE i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, Lizbona 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. UE. C. 2007.306.1); Karta Praw Podstawowych UE, Dz.U.UE.C.2007.303.1;

Europejska Karta Społeczna. Turyn dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r., nr 8, poz. 67); ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901); ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2240).

Prawa⁹ (dalej jako: Wykład/Wykłady). Ta podróż w czasie ma na celu zbadanie, czy Tadeusz Pilat¹⁰, ten bezsprzecznie polski epigon nowoczesnej nauki i polityki administracji oraz dwustronnie wiążącego prawa administracyjnego¹¹ – dostrzega, na miarę swojej epoki, zagadnienia objęte aktualnie pojęciem administracji świadczącej.

Od razu trzeba powiedzieć, że pojęcie administracji świadczącej nie pojawia się wprost w omawianych Wykładach¹², co nie oznacza jednak, że problematyka administracji świadczącej jest T. Pilatowi obca. Przedstawione za chwilę jego

⁹ Skrypt akademicki zatytułowany *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata*. Wydanie nowe ukazał się we Lwowie w roku 1880 „Nakładem Biblioteki Słuchaczy Prawa”, organizacji studenckiej działającej w Uniwersytecie Lwowskim. Jest to najstarszy (uwaga!) skrypt akademicki z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego wydany w języku polskim dla studentów na dawnych ziemiach Polski przedrozbiorowej w okresie przed odzyskaniem przez Polskę w 1918 roku niepodległości. Jest to zarazem jedyny znany skrypt akademicki, w którym powielenie tekstu nastąpiło z rękopisu pracy z tej dziedziny. Dostęp do skryptu zob. *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata. Reprint*, Wstęp merytoryczny I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, *Wydanie oryginalne*, Lwów 1880, Nakładem Biblioteki Słuchaczy Prawa, Kraków 2023.

¹⁰ Tadeusz Zygmunt Pilat, ur. 8 września 1844 roku w Gumniskach koło Tarnowa (obecnie część Tarnowa), w posiadłości ziemskiej Sanguszków, zmarł 9 (10) stycznia 1923 roku we Lwowie i został pochowany na lwowskim Cmentarzu Łyczakowskim. Był wybitnym polskim prawnikiem, statystykiem, doktorem prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, profesorem, rektorem, prorektorem, dziekanem i prodziekanem Wydziału Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu Lwowskiego, a następnie Uniwersytetu Jana Kazimierza. Jest ojcem mającej początki w XIX w. lwowskiej szkoły nauki administracji i prawa administracyjnego. Na Uniwersytecie Lwowskim w okresie od 1893 roku do końca roku akademickiego 1919/1920 wykładał przedmioty sprofilowane pod kątem systemu austriackiego. Tadeusz Pilat w różnych okresach wykładał: naukę administracji i prawo administracyjne austriackie, statystykę ogólną porównawczą i austriacką. Okres jego wykładów z ekonomii społecznej, teorii prawa administracyjnego, statystyki i austriackiego prawa gminnego to lata 1869–1922. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości treści wykładowe zostały przeorientowane do potrzeb Państwa Polskiego. Tadeusz Pilat był ojcem lwowskiej szkoły prawa administracyjnego i nauki administracji. Oprócz niego tworzyli ją przede wszystkim Zbigniew Pazdro (ur. 9 lutego 1873 roku w Przewłocze k. Buczacza, zm. 13 września 1939 roku we Lwowie), Józef Buzek (ur. 16 listopada 1873 roku, Końska koło Cieszyna, zm. 22 września 1936 roku w Cieszynie), Tadeusz Bigo (ur. 30 marca 1894 roku w Mielcu, zm. 1 września 1975 roku we Wrocławiu), Marian Zimmermann (ur. 19 września 1901 roku w Przemysłu, zm. 19 stycznia 1969 roku w Poznaniu), Wit Boguwola (Bogumił) Felczerek-Klonowiecki (ur. 1902 roku w Krasnymstawie, zm. w 1971 roku). W zajęciach prowadzonych przez Tadeusza Pilata uczestniczyli m.in. późniejsi wybitni profesowie, którzy są uważani za uczniów Tadeusza Pilata: Maurycy Jaroszyński (ur. 2 maja 1890 roku w Piasecznej w powiecie Sandomierz, zm. 19 marca 1974 roku w Warszawie), Waclaw Komarnicki (ur. 29 lipca 1891 roku w Warszawie, zm. 19 marca 1954 roku w Londynie) i Stanisław Starzyński (ur. 18 kwietnia 1853 roku w Snowiczu, zm. 17 listopada 1935 roku we Lwowie).

¹¹ Zob.: K. Dąbrowski, *Administracja opiekuńcza: współczesna teoria i osiemnastowieczne treści* [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015, s. 31–40.

¹² Autorstwo tego pojęcia przypisuje się Ernstowi Forsthoffowi w monografii *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Kohlhammer Verlag Stuttgart-Berlin 1938.

autorstwa pojęcie państwa i podział administracyjnej aktywności państwa – jednoznacznie wskazują naszym zdaniem, że w zależności od przyjętego kryterium podziału tej aktywności – te zjawiska, które nazywamy dzisiaj administracją świadczącą – mogą być i są ulokowane jako element składowy szerszego pojęciowo aktywności państwa i samorządu terytorialnego, jak i w samym pojęciu państwa i samorządu terytorialnego.

Uzasadnienie bytu i aksjologia tego rodzaju funkcji, którą dzisiaj nazywamy administracją świadczącą wynikają pośrednio z przyjętej przez T. Pilata definicji państwa i ratio jego powstania. Tadeusz Pilat zaczyna swoje Wykłady niezwykle znamienym humanizującym stwierdzeniem, podnoszącym, że „Przeznaczeniem człowieka jest rozwijać się stopniowo i dążyć do coraz wyższej doskonałości. Pojedynczy człowiek nie zdoła jednak o własnych siłach postępować tą drogą. Między przeznaczeniem jego a jego siłami istnieje jednak sprzeczność [...]. Jedynym środkiem uchylecia owej sprzeczności jest spotęgowanie sił ludzkich, aby mogły podołać zadaniu”¹³. Obecnie powiedzielibyśmy, że T. Pilat niezwykle trafnie podnosi efekt synergii, potencjał oraz moc sprawczą państwa wynikające z jego wspólnotowej i społecznej genezy. Na kanwie tych rozważań T. Pilat dochodzi do jakże aktualnej ponadczasowej definicji społeczności stwierdzając, że „Zjednoczenie się jednostek dla osiągnięcia celów, których dopiąć nie mogą odosobnionymi siłami, zowiemy w ogóle społecznością”¹⁴. Istnienie społeczności T. Pilat uważa za „konieczny z natury ludzkiej wpływający warunek rozwoju ludzkości”¹⁵. Pogląd ten podsumowuje refleksja, w myśl której człowiek jest istotą społeczną, w związku z czym w odosobnieniu potrzeby człowieka przerażają jego siły, a w społeczności jego siły mogą przewyższać potrzeby¹⁶.

W naszej ocenie przytoczona myśl, z jednej strony podkreśla wartości płynące z uspołecznienia i podmiotowego „upaństwowienia” człowieka, a z drugiej artykułuje potencjalne zagrożenie wynikające ze sposobu i kierunku zagospodarowania tychże sił społecznych i państwa, które stanowią nadwyżkę wobec potrzeb człowieka. To zjawisko i ten problem jest do dzisiaj aktualny i bardzo narastający politycznie, kulturowo, gospodarczo i ekonomicznie w swej wymowie.

T. Pilat myśli systemowo i zaznacza, że połączenie się ludzi w społeczeństwie powinno posiadać pewne niezbędne atrybuty, ponieważ powinno być: trwałe, obejmujące znaczną liczbę jednostek, obejmować wszystkie cele, których osiągnięcia wymagają siły zespolone, zbiorowe¹⁷.

¹³ *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata ..., op.cit., s. 3.*

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ *Ibidem*, s. 4.

¹⁷ *Ibidem*, s. 4.

Dla analizowanego w tym miejscu pojęcia administracji świadczącej i jego odpowiedników z przeszłości istotne jest to, w jaki sposób T. Pilat określił to, co obecnie nazywamy rdzeniem, a co wtedy T. Pilat nazywał pierwiastkiem państwa, administracji publicznej, nauki administracji, polityki administracji, a także prawa (administracyjnego, cywilnego, konstytucyjnego i publicznego). Jak widać po tak wielu latach, ten pierwiastek – w ujęciu pilatowskim określany jako potęgowanie sił ludzkich – pozostaje do dzisiaj aktualny. Wynika to stąd, że zarówno pojęcie państwa, prawa, administracji publicznej, nauki i polityki administracji¹⁸ oraz nauki prawa administracyjnego T. Pilat nakierowuje na człowieka i łączy z jego naturą. Bezsprzecznie aparatura pojęciowa, z której korzysta podczas Wykładu T. Pilat ma wymiar humanizujący i w centrum jego zainteresowań znajduje się człowiek. Wymieniając przyczyny powstania państwa, jak i administracji T. Pilat podkreśla, że zarówno państwo, jak i administracja publiczna (wewnętrzna) stanowią wyraz spotęgowania sił ludzkich w jedną siłę zbiorową: „której działanie umożliwia każdej z połączonych jednostek wypełnienie swego przeznaczenia”¹⁹.

W 1880 roku T. Pilat wskazuje na to, że państwo w zależności od etapu swojego rozwoju z biegiem czasu zaczyna realizować coraz więcej celów²⁰. Stąd obecnie możemy skonkludować, że pojęcie administracji świadczącej istniało nienazwane, ale zawarte w idei powoli kształtującego się wtedy państwa prawa, które istnieje po to, aby ze wspólnotowej siły czerpać moc także i na udzielanie pomocy oraz innych świadczeń człowiekowi. Oczywiście w pierwszej kolejności było istotne bezpieczeństwo publiczne, ogólne, ale z czasem pojawiała się zdolność państwa do zaspokajania innych potrzeb człowieka.

W tym miejscu trzeba podkreślić, że poglądy T. Pilata odzwierciedlają uspołecznioną, ale jednocześnie zindywidualizowaną jego aksjologią i poglądami wizję liberalnego państwa, wspartą zasadą pomocniczości. Według jego słów: „Taką społeczność zorganizowaną na pewnym oznaczonym obszarze w celu trwałego umożliwienia jednostkom, które ją składają, aby osiągnęły swe przeznaczenie, by dopięły jak najwyższego stopnia wszechstronnego rozwoju,

¹⁸ Administracja w tym ujęciu jest określana przez T. Pilata mianem administracji wewnętrznej, państwowej, publicznej.

¹⁹ *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata...*, op.cit., s. 3.

²⁰ *Ibidem*, s. 4. Zob. także S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. II, Poznań 1946, s. 44: „Były przecież długie wieki, kiedy państwo zupełnie się nie interesowało sprawami oświecenia publicznego czy opieki społecznej, pozostawiając troskę o nie Kościołowi, inicjatywnie prywatnej czy też dobrowolnym zrzeszeniom. Dzisiaj obie te dziedziny wysunęły się na czoło zadań publicznych. Istnieją różnice w zapatrywaniach, czy powinny należeć one do państwa czy też do związków samorządowych, ale pełna jednomysłność panuje co do tego, że powinny one stanowić jedno z głównych zadań administracji publicznej”.

nazwiemy państwem”²¹. Ten społeczny wymiar państwa jako „związku społecznego, zbiorowej osobistości z samoistnym życiem (Gerber)” świetnie oddaje schemat zadań państwowych opracowany przez T. Pilata w podziale na zewnętrzne i wewnętrzne stosunki²².

W wewnętrznych stosunkach państwa jego zadania według T. Pilata dotyczą: 1. życia gospodarczego państwa; 2. przestrzegania i utrzymywania nietykalności każdej jednostki w obrębie państwa przez jednostki inne; 3. realizowania przez państwo założeń, zgodnie z którymi: „stopień rozwoju gospodarczego i społecznego jednostek stanowi o stopniu na jakim stoi osobistość zbiorowa z nich się składająca t.j., państwo, z czego wynika, że rozwój obywateli państwa jest warunkiem i miarą rozwoju samego państwa, jest ostatecznym jego celem, racją jego istnienia”²³.

Z kolei stosunki zewnętrzne państwa obejmują: „1. Pokojowe stosunki: a) państwa z innymi państwami, czyli zarząd spraw zagranicznych; b) obywateli pojedynczych z rozmaitych państw – czyli zarząd konsularny. 2. Obronę niepodległości, czci i potęgi państwa wobec innych państw – czyli zarząd siły zbrojnej”²⁴. Pewne nawiązywania przez T. Pilata do organicznej koncepcji państwa prawdopodobnie miały w sposób plastyczny zobrazować słuchaczom ideę państwa. Teoria organiczna jest przez niego kontynuowana i rozwijana w nawiązaniu do koncepcji pracy organicznej²⁵.

W tym ujęciu interesująco wygląda z perspektywy administracji świadczącej definicja administracji wewnętrznej, pod którą T. Pilat rozumie „działanie państwa mające na celu wspieranie rozwoju indywidualnego obejmującego cały szereg najrozmaitszych i nader ważnych zadań, wspólnym jednak tym wszystkim zadaniom jest to, że zależą one na użyciu zasobów państwa na wspieraniu rozwoju jednostek w interesach tychże”²⁶. Poglądy T. Pilata wychodzą z pozycji liberalizmu, ale są powściągnięte także dobrem jednostki, o które państwo ma zadbać. „Przyczynianie się zatem do rozwoju wszystkich jednostek w państwie żyjących jest dla państwa z istoty jego wypływającym”²⁷. Poglądy te są zbieżne z wyrażanymi w literaturze koncepcjami pracy organicznej.

²¹ *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata...*, *op.cit.*, s. 4. Tego społecznego wymiaru państwa nie przyćmiewa lekkie nawiązywanie do teorii organicznych. W koncepcji państwa według T. Pilata ma miejsce powołanie się na Gerbera.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, s. 5.

²⁴ *Ibidem*, s. 5.

²⁵ Organiczną koncepcję państwa i gminy prezentował J.C. Bluntschli, *Duetsche Staatslehre für Gebildete*, Nörlingen 1874, s. 13; G. Beseler, *Volksrecht und Juristenstaat*, Leipzig 1843, s. 158; O. Gierke, A.E. Schaeffele, R. von Mohl, L. Gumplowicz, H. Rosin. Na ten temat zob. J. Filippek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995, s. 74–75.

²⁶ *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata...*, *op.cit.*, s. 6.

²⁷ *Ibidem*, s. 5.

Prawo przy tym dla T. Pilata „jest więc regułą dla czynności ludzkich, ustanowioną dla należytego urzeczywistniania celów jednostki i ogółu”²⁸.

Obok problematyki państwa T. Pilat porusza zagadnienia samorządu terytorialnego będąc przedstawicielem naturalnej koncepcji gminy²⁹. Niezależnie od jego cennych rozważań nad kryterium rozdziału zadań własnych od zadań administracji rządowej, a także poruczonych – warto zwrócić uwagę, właśnie ze względu na świadczenia administracji publicznej, jakie zadania T. Pilat wskazuje jako zadania własne gminy. W pierwszej kolejności wymienia utrzymanie porządku i bezpieczeństwa osób i majątków tzw. policji miejscowej. Według niego zadania te obejmują: bezpieczeństwo od ognia, łatwość komunikacyjną, nadzór nad miarą i wagą, pieczę nad zdrowiem i opiekę nad ubogimi. Oprócz tego T. Pilat wskazuje, że do tego zakresu należy też udział w administracji szkolnej, a na końcu zbieranie na powyższe cele środków materialnych, a więc „gospodarstwo skarbowe”. Podkreśla, że te trzy atrybuty stanowią naturalny zakres aktywności gminy. Z powyższego katalogu zawierającego łatwość komunikacyjną, pieczę nad zdrowiem i opiekę nad ubogimi, administrację szkolną wraz z zabezpieczeniem środków na te działania gminy – bezsprzecznie wynika, że w zakresie naturalnej aktywności gminy mieszczą się sprawy, które obecnie nazywamy administracją świadcząca.

Milowym krokiem dla późniejszego ukształtowania się pojęcia administracji świadczącej jest dostrzeżenie przez T. Pilata sfery duchowej, umysłowej i fizycznej człowieka w związku z czym wyodrębnił działania państwa wspierające odpowiednio fizyczny, umysłowy i gospodarczy rozwój człowieka, a także co istotne wspierające społeczny rozwój jednostek³⁰.

III. Administracja świadcząca wobec kształtowania się nowoczesnych nauk o administracji

W tym miejscu trzeba podkreślić, że T. Pilat prezentując swoje poglądy świadomie uprawia naukę administracji i polityki administracji. Koncepcje T. Pilata są formułowane nie tylko w drodze refleksyjnego autorskiego definiowania zjawisk i instytucji prawnych i społecznych, ale przy mocnym podkreślaniu w jego Wykładzie potrzeby wyodrębnienia, znaczenia i rozwijania nauk o administracji publicznej. Jego Wykład jest poświęcony państwu i administracji publicznej, prawu publicznemu, administracyjnemu, konstytucyjnemu, a nawet cywilnemu

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*, s. 51–52.

³⁰ *Zob. ibidem*, s. 6–7.

– przy czym jego cechą charakterystyczną jest ujmowanie tej wiedzy przez pryzmat metody nauk o administracji i statystyki. A zatem w tym Wykładzie można dostrzec krążenie i wymianę pojęć normatywnych i teoretycznych oraz znaczenie wzajemnego wpływu na siebie tych pojęć.

Od razu też widać, że definicja nauki administracji według T. Pilata w swoim przedmiocie badań zawiera działalność świadczącą państwa.

Według T. Pilata nauka administracji obejmuje „1. Działania państwa wspierające fizyczny rozwój człowieka. Tu należy policja sanitarna, służba zdrowia, szpitale, policja bezpieczeństwa. 2. Działania państwa wspierające umysłowy rozwój jednostek, do którego należą: szkoły, biblioteki, muzea, prasa. 3. Działania państwa wspierające gospodarczy rozwój jednostek, w skład którego wchodzi drogi, koleje, żegluga, miary, wagi, pieniądze, księgi hipoteczne. 4. Działania wspierające społeczny rozwój jednostek, a to zapobieganie ubóstwu, pauperyzmowi, urządzenie stosunków sług itp.”³¹.

Dokładna analiza zaprezentowanej powyżej klasyfikacji działalności państwa wykazuje, że w wyodrębnionych rodzajach działań państwa znajdują się w określonych proporcjach nieekwiwalentne świadczenia państwa na rzecz jednostek i społeczeństwa. Te ustalenia są szczególnie ważne z uwagi na pojęcie administracji świadczącej.

T. Pilat rozważając cel, przedmiot i metodę nauki administracji trafnie postrzega jej praktyczny i empiryczny charakter: „potrzeba tu zbadać dobrze i dokładnie cel i środki działania, by wytworzyć stałe zasady postępowania”³². Zaznacza, że nauka administracji: „Z istoty państwa i społeczeństwa wywodzi i wskazuje zasady, podług których i cele, ku którym postępować należy w wewnętrznym zarządzie państwa”³³. Z kolei polityka administracyjna jego zdaniem polega na „wyłożeniu zasad, które stanowią podstawę działalności admin. i działania te z powodów konieczności lub stosowania moralności lub prawa usprawiedliwiają lub potępiają”³⁴. T. Pilat podkreśla, że nauka administracji zajmująca się badaniem celu i środków działania państwa w administracji wewnętrznej powinna być uzupełniona statystyką, ponieważ: „Bez pierwszej jest mąż stanu ślepy, bez drugiej ideologiem”³⁵.

Ponadczasowe są uwagi T. Pilata podnoszące, że nauka administracji ma znaczenie także dla osób niezajmujących się administracją, ponieważ ludzie wykształceni także powinni ją znać, aby podczas wyborów „oświadczyć się za

³¹ *Ibidem*, s. 6–7.

³² *Ibidem*, s. 7.

³³ *Ibidem*, s. 8.

³⁴ *Ibidem*, s. 10.

³⁵ *Ibidem*, s. 8.

tym kierunkiem, który daje rękojmię odpowiedniej administracji”³⁶. Konsekwencje według T. Pilata wyglądają następująco: „Wpływ dobrej lub złej administracji sięga w późniejsze pokolenia, które nie potrzebują dowiadywać się dopiero z książek lub z tradycji jak nimi rządono, lecz widzą one to i poznają po skutkach w terażniejszości”³⁷.

W swoim Wykładzie T. Pilat prezentuje uniwersalną problematykę aparatury pojęciowej nauki administracji i prawa administracyjnego, w tym formułuje ogólne zasady administracji wskazując na: 1. prawność jej działań³⁸, 2. przestrzeganie zasad moralności³⁹, 3. szanowanie samodzielności indywidualnej, w którym można dostrzec swoisty pierwowzór zasady pomocniczości⁴⁰. Jak trafnie w dzisiejszych realiach współczesnego państwa brzmią słowa T. Pilata: „ustawa może być niewygodna dla rządu, dla stronnictwa będącego u władzy, wszakże jak długo jest ustawą, musi być wykonywana”⁴¹. W konsekwencji zasady drugiej T. Pilat formułuje rozdzielnosc pomiędzy sferą prawa a sferą moralności, co ma miejsce i dzisiaj, dostrzegając w moralności wzory zachowania tam, gdzie nie działa prawo i formułując postulat, że państwo powinno szanować moralność. T. Pilat układa także relacje pomiędzy moralnością a religią⁴². Uzasadnienie zasady trzeciej wzbudza i dzisiaj głębokie refleksje szczególnie na tle idei populizmu: „To co człowiek otrzymuje zupełnie bez współdziałania ze swej strony, co otrzymuje bez właściwej pracy (zewnątrznej lub wewnętrznej) to nie posuwa go naprzód w rozwoju, lecz przeciwnie jest dlań bardzo często nawet zgubieniem”⁴³. To ostatnie stwierdzenie stanowi świetną argumentację dla ograniczania politycznego populizmu traktowanego jako potencjalne narzędzie sterowania wyborami.

IV. Administracja gospodarcza jako załączek wykonywania i prywatyzacji administracji świadczącej

W swoim Wykładzie T. Pilat rozwija także zagadnienia z zakresu administracji gospodarczej obecnie składające się na publiczne prawo gospodarcze i prawo administracyjne. Także i na te zagadnienia można w pewien sposób popatrzeć

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*, s. 7.

³⁸ *Ibidem*, s. 25–26.

³⁹ *Ibidem*, s. 26–27.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 27–31.

⁴¹ *Ibidem*, s. 25. Na temat przyczyn populizmu zob.: R. Eatwell, M. Goodwin, *Narodowy populizm. Zamach na liberalną demokrację*, tłum. W. Kurylak, Katowice 2020, s. 20–24, 126–135, 260–264.

⁴² Szerzej zob.: *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata...*, *op.cit.*, s. 27.

⁴³ *Ibidem*, s. 27.

z perspektywy administracji świadczącej, co uzasadnia definicja administracji gospodarczej jego autorstwa. W tej części Wykładu niezwykle przydatne jest wykształcenie T. Pilata nie tylko prawnicze, ale i ekonomiczne oraz statystyczne. Tutaj ma miejsce cały praktyczny interdyscyplinarny niezwykle fachowy i techniczny wymiar Wykładu T. Pilata polegający na merytorycznym i praktycznym przygotowaniu słuchaczy do zarządzania sprawami gospodarczymi państwa. Administracja gospodarcza jest rozumiana przez T. Pilata jako wspieranie rozwoju gospodarczego jednostek stanowiącego zarazem warunek pomysłności całego społeczeństwa i pojedynczych jego członków⁴⁴. Zadania państwa wobec gospodarstwa społecznego mogą być realizowane według zasady: wspólności i indywidualności⁴⁵. Następnie w Wykładzie pojawia się pojęcie systemu nauki administracji gospodarczej z podziałem na część ogólną obejmującą warunki gospodarczego rozwoju potrzebne dla rozwoju wszystkich gałęzi gospodarstwa społecznego⁴⁶ oraz część szczegółową obejmującą warunki rozwoju poszczególnych gałęzi gospodarstwa społecznego⁴⁷.

Część ogólna administracji gospodarczej obejmuje na czas adekwatny dla Wykładu takie zagadnienia jak: 1. uchylanie prawnych przeszkód rozwoju gospodarczego, a w tym oswobodzenie własności ziemskiej, ograniczenie własności ziemskiej ze względów społecznych (ograniczenia z prawa sąsiedzkiego, z prawa budowlanego, z komasacji, z wywłaszczenia; 2. administrację elementarną dotyczącą walki z siłami elementarnymi takimi jak woda i ogień, gdzie się mieści policja ogniowa, prawo wodne i organizacja ubezpieczeń⁴⁸; 3. administrację obiegową obejmującą prawo drogowo (administracja drogowa, drogi lądowe, konkurencja drogowa, policja drogowa, drogi wodne), prawo o zakładach komunikacyjnych (poczta, telegraf, kolej żelazna, żegluga parowa)⁴⁹, prawo o miarach, wagach i walucie, prawo o stosunkach kredytowych⁵⁰. Jest oczywiste, że w przedstawionej powyżej problematyce części ogólnej administracji gospodarczej rozsiane są szczególnie w pkt 3. zagadnienia administracji świadczącej. Ostatnia część Wykładu dotyczy części szczegółowej administracji gospodarczej. Po uwagach wstępnych T. Pilat przechodzi do omówienia górnictwa i prawa górniczego obejmującego system prawa górniczego a w nim własność górniczą, policję, stosunki robotników górniczych i władze górnicze⁵¹. Kolejne

⁴⁴ *Ibidem*, s. 65.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 66.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 69–71.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 69.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 98.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 145.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 125.

⁵¹ *Ibidem*, s. 226.

jest leśnictwo z systemem prawa leśnego obejmującego pojęcie i podział lasów, władze lasowe, wykształcenie leśnicze, pielęgnowanie lasów. Potem jest polowanie⁵², rybołówstwo⁵³ i rolnictwo⁵⁴. Przedostatnie zagadnienie części szczegółowej stanowi przemysł, a wraz z nim zostały przedstawione zasady ustawodawstwa przemysłowego, ochrona przemysłu, policja przemysłowa. Ostatnie opracowanie dotyczy handlu wraz z historią systemów handlowych, organizacji administracji handlowej i giełdy oraz stanowiska administracji wobec spożycia.

Z perspektywy funkcjonowania dzisiejszego państwa i rozwoju instytucji prawa administracyjnego możemy stwierdzić, że zapoczątkowane w XIX wieku publiczne prawo gospodarcze dzisiaj wprowadza do obrotu prawnego pomioty i instrumenty działania, które nie tylko służą bezpośrednio administracji publicznej podczas organizowania dostępności świadczeń publicznych, ale także umożliwiają prywatyzację wykonywania administracji publicznej w tym jej funkcji świadczących⁵⁵. Z kolei prawo administracyjne nakłada na te podmioty obowiązki związane z dostępnością do usług publicznych, a także ich jakością i standardami.

V. Podsumowanie

W krótkim podsumowaniu stwierdzamy, że idea poszukiwania w koncepcjach Tadeusza Pilata z 1880 roku genezy aparatury pojęciowej czy też desygnatów normatywnej administracji świadczącej okazała się być uzasadniona. Zgodnie z naszymi przewidywaniami pojęcie to w swej treści jest bardzo przydatne w jego koncepcji państwa, samorządu terytorialnego, nauki administracji i prawa administracyjnego. Co istotne, koncepcje te nawiązują do dwustronnie obowiązujących przepisów administracyjnoprawnych. Administracja świadcząca, choć nie od razu, w nowożytnej treści przewija się przez rozważania T. Pilata dotyczące historycznego rozwoju administracji i jej nauki idąc od starożytności, przez wieki średnie do wieków nowych⁵⁶. Dla tytułowej problematyki istotny jest wniosek wynikający z dorobku T. Pilata i wskazujący na pewne ponadczasowe desygnaty tego, co dziś nazywamy administracją świadcząca. Desygnaty te nieodmiennie, zgodnie z podzielaną przez T. Pilata koncepcją naturalną gminy,

⁵² *Ibidem*, s. 235–238.

⁵³ *Ibidem*, s. 238–239.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 239–247.

⁵⁵ Zob. A. Błaś [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław, 2003, s. 147–154.

⁵⁶ *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata...*, *op.cit.* s. 15–25.

przejawiają się w zadaniach własnych gminy. Tak mocno podnoszona przez T. Pilata idea związkowości państwa i społeczeństwa, oparta na podstawowych wspólnotach samorządowych – bezsprzecznie daje samorządowi terytorialnemu a w jego obrębie gminie – prymat w zaspokajaniu potrzeb mieszkańca i człowieka. Istotne przy tym znaczenie ma zaproponowany przez T. Pilata podział aktywności państwa na jego działania wspierające: fizyczny rozwój jednostki (policja sanitarna, służba zdrowia, szpitale, policja bezpieczeństwa); umysłowy rozwój jednostki (szkoły, biblioteki, muzea, prasa) oraz gospodarczy rozwój jednostek (koleje, żegluga, miary, wagi, pieniądze, księgi hipoteczne). Ten podział doskonale oddaje naturę potrzeb człowieka i wskazuje obszar do odpowiedniego zagospodarowania przez administrację świadcząca.

Bibliografia

- Beseler G., *Volksrecht und Juristenstaat*, Leipzig 1843.
- Bluntschli J.C., *Duetsche Staatslehre für Gebildete*, Nörlingen 1874.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003.
- Błaś A., *Zagadnienie zakresu zadań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym* [w:] M. Giełda, R. Raszewska-Skałecka, *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015.
- Dąbrowski K., *Administracja opiekuńcza: współczesna teoria i osiemnastowieczne treści* [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015.
- Die Verwaltung als Leistungsträger*, Kohlhammer Verlag Stuttgart-Berlin 1938.
- Dobosz P., *Administracja opiekuńczo-świadcząca w opatrnościowo-eudajmonistycznej wizji porządku demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015.
- Eatwell R., Goodwin M., *Narodowy populizm. Zamach na liberalną demokrację*, tłum. W. Kurylak, Katowice 2020.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. II, Poznań 1946.
- Knosala E., Stasikowski R., *Typologia zadań publicznych (szkic z nauki administracji i prawa administracyjnego)* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Kumaniecki K.W., Langrod J.S., Wacholz Sz., *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego*, Księgarnia Powszechna, Kraków–Warszawa 1939.
- Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata. Wydanie nowe*, Nakładem Biblioteki Słuchaczy Prawa, Lwów 1880.
- Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata. Reprint*, Wstęp merytoryczny I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, *Wydanie oryginalne*, Lwów 1880, Nakładem Biblioteki Słuchaczy Prawa, Kraków 2023
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawa administracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011.

Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2002.

Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.

Akty prawne

Traktat lizboński z 2007 r. zmieniający Traktat o UE i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, Lizbona 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. UE C. 2007.306.1).

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych Socjalnych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169).

Europejska Karta Społeczna. Turyn dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999, nr 8, poz. 67).

Karta Praw Podstawowych UE (Dz.U. UE C. 2007.303.1).

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1923 r., nr 92, poz. 776).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901).

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2240).