

Rozdział I. Zarys przemian administracji publicznej i ich przyczyny

§ 1. Czynniki rozwoju historycznego

Rozwojowi cywilizacji ludzkiej towarzyszy równoległy rozwój administracji publicznej. Stałą cechą historii administracji jest jej postęp, czyli proces w zasadzie nieustających przemian prowadzących w dłuższej perspektywie czasu zawsze do jej udoskonalania. Był on czasami przerywany etapami regresu, po których następowało jednakże przeniesienie procesów administrowania oraz organizacji struktur na wyższe poziomy od wcześniej znanych¹. Drugą cechą w dziejach administracji jest tym samym jej skokowy rozwój. Zauważyć przy tym wypada, iż każdy okres rozwoju poprzedza okres regresu i następujący po nim okres ścierania się dwóch przeciwstawnych tendencji, tj. tych czynników, które determinowały okres regresu („tego co stare”) oraz nowych zjawisk („tego co nowe”), które w bliskiej perspektywie zaczną dominować, nadając kształt nowej epoce. Nowe zjawiska administracyjne po jakimś czasie stają się starymi, powodując nieprzystawanie administracji do nowej rzeczywistości i powodując jej kryzys. W pewnej perspektywie czasowej pojawiają się jednak nowe zjawiska, które zaczynają ścierać się ze starymi, prowadząc do nieuniknionej konfrontacji i spiętrzenia.

Czynnikami, które od zawsze determinowały administrację i jej rozwój było **środowisko naturalne** (czynnik geograficzny) oraz **środowisko kulturowe**, czyli **człowiek**. Przyroda jest obiektywnym czynnikiem, którego człowiek nie mógł na przestrzeni wieków modelować (wpływać na niego). Dziś oddziaływanie człowieka na przyrodę jest ogromne, ale niestety jest ono, co do zasady, zgubne dla przyrody i tym samym dla człowieka, jako jej integralnego elementu.

¹ Przykładem są wybitne osiągnięcia administracyjne starożytnych Rzymian, z następującym po nich regresem epoki zmierzchu cesarstwa i wczesnego Średniowiecza i ponowny rozwój administracji w kolejnych epokach.

Środowisko naturalne jest zespołem obiektywnie występujących czynników na powierzchni Ziemi obejmujące następujące elementy:

- 1) geologiczne, takie jak ukształtowanie powierzchni Ziemi, złoża surowców mineralnych, grunty nadające się do zabudowy;
- 2) atmosferyczne, takie jak skład chemiczny powietrza, nasłonecznienie, występujące wiatry, klimat;
- 3) hydrologiczne, takie jak obieg wód, ilość opadów i częstotliwość ich występowania, wody stojące, wody płynące, morza i wybrzeża;
- 4) biosferyczne, takie jak klasyfikacja i rodzaje gleby, czy podłoża, aspekty wegetacji roślin, czy geotermalne (geomedyczne);
- 5) naturalny podział przestrzeni, obejmujący problemy przestrzeni naturalnej i jednolitości przestrzennej, względnie jej rozczłonkowania czynnikami naturalnymi oraz problemy krajobrazu².

W początkach rozwoju administracji czynnik pierwszy dominował, określając kształt terytorialny nie tylko jednostek podziału wewnętrznego, ale także samych państw, dalej zakres zadań administracyjnych, metody i formy ich realizacji oraz struktury administracyjne.

Drugi czynnik o zasadniczym znaczeniu, czyli **człowiek** (i struktury społeczne przez niego tworzone) obecny był w dziejach administracji – co oczywiste – również od samego początku. Analiza administracji i jej działalności przez pryzmat samych tylko czynników naturalnych nie daje pełnych wyników naukowo-poznawczych. Dopiero zestawienie wiedzy z zakresu uwarunkowań naturalnych z wiedzą kulturowo-przestrzenną, czyli tego w jaki sposób człowiek wykorzystał dany mu potencjał naturalny, w jaki sposób czynniki naturalne wpłótł w swoją działalność kształtującą, pozwala oceniać rolę i wielkość działalności konkretnej administracji. Człowiek musi być więc centralnym punktem wszelkich analiz administracyjnych. Tylko zrozumienie człowieka i jego sfery myślowej, w tym motywów jego działań, w danym okresie dziejów pozwala oceniać rodzaj wspólnot społecznych, które wówczas wytworzył, stopień wykorzystania przez nie przestrzeni oraz środowisko kulturowe ukształtowane przez człowieka danego okresu. Dopiero wówczas można analizować i oceniać struktury i działalność administracji publicznych.

Środowisko kulturowo-przestrzenne jest zespołem czynników obejmującym następujące elementy:

- 1) zaludnienie i jego aspekty demograficzne oraz socjologiczne, jak również jego rozwój;

² A. Benzing, G. Gaentzsch, E. Maeding, J. Tesdorpf, *Verwaltungsgeographie*, s. 13–72.

- 2) osadnictwo, w tym formy i typy osadnictwa, wykorzystanie przestrzeni przez osadnictwo, higiena osadnictwa;
- 3) gospodarka, w tym rolnictwo, leśnictwo, hodowla roślin i zwierząt, rybołówstwo, przemysł, handel i usługi;
- 4) komunikacja, jej rodzaje (wodna, drogowa, kolejowa, powietrzna, pocztowa) oraz jej zarządzanie;
- 5) infrastruktura socjalna³.

Baza w postaci środowiska naturalnego oraz czynników kulturowo-prze-strzennych pozwala na wprowadzenie do badań trzech kolejnych czynników:

- 1) **religii (system wierzeń);**
- 2) **postępu technicznego;**
- 3) **praw i wolności człowieka i obywatela.**

Zestawienie tych faktorów zapewnia możliwość wyodrębniania epok w dziejach administracji i ich charakteryzowania. Powyższe trzy czynniki miały decydujący wpływ na dzieje administracji i są w jakimś stopniu pochodne dla czynnika pierwotnego jakim był człowiek. **System wierzeń** był czynnikiem dominującym w epokach poprzedzających okres liberalizmu, zaś **technika i postęp techniczny** oraz system wartości określających pozycje człowieka względem drugiego człowieka oraz samego państwa (**prawa i wolności człowieka**) zapoczątkowały pojawienie się nowych prawnych pierwocin współczesnych administracji. Czynnikiem w postaci rozwoju praw i wolności człowieka i obywatela odegrał szczególną rolę, gdyż doprowadził wraz z religią, do samorozumienia się człowieka i pchnięcia przez niego społeczeństw, państw, gospodarek i administracji publicznych na nowe tory rozwoju. Teoria ta uczyniła z człowieka podmiot i aktora na scenie dziejów ludzkości. Przewartościowane zostały cele działania administracji, zakres i pola jej aktywności, a także struktury organizacyjne, wraz z zasadami ich tworzenia i działania.

Rola dwóch ostatnich czynników, postępu technicznego oraz koncepcji praw i wolności człowieka, stała się dominująca na przełomie XVIII i XIX w., początkując pojawienie się nowej postaci administracji – administracji państw liberalnych.

Zauważyć należy, iż wymienione powyżej czynniki są zewnętrzne względem administracji publicznej i wywierają na nią wpływ. Historię administracji można jednak analizować na okresy do i od momentu, w którym administracja zaczyna, poprzez swoją działalność, oddziaływać na czynniki względem niej

³ *Ibidem*, s. 73–154.

zewewnętrzne. W ten sposób następuje transmisja do kluczowego zagadnienia jakim są zadania administracyjne.

§ 2. Państwo stanowe

Zaczątki nowoczesnej administracji ukształtowanej w państwie nowożytnym narodziły się już w państwie stanowym⁴. Okres ten charakteryzować można przez **przemowny wpływ religii na życie społeczne i gospodarcze**. Oddziaływała ona chyba na każdą sferę życia osobistego i publicznego człowieka. Administrację w tym okresie podzielić można na administrację centralną, zogniskowaną wokół władcy, będącego najwyżej w hierarchii usytuowanym seniorem oraz administrację lokalną. **Zaangażowanie władcy skoncentrowane było na krzewieniu wiary katolickiej, utrzymaniu własnej osoby oraz jego dynastii przy władzy, co osiągnięte było poprzez organizację i utrzymanie dwóch typów aparatu: wojskowego oraz skarbowego**. Władca zmierzał do zapewnienia bezpieczeństwa granic swego dominium oraz spokoju wewnętrznego. Produktem ubocznym realizacji tych zadań przez władcę była ochrona życia, zdrowia i bezpieczeństwa swych poddanych. Z kolei administracja lokalna w tym czasie obejmowała przede wszystkim zarządzanie domenami, lasami oraz regaliami królewskimi, oraz poborem tzw. starych podatków (podatek solny, konsumpcyjny, pogłówny)⁵. We wczesnym okresie państwa stanowego pewne znaczenie dla wykonywania administracji niosły stosunki lenne, poprzez które wasal uzyskiwał prawo partycypowania w dochodach z lenna. Generalnie w państwie o tym ustroju władza była słaba i chwiejna, ponie-

⁴ Naturalnie administracja publiczna istniała we wcześniejszych okresach funkcjonowania państw, jednak jak pisze *J.S. Langrod*, prawdziwymi wynalazcami w tym zakresie byli starożytni Rzymianie. Stworzyli oni kompletną koncepcję administracji, z której wywodzą się zarodki nowoczesnej administracji państwowej. Jak w dalszym ciągu pisze *J.S. Langrod*, to właśnie tam po raz pierwszy została administracja oparta na jednoci centralistycznej umożliwiającej systematyczną koncentrację sił, a skombinowanej z planową konfiguracją terenu (odpowiedni podział terytorialny); po raz pierwszy zrealizowano rozbudowany system niejakich gwarancji prawnych z odpowiednikiem w postaci odpowiedzialności organów, wcielonych w kadry hierarchii; po raz pierwszy aktywność administracji oparto na zasadzie ciągłości i skierowano ku urzeczywistnianiu dobra zbiorowego w szerokim znaczeniu, tzn. interesu publicznego. Sztywność jednolitych form organizacyjnych szła w parze z przemyślaną elastycznością w dostosowywaniu się do warunków zewnętrznych, zob. *J.S. Langrod*, *Instytucje prawa administracyjnego*, s. 40–41.

⁵ Por. *K. Koranyi*, *Powszechna historia państwa i prawa*, s. 57–62.

waż była podzielona między króla i reprezentację stanową⁶. W późniejszym okresie państwa stanowego pojawiają się lokalni urzędnicy mianowani przez króla, którym powierzono odpowiedzialność za pobór rekruta, zaopatrzenie wojska w żywność i konie, składowanie i zakwaterowanie, podatki itp. Kolejną cechą charakterystyczną tego typu państwa był **brak podziału władzy państwowej** i wyróżnienia pośród niej sądownictwa i administracji. Ówczesne organy zajmowały się wykonywaniem obu tych funkcji. Wieki kolejne przyniosły przekształcenia stosunków stanowych w społeczeństwie oraz pewne modyfikacje władzy państwowej. Tendencje te jednak biegły w różnych kierunkach, np. w Rzeczypospolitej szlacheckiej dojdzie do osłabienia władzy króla, a w państwach Europy Zachodniej pojawi się tendencja przeciwna w postaci absolutyzmu (też niejednolicie ukształtowanego). Niezależnie od tych odmienności generalnym zerwaniem ze stosunkami feudalnymi będzie dopiero Wielka Rewolucja Francuska, która otworzy drzwi kolejnej opoki w rozwoju państwa, prawa i społeczeństw.

§ 3. Państwo liberalne

Rewolucja Francuska będąca wydarzeniem bez precedensu w dziejach Francji i Europy (a tym samym całego świata, gdyż Europejczycy dokończą podbój świata i narzucą mu swoje idee, wyniszczając lub demolując dorobek innych kultur) posiadała głębokie podstawy filozoficzne, które stanowiły wyraźne determinanty dla procesów decyzyjnych, zachodzących po osłabieniu pozycji króla, a następnie wprowadzeniu republiki. Idee te posiadały także tendencję do rozprzestrzeniania się po całej Europie.

Państwo to ukształtowane zostało przez ideę podziału władzy, praw i wolności jednostki, zjawisko sekularyzacji oraz rozwój techniki.

Pierwszą z nich była idea **podziału władzy**, która przenikła do większości państw starego kontynentu, stając się podstawą ukształtowania współczesnych administracji publicznych⁷. Pojęcie administracji uległo wówczas wyodrębnieniu się na skutek działania dwóch odrębnych czynników. Pierwszym, było przejmowania przez reprezentacje społeczeństw zgromadzonych w ciałach parlamentarnych funkcji ustawodawczych. Drugim, była delimitacja administracji od sądownictwa, czemu towarzyszyło zjawisko uniezależniania się ad-

⁶ Por. K. Orzechowski, *Między monarchią a stanami*, s. 288 i nast.

⁷ J. Baszkiewicz, F. Ryszka, *Historia doktryn*, s. 247–248.

ministracji od władzy sądowniczej. Dodatkowo władze administracyjne przekazały sądom całość prowadzonych spraw karnych i cywilnych. W początkach XIX w. pojawia się już wykrystalizowana administracja państwowa, której zakres zadań ukształtowany został poprzez sprawy policyjne oraz sprawy dawnej kamery.

Drugim czynnikiem, poza ideą podziału władzy, który wywarł przemożny wpływ na kształt administracji, była **sekularyzacja** ówczesnych państw. Zjawisko to najgłębszy, a zarazem najtragiczniejszy przebieg miało we Francji rewolucyjnej. Sekularyzacja tam stała się faktem na skutek wybicia dziesiątek tysięcy, a być może i setek tysięcy duchowieństwa oraz zakonników (znaczną część uciekła również z Francji do krajów ościennych), co oznaczało, iż pewnych zadań Kościoła nie miał po prostu kto wykonywać. Były to ważne zadania z zakresu administracji świadczącej oraz klasyczne usługi administracyjne (np. prowadzenie rejestrów). Mniej dramatyczniejszy przebieg miała sekularyzacja w pozostałych częściach Europy. Tam doszło raczej do rozłożenia tego procesu w dłuższej perspektywie czasowej, doprowadzając mimo wszystko do tych samych następstw. Ostatecznie w XIX w. administracja przejmuje od instytucji kościelnych wiele zadań, które wcześniej w większości należały do przedmiotu działania Kościoła Katolickiego. Były to przede wszystkim zadania dobroczynne związane z prowadzeniem instytucji oświatowych, przytułków dla sierot, ubogich i wykluczonych, szpitali i innych zakładów opieki zdrowotnej. W tych zakresach Kościół był częstokroć jedyną instytucją wykonującą te zadania. Urzędy administracyjne przejęły także zadania związane z rejestracją urodzin, małżeństw i zgonów ludzi. Od tego momentu prowadzenie przez urzędy państwowe (a więc cywilne, czyli niekościelne) tych zadań zwie się aktami stanu cywilnego⁸. Jest to dość znamienity moment w dziejach administracji, gdyż o ile wcześniej zajmowała się ona orzekaniem, rozstrzyganiem, czy organizowaniem, to od tego momentu zaczęła spełniać określone, bardzo podstawowe świadczenia, usługi. Wymagało to zwiększenia aparatu urzędniczego i wprowadzenia innej organizacji jego działalności.

Rozwój **idei praw i wolności jednostki**, zakładający jej upodmiotowienie w stosunku do państwa i jego organów (prawo administracyjne od tego momentu staje się prawem dwustronnie obowiązującym), jak również zrównanie czysto formalne w prawach z klasami społecznymi dotychczas uprzywilejowanymi doprowadził do uczynienia z państwa „stróża nocnego”, a rdeniem zadań wykonywanych przez administrację państw liberalnych stały się **sprawy**

⁸ Zob. również E. Smoktunowicz, Status administracyjnoprawny obywatela, s. 23–25.

policyjne. Zagadnieniem tym zajmowałem się w innych pracach, stąd też rozważania te są tutaj skrócone⁹. Generalnie policja administracyjna sprowadzała się do realizacji funkcji ochrony jednostki zwanej obywatelem przed zagrożeniami dla takich dóbr jak życie, zdrowie, mienie, bezpieczeństwo, spokój i moralność publiczna. Uważano, iż zapewnienie przez państwo wolności jednostce (w tym wolności osobistej, co wiązało się likwidacją poddaństwa chłopów, zwanego w Polsce pańszczyzną), w tym swobody działalności gospodarczej, zagwarantowanie pełnej (prawie absolutnej) ochrony prawa własności (własność została uznana za świętą i nienaruszalną), a więc tych wartości, na których brak jednostka cierpiała chronicznie w poprzednich epokach i ograniczenie roli administracji do zapewnienia warunków ich rozkwitu oraz eliminowania zagrożeń, będzie wystarczające do pomyślnego rozwoju jednostki i społeczeństw. Wolna jednostka miała samodzielnie zabezpieczyć swoje potrzeby, zaś ochrona własności, wolności rynkowej i mechanizmów konkurencji stać się miały gwarantem sprawiedliwego rozwoju gospodarczego.

Na przestrzeni XIX w. pewnego znaczenia nabiera również rozwój pochodnych funkcji policyjnej. Jedną z nich była policja polityczna, która obejmowała zadania z zakresu cenzury, kontroli zgromadzeń, wywiadu itp. Idea policji politycznej wyrosła z założeń policji administracyjnej¹⁰. Sprawy policyjne nie wyczerpywały oczywiście katalogu zadań administracji państw liberalnych, choć były one dla niej kluczowe.

Trzecią determinantą rozwojową była technika, która stała się synonimem postępu. Technika oznacza środki, sposoby i czynności związane z wytwarzaniem dóbr materialnych¹¹. Według innej definicji wyraz technika występuje w trzech znaczeniach: jest to wiedza na temat praktycznego wykorzystania osiągnięć nauki w przemyśle, transporcie, medycynie itd.; to ściśle określony, oparty na teorii sposób realizacji jakiegoś zadania, metoda; to wyuczona i wyćwiczona umiejętność wykonywania jakichś czynności¹². Postęp towarzyszy cywilizacji człowieka od początku w sposób stały. Dwa ostatnie wieki są jednakże pod tym względem wyjątkowe. Nigdy wcześniej nie był on tak szybki i w swych konsekwencjach nie oddziaływał tak silnie na życie jednostki, na powstanie i rozwój zupełnie nowych społeczeństw, gospodarki oraz na prawo. Postęp związany był z rozwojem nauk przyrodniczych, matema-

⁹ Zob. m.in. R. Stasiński, Funkcja regulacyjna administracji publicznej; *tenże*, Transport kolejowy.

¹⁰ Na temat Policji zob. m.in. W. Kawka, Policja w ujęciu historycznym.

¹¹ W. Kopaliński, Słownik wyrazów obcych, s. 506.

¹² M. Bańko, Wielki słownik wyrazów obcych, s. 1238.

tycznych, astronomii, chemii, czy fizyki. Postęp techniczny uruchomił postęp w innych dziedzinach życia i nawet stał się częścią postępu w nich. Postęp techniczny napędził zaś przede wszystkim postęp gospodarczy. W gospodarce doszło do upowszechnienia zdobyczy nauki i praktycznego ich zastosowania. Chodzi tu przede wszystkim o maszynę parową (później pojawi się silnik elektryczny), która rozpoczęła nową epokę – epokę fabryk¹³ (w miejsce manufaktur), koniecznych do ich funkcjonowania kopalni (węgla, rud), hut (żelaza i innych metali), przemysłu lekkiego (tkackiego, bawełnianego, wełnianego), następnie epokę rozwoju komunikacji (zastąpienia żaglowca stalowym statkiem napędzanym maszyną parową, pojawienia się kolei żelaznych, mostów, kanałów, w tym wybudowanie Kanału Sueskiego)¹⁴.

Wskazać należy, że postęp techniczny wywołał rewolucyjne zmiany społeczne, a także zmiany w samym prawie, jego treści, przedmiocie regulacji, zakresie regulacji i oczywiście w samej administracji, która stanęła na pierwszej linii zmian. Na scenie dziejów pojawiła się nowa klasa społeczna – proletariatus, który wraz z mieszczaństwem wytyczył bieg dziejów od drugiej połowy XIX w.

§ 4. Państwo świadczące

Państwo świadczące było odpowiedzią na niedostatki życia jednostki wynikające z naiwnej wiary w samoregulację gospodarczą i wolność jako wystarczające źródło pomysłowości człowieka. Same założenia ideologiczne liberalizmu dla swej kapitulacji wymagały konfrontacji z rzeczywistością końcówki XIX w. W początkach tego wieku nie istniały jeszcze warunki, które mogłyby ukazać pełną gamę patologii wykreowanych przez tę ideologię. Czynnikiem katalizującymi były **procesy urbanizacji i industrializacji**, które zadziały na zasadzie sprzężenia zwrotnego. Intensywne procesy urbanizacyjne, które ogarnęły z różnym natężeniem cały kontynent europejski w XIX w., doprowadziły do koncentracji wielkich rzeszy ludzkich na stosunkowo niewielkich obszarach, w obrębie których masy te pracowały, mieszkaly i musiały zaspokajać wszelkie swoje potrzeby. Wówczas w sposób zupełnie nieprzewidywany i nieplanowany przed administracją stanęły zupełnie nowe zadania, których nigdy

¹³ M. Żywczanski, *Historia*, s. 205 i nast.; R. Cameron, L. Neal, *Historia gospodarcza świata*, s. 204 i nast.

¹⁴ Na temat rozwoju nauki i techniki oraz prawa *vide*: K. Sobczak, *Postęp naukowo-techniczny*, s. 5.

wcześniej nie rozwiązywała żadna inna administracja. Wymagało to ingerencji władz politycznych, które musiały zewnętrznie zaprogramować administrację na organizowanie nowego typu usług, aby zaspokoić potrzeby wielomilionowych rzesz ludzkich. Ich przodkowie w poprzednich epokach zasadniczy styk z administracją ograniczali do administracji skarbowej.

Wolność gospodarcza nie rozwijała się również bez tarć. Pierwszym polem konfliktu było współistnienie form gospodarki cechowej, typu rzemieślniczego, zabezpieczonych w miastach archaicznym systemem ochrony prawnej, krępującym rozwój nowych form aktywności przemysłowej. Drugim polem konfliktów społecznych był nowoczesny przemysł oparty na technice, technice często niesprawdzonej i zazwyczaj niebezpiecznej. Procesy produkcyjne oparte o maszyny parowe generowały zagrożenia nieznane dotychczas człowiekowi, co najmniej równe tym występującym w dzikiej przyrodzie. Wymusiło to aktywność administracji państwowej w sferach, które współcześnie rezerwowane są dla inspekcji pracy oraz inspekcji technicznych.

Industrializacja oraz urbanizacja wyrwały ogromne ilości ludzi z pieleszy życia wiejsko-parafialnego i wtrąciły je w żarna historii, gdzie stały się one nawozem postępu cywilizacyjnego i niestety również tanim mięsem armatnim, jako że liczba ludności wzrosła w sposób nieznany nigdy w dziejach. Sama administracja, choć reagująca z opóźnieniem, częstokroć na podstawie klauzul generalnych i nieadekwatnie do powagi sytuacji, stała się czynnikiem postępu *per saldo*. Administracja będąc warunkiem postępu, sama podlegała postępowym przekształceniom, wynikiem których była nowa jej postać – **administracja świadcząca (socjalna)**. Zajęła się ona spełnianiem na rzecz jednostki rozrastającej się gamy usług materialnych i niematerialnych¹⁵, których potrzeba zaopatrzenia wynikała z urbanizacji, industrializacji i postępu technicznego, co czyniła m.in. poprzez nową formę organizacyjnoprawną kształtującą się wówczas, a nazwaną później **zakładem administracyjnym**. Nowe zadania dla administracji wynikały również z potrzeby obecności w obszarze wyodrębniającego się prawa pracy, zawierającego regulacje ochronne dla słabszej strony stosunku pracy, jaką był (i jest) pracownik, głównie w zakresie jego wynagrodzenia, czasu pracy oraz ochrony bezpieczeństwa pracy. Obok tego kształtuje się kolejna strefa aktywności administracji związana z nową dziedziną prawa, jaką staje się **prawo ubezpieczeń społecznych**. W nowym systemie ubezpieczenia chodzi o zabezpieczenie fizycznych podstaw egzystencji pracownika i jego rodziny na wypadek jego niezdolności do samodzielnego uzyskiwania

¹⁵ I. Muench, *Leistungsverwaltung*, s. 24.

dochodu na skutek choroby, wypadku przy pracy, inwalidztwa, starości, czy wreszcie macierzyństwa.

W państwie socjalnym rozwija się również **administracja gospodarcza**¹⁶. W pierwszej połowie XIX w. koncepcje liberalizmu gospodarczego ukształtowały pogląd, iż dla prawidłowego rozwoju, zakotwiczonej w porządkach prawnych, zasady wolności gospodarczej, konieczne jest ograniczenie ingerencji administracji do minimum. Regulacje ustawowe po przełamaniu systemu ograniczeń prawa cechowego, uznały, iż zakres ingerencji państwa w życie gospodarcze winien kończyć się na przepisach zawierających prawo wkroczenia w razie zagrożenia dla porządku i bezpieczeństwa publicznego¹⁷.

Po pierwszej wojnie światowej na skutek kryzysów społecznych i gospodarczych, mających swą kulminację w ogólnym załamaniu gospodarczym w latach 1929–1933 (w Polsce do 1935 r.), a także pod wpływem destrukcyjnych idei socjalizmu, które rozprzestrzeniły się wówczas na cały wolny świat, narodziła się **idea państwowego interwencjonizmu gospodarczego**, poszerzając zakres działania ówczesnej administracji gospodarczej i modyfikując jej metody i formy działania. Idea ta oddziałuje również dzisiaj na organizację i zasady działania administracji gospodarczej.

Nie można zapomnieć jednak o tym, iż już pod koniec XIX w. państwo, obok obecności w życiu gospodarczym poprzez funkcję policyjną, zaczyna rozbudowywać własną aktywność gospodarczą, łamiąc liberalne zasady rozdziału państwa i gospodarki. Państwo stopniowo zaczęło przejmować odpowiedzialność za dostarczanie obywatelom podstawowych usług bytowych (głównie wody, oczyszczania). Państwo i administracje samorządowe organizowały służby świadczące masowo usługi pocztowe, transportowe, telekomunikacyjne, transport publiczny, dostawy wody, elektryczności, gazu, odbiór ścieków i nieczystości stałych, oczyszczanie miasta, itp. usługi publiczne. Rozszerzaniu socjalnych i ekonomicznych zobowiązań państwa wobec obywateli towarzyszyło, w państwach Europy Zachodniej, przejmowanie z rąk prywatnych pewnych kategorii zadań, takich jak poczta (którą władcy zbyli jako jedno z ostatnich swych regali), komunikacja, czy też koleje żelazne¹⁸. Bezpośrednie prowadzenie niektórych rodzajów działalności gospodarczej zaczęto uznawać za wykonywanie funkcji publicznej¹⁹. W konsekwencji powstają **przedsię-**

¹⁶ P. Badura, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, s. 232 i nast.

¹⁷ Por. Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza*, s. 21–23.

¹⁸ R. Joachimsen, *Theorie der Infrastruktur*, s. 35–40.

¹⁹ Por. S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej*, s. 70 i nast.

biorstwa użyteczności publicznej, które zostają ukształtowane jako instytucje prawnie uprzywilejowane – wobec przedsiębiorstw prywatnych – ponieważ dysponują pozycją **monopolistyczną** (o charakterze prawnym lub naturalnym) w określonych obszarach gospodarki²⁰.

Należy jednak z całą mocą podkreślić, że w tym okresie powstało także **ustawodawstwo antymonopolowe**, które miało zapewnić prawidłowe działanie wolnego rynku.

Obraz zadań administracji publicznej na przełomie XIX i XX w. byłby niepełny, gdyby pominąć **zadania z zakresu gospodarki komunalnej**. Należy podkreślić, iż to właśnie w tym obszarze przedsiębiorstwo użyteczności publicznej odegrało największą rolę, zaspokajając podstawowe potrzeby egzystencji członków wspólnot lokalnych, niezależnie od kosztów ich wytworzenia²¹. Poważny wzrost zadań komunalnych w tym okresie był konsekwencją intensyfikacji procesów urbanizacyjnych, który zmuszał władze lokalne do zaspokojenia potrzeb znacznych grup ludzi osiadłych na niewielkim obszarze gminy w zakresie zapewnienia pracy, zamieszkania, opieki zdrowotnej, transportu, wody, a także określonego poziomu higieny. Powodowało to – jak wyżej wskazano – rozwój gospodarki komunalnej, która stała się znaczącym sektorem gospodarki narodowej, jak i samych zadań socjalnych, kulturalnych, oświatowych (mieszkania, drogi, komunikacja zbiorowa, szkoły, muzea, teatry, biblioteki, łaźnie miejskie, przytulki itp.).

Niezależnie od zupełnie nowych sfer aktywności administracji, procesom przekształceń podlegała także tradycyjna administracja policyjna, która koncentrowała się na ochronie przed zagrożeniami. Jej obowiązki miały charakter samoistny lub wbudowana była w wiele innych zadań administracyjnych. Obok policji ogólnej doszło do wyodrębnienia się **policji wyspecjalizowanych**, takich jak **policja gospodarcza, sanitarna, budowlana**. Wzrosła także rola **policji politycznej**, co było konsekwencją **socjalistycznego zachwaszczania społeczeństwa oraz rozwoju patologicznego kapitalizmu**, generującego kryzysy gospodarcze, wywołujące niezadowolenie społeczne.

Ważne jest to, iż w państwie socjalnym administracja świadcząca stała na pierwszym planie przed administracją policyjną, która zajmowała tę pozycję w państwie liberalnym²². Świadczenie usług zajęło więc miejsce orzekania.

²⁰ L.K. Adamovich, B.-Ch. Funk, Allgemeines, s. 215–216.

²¹ Por. E. Forsthoff, Lehrbuch, s. 369 i nast.

²² G. Püttner, Allgemeines, s. 67.