

Skrypty Becka

Bogumił Szmulik  
Sławomir Serafin  
Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz

# Zarys prawa administracyjnego

4. wydanie



SKRYPTY BECKA

---

Zarys prawa administracyjnego

W sprzedaży:

*Z. Kmieciak*

**POLSKIE SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE – ZARYS SYSTEMU**, wyd. 2

Podręczniki Prawnicze

*M. Wierzbowski (red.), A. Wiktorowska, M. Szubiakowski*

**POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE – OGÓLNE, PODATKOWE, EGZEKUCYJNE  
I PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI**, wyd. 18

Studia Prawnicze

*R. Kędziora*

**KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO. KOMENTARZ**, wyd. 5

Komentarze Becka

**KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO**, wyd. 33

Twoje Prawo

dr hab. Bogumił Szmulik  
prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

dr Sławomir Serafin

dr Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz  
Katolicki Uniwersytet Lubelski  
Jana Pawła II

# Zarys prawa administracyjnego

4. wydanie  
uaktualnione i zmienione



WYDAWNICTWO C.H.BECK  
WARSZAWA 2017

**Poszczególne rozdziały opracowali:**

*prof. UKSW dr hab. Bogumił Szmulik:* I, II § 6-7, § 9-11, VI, VIII

*dr Sławomir Serafin:* V, VII

*dr Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:* II § 8, III, IV

Wydawca: *Wioletta Żelazowska*



© **Wydawnictwo C.H.Beck 2017**

Wydawnictwo C.H. Beck Sp. z o.o.  
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: TiM-Print, Warszawa  
Druk i oprawa: Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-255-9937-9



ISBN e-book 978-83-255-9938-6

## SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	XI
<b>Wykaz literatury</b> .....	XIII
<b>Przedmowa</b> .....	XV
<b>Rozdział I. Zagadnienia ogólne</b> .....	1
§ 1. Pojęcie administracji publicznej .....	2
§ 2. Cechy administracji i jej podziały .....	5
§ 3. Pojęcie i zakres prawa administracyjnego .....	10
§ 4. Powstanie i rozwój prawa administracyjnego w Polsce .....	13
I. Uwagi wstępne .....	13
II. Okres policystyki .....	14
III. Okres narodzin polskiej nauki prawa administracyjnego .....	15
IV. Okres rozwoju nauki prawa administracyjnego .....	16
§ 5. Podstawowe pojęcia w nauce prawa administracyjnego .....	18
I. Aparat administracyjny .....	18
II. Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo .....	19
III. Centralizacja i decentralizacja administracji .....	21
IV. Dobra publiczne, świadczenia publiczne, obowiązki publiczne .....	23
<b>Rozdział II. Źródła prawa administracyjnego</b> .....	25
§ 6. Pojęcie źródeł prawa i ich klasyfikacja .....	26
§ 7. Konstytucyjny system źródeł prawa .....	28
I. Uwagi wprowadzające .....	28
II. Konstytucja .....	29
III. Umowy międzynarodowe .....	31
IV. Ustawa .....	32
V. Rozporządzenie z mocą ustawy .....	37
VI. Rozporządzenia .....	38
§ 8. Źródła prawa Unii Europejskiej .....	39
I. Charakter prawa Unii Europejskiej .....	39
II. Klasyfikacja źródeł prawa Unii Europejskiej .....	40
III. Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej .....	43
§ 9. Akty prawa miejscowego .....	48
I. Pojęcie aktów prawa miejscowego .....	48

II. Akty prawa organów gminy .....	50
III. Akty prawa organów powiatu .....	50
IV. Akty prawa organów samorządu województwa .....	51
V. Akty prawa wydawane przez wojewodę i organy administracji niezespólonej .....	51
§ 10. Akty normatywne o charakterze wewnętrznym .....	52
§ 11. Ogłaszanie aktów normatywnych .....	54
I. Wprowadzenie .....	54
II. Wejście w życie aktów normatywnych .....	55
III. Teksty jednolite i sprostowania błędów .....	57
IV. Dzienniki urzędowe .....	58
1. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej .....	59
2. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” ....	59
3. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B” ...	60
4. Dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz dzienniki urzędowe urzędów centralnych .....	61
5. Wojewódzkie dzienniki urzędowe .....	61
6. Monitor Sądowy i Gospodarczy .....	62
<b>Rozdział III. Stosunek administracyjnoprawny</b> .....	65
§ 12. Pojęcie i cechy stosunku administracyjnoprawnego .....	65
I. Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego .....	65
II. Cechy stosunku administracyjnoprawnego .....	67
III. Elementy stosunku administracyjnoprawnego .....	68
§ 13. Sposoby nawiązania i ustania stosunku administracyjnoprawnego .....	69
§ 14. Rodzaje stosunków administracyjnoprawnych .....	70
<b>Rozdział IV. Formy działania administracji publicznej</b> .....	73
§ 15. Uwagi wstępne .....	74
§ 16. Podział form działania administracji publicznej .....	78
§ 17. Akty normatywne stanowione przez administrację .....	84
§ 18. Pojęcie, cechy i rodzaje aktów administracyjnych .....	87
I. Akt administracyjny .....	87
II. Rodzaje aktów administracyjnych .....	93
§ 19. Uznanie administracyjne .....	101
I. Pojęcie uznania administracyjnego .....	101
II. Uznanie administracyjne a pojęcia niedookreślone .....	103
§ 20. Milczące załatwienie sprawy .....	106
§ 21. Umowa cywilnoprawna .....	107
§ 22. Umowa administracyjna .....	110
§ 23. Uгода administracyjna .....	111
§ 24. Mediacja .....	113
§ 25. Porozumienie .....	114
§ 26. Przyrzeczenie .....	117
<b>Rozdział V. Podmioty administracji publicznej</b> .....	119
§ 27. Uwagi ogólne .....	119

§ 28. Organy administracji publicznej .....	121
§ 29. Samorząd .....	125
§ 30. Zakłady publiczne .....	126
§ 31. Fundacje prawa publicznego .....	128
<b>Rozdział VI. Ustrój administracji państwowej .....</b>	<b>131</b>
§ 32. Administracja naczelna .....	132
I. Uwagi wstępne .....	132
II. Prezydent .....	133
III. Rada Ministrów .....	138
1. Pozycja ustrojowa .....	138
2. Skład i organizacja Rady Ministrów .....	139
3. Powoływanie i odpowiedzialność rządu .....	141
4. Kompetencje .....	144
IV. Prezes Rady Ministrów .....	145
1. Pozycja ustrojowa .....	145
2. Kompetencje .....	145
V. Ministrowie .....	147
1. Pozycja ustrojowa .....	147
2. Ministrowie kierujący działem administracji rządowej .....	147
3. Ministrowie wypełniający zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów .....	148
4. Sekretarze i podsekretarze stanu .....	148
VI. Przewodniczący komitetów określonych w ustawie .....	149
VII. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji .....	151
§ 33. Urzędy centralne i agencje .....	154
§ 34. Administracja rządowa terenowa (zespolona i niezespolona) .....	159
I. Wprowadzenie. Podział terytorialny państwa .....	159
II. Wojewoda .....	160
1. Pozycja ustrojowa .....	160
2. Wojewoda jako przedstawiciel rządu .....	161
3. Wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej .....	162
4. Wojewoda jako organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego .....	162
5. Wojewoda jako reprezentant Skarbu Państwa .....	164
III. Wojewódzka administracja zespolona .....	164
IV. Terenowe organy rządowej administracji niezespolonej .....	169
V. Inne terenowe organy administracji .....	175
<b>Rozdział VII. Samorząd terytorialny .....</b>	<b>181</b>
§ 35. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego .....	181
§ 36. Uwagi historyczne .....	182
§ 37. Struktura organizacyjna samorządu gminnego .....	183
I. Uwagi ogólne .....	183
II. Organy gminy .....	184
1. Rada Gminy .....	184
2. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) .....	188



III. Jednostki pomocnicze .....	190
§ 38. Struktura organizacyjna powiatu .....	192
I. Uwagi ogólne .....	192
II. Organy powiatu .....	194
1. Rada powiatu .....	194
2. Zarząd powiatu .....	197
III. Powiatowa administracja zespolona .....	199
IV. Miasto na prawach powiatu .....	201
§ 39. Struktura organizacyjna województwa samorządowego .....	201
I. Uwagi ogólne .....	201
II. Organy samorządu województwa .....	203
1. Sejmik województwa .....	203
2. Zarząd województwa .....	206
§ 40. Zadania samorządu terytorialnego .....	209
§ 41. Mienie samorządowe, finanse i gospodarka komunalna .....	214
I. Mienie jednostek samorządu terytorialnego .....	214
II. Podstawy gospodarki finansowej .....	217
III. Gospodarka komunalna .....	221
§ 42. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego .....	223
§ 43. Nadzór nad samorządem terytorialnym .....	225
<b>Rozdział VIII. Kontrola administracji .....</b>	<b>229</b>
§ 44. Kontrola sądowa administracji .....	230
I. Uwagi wstępne .....	230
II. Sądownictwo administracyjne .....	232
1. Geneza sądownictwa administracyjnego .....	232
2. NSA w świetle ustawy z 11.5.1995 r. ....	234
3. Sądy administracyjne w obowiązującym stanie prawnym .....	240
III. Sądy powszechne a kontrola administracji .....	248
IV. Trybunał Konstytucyjny .....	249
V. Trybunał Stanu .....	252
§ 45. Kontrola pozasądowa administracji .....	255
I. Najwyższa Izba Kontroli .....	255
1. Pozycja ustrojowa .....	255
2. Kryteria i zakres kontroli .....	255
3. Organizacja .....	257
4. Postępowanie kontrolne .....	259
II. Centralne Biuro Antykorupcyjne .....	262
1. Zadania .....	262
2. Organizacja .....	264
3. Czynności kontrolne .....	265
III. Rzecznik Praw Obywatelskich .....	267
1. Wprowadzenie .....	267
2. Organizacja .....	268
3. Kompetencje .....	269
4. Środki działania .....	270
IV. Rzecznik Praw Dziecka .....	273

---

V. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych .....	275
VI. Państwowa Inspekcja Pracy .....	278
§ 46. Kontrola wewnętrzna administracji .....	281
I. Wprowadzenie .....	281
II. Kontrola resortowa .....	282
III. Kontrola instancyjna .....	283
IV. Kontrola międzyresortowa .....	284
V. Kontrola prokuratorska .....	292
VI. Regionalne izby obrachunkowe .....	295
<b>Indeks rzeczowy .....</b>	<b>299</b>



## WYKAZ SKRÓTÓW

AUWr .....	Acta Universitatis Wratislavis
AdmRzWU .....	ustawa z 23.1.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.)
Dz.U. ....	Dziennik Ustaw
GospNierU .....	ustawa z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.)
KASU .....	ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1947 ze zm.)
KC .....	Kodeks cywilny
KK .....	Kodeks karny
KPA .....	Kodeks postępowania administracyjnego
KPC .....	Kodeks postępowania cywilnego
KRRiT .....	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
M.P. ....	Monitor Polski
MoP .....	Monitor Prawniczy
NTA .....	Najwyższy Trybunał Administracyjny
NSA .....	Naczelnny Sąd Administracyjny
NSAU .....	<i>ustawa z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.)</i>
nast. ....	następny (-a, -e)
OMT .....	Organizacja – Metody – Technika
OrdPU .....	ustawa z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.)
orz. ....	orzeczenie
PiP .....	Państwo i Prawo
PIP .....	Państwowa Inspekcja Pracy
PL .....	Przegląd Legislacyjny
PS .....	Przegląd Sądowy
PostAdmU .....	ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.)
PrBud .....	ustawa z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1332)
PrStow .....	ustawa z 7.4.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 210)

Prz. Sejm. ....	Przeгляд Sejmowy
reg. Sejmu ....	uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.7.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.)
reg. Senatu ....	uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2016 r. poz. 824 ze zm.)
RIO ....	Regionalne Izby Obrachunkowe
RMU ....	ustawa z 8.8.1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.)
RPD ....	Rzecznik Praw Dziecka
RPO ....	Rzecznik Praw Obywatelskich
RPOU ....	ustawa z 15.7.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 958)
RzZN ....	Rzeszowskie Zeszyty Naukowe
SamGminU ....	ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)
SamPowU ....	ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)
SamWojU ....	ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 486 ze zm.)
SP ....	Studia Prawnicze
ST ....	Samorząd Terytorialny
SwobGospU ....	ustawa z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.)
tekst jedn. ....	tekst jednolity
TFUE ....	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TK ....	Trybunał Konstytucyjny
TS ....	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE ....	Traktat o Unii Europejskiej
w zw. ....	w związku
ze zm. ....	ze zmianami

## WYKAZ LITERATURY

- A. Agopszowicz, Z. Gilowska*, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999
- B. Banaszak*, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2004
- T. Bigo*, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, Wrocław 1948
- J. Boć* (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2005
- M. Chmaj* (red.), Prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 2007
- D. Dąbek*, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w obliczu założeń reformy administracji publicznej, [w:] *E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza* (red.), Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej, Kraków 1999
- B. Dolnicki*, Samorząd terytorialny, Kraków 2006
- B. Dolnicki* (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Kraków 2005
- Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szłowska, M. Stahl*, Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2004
- J. Filipek*, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, Warszawa 2003
- L. Garlicki*, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2006
- H. Izdebski*, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2006
- M. Kallas*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997
- S. Kasznica*, Polskie prawo administracyjne, Poznań 1946
- J. S. Langrod*, Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej, t. 1, Kraków 1948
- Z. Leoński*, Nauka administracji, Warszawa 2004
- J. Łętowski*, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990
- Z. Niewiadomski* (red.), Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka, Bydgoszcz–Warszawa 2001
- Z. Niewiadomski* (red.), *Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor*, Prawo administracyjne, Warszawa 2006
- E. Nowacka*, Polski samorząd terytorialny, Warszawa 2006
- E. Ochendowski*, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2004
- A. Peretiatkowicz*, Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego, Poznań 1946
- E. Radziszewski*, Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa, Warszawa 2000
- P. Sarnecki* (red.), Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2005
- J. Sługocki*, Prawo administracyjne, Kraków 2007
- J. Starościak*, Prawo administracyjne, Warszawa 1978
- M. Stefaniuk*, Centralne organy administracji rządowej po reformie ustrojowej państwa (wybrane zagadnienia prawno-ustrojowe), [w:] Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, Łódź 2000

- 
- Z. Szeliga, Źródła prawa w Konstytucji RP z 2 IV 1997 roku, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), Ustrój organów ochrony prawnej, Lublin 2005
- E. Ura, E. Ura, Prawo administracyjne, Warszawa 2006
- M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2007
- P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000
- E. Zieliński, Administracja rządowa w Polsce, Warszawa 2001
- J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Kraków 2006

## PRZEDMOWA

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Administracja publiczna, będąc władzą wykonawczą, opiera swoje funkcjonowanie na przepisach prawa administracyjnego. Przedmiotem prawa administracyjnego jest, co do zasady, administracja publiczna, stanowiąca podstawowy instrument realizacji przez państwo i pozostałe korporacje, a zwłaszcza samorząd terytorialny, powierzonych im zadań. Zadania te to zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających przede wszystkim z przyjętych zasad współżycia ludzi w społeczeństwie.

Mnogość obszarów działania administracji publicznej, wynikająca z różnorodnych jej zadań, determinuje istotną cechą prawa administracyjnego, jaką jest brak jego kodyfikacji. Przepisy prawa administracyjnego rozproszone są na wszystkich szczeblach hierarchii źródeł prawa – zarówno prawa powszechnie obowiązującego, jak i prawa o charakterze wewnętrznym. Z racji kompleksowej regulacji wyodrębnionych zagadnień, wyróżniamy tzw. działy prawa administracyjnego szczegółowego, jak np. prawo: budowlane, pomocy społecznej, wodne, farmaceutyczne, morskie, lotnicze itp. Zważywszy, iż prawo administracyjne reguluje kwestie bieżącego działania różnych organów administracji publicznej, normowaniem swym obejmuje bardzo odmienne i jednocześnie niestabilne temporalnie stany. Z tego względu, w odróżnieniu do prawa cywilnego i karnego, jego kodyfikacja wydaje się niemożliwa.

Z perspektywy celów dydaktycznych, szczególnego znaczenia nabiera brak części ogólnej, znanej prawu karnemu i cywilnemu, porządkującej teoretyczne zagadnienia prawa administracyjnego. Wobec bierności prawodawcy w tym zakresie, rolę tę przejmuje doktryna, podejmując wysiłek wyjaśnienia teoretycznych podstaw prawa administracyjnego. W ten nurt wpisuje się także niniejsze opracowanie, w jego rozdziałach I–IV.

Niniejsza publikacja jest jedną z wielu podejmowanych prób przedstawienia problematyki administracji publicznej i regulującego ją prawa administracyjnego. Z racji przyjętej formuły podręcznika jest jednocześnie ukierunkowana na zaprezentowanie jedynie podstawowych zagadnień ogólnych i ustrojowych prawa administracyjnego. Poza ramami podręcznika Autorzy pozostawili problematykę prawa administracyjnego materialnego oraz postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Zamierzeniem Autorów było jednak kompleksowe i zrozumiałe przekazanie podstawowych informacji z zakresu zagadnień ogólnych prawa administracyjnego i ustroju administracji publicznej, tak by pozycja ta cieszyła się zainteresowaniem możliwie szerokiego grona adresatów.

Prawo administracyjne jest jednym z podstawowych i zarazem obowiązkowych przedmiotów na studiach prawniczych i administracyjnych, ale nie tylko. Wykłada się je również na innych kierunkach, w zależności od specjalności i przyjętego programu studiów.



Oddając do rąk Czytelników czwarte wydanie niniejszej publikacji, Autorzy wyrażają nadzieję, że jej zaktualizowana i uzupełniona zawartość w pełni sprostą zainteresowaniom, potrzebom i oczekiwaniom jej odbiorców, a także będzie inspiracją dla pogłębiania, przez adeptów nauki prawa i administracji, studiów nad szczegółowymi przepisami prawa regulującymi funkcjonowanie administracji publicznej.

*Autorzy*

Warszawa–Lublin, sierpień 2017 r.

## ROZDZIAŁ I

# ZAGADNIENIA OGÓLNE

**Literatura:** *T. Bigo*, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, Wrocław 1948; *J. Boć* (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Wrocław 1998; *tenże*, Konteksty wyróżniania administracji publicznej, [w:] *J. Boć* (red.), Administracja publiczna, Wrocław 2003; *J. Borkowska* (red.), Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej. Odpowiedzialność majątkowa, służbowa, cywilnoprawna i karna, Warszawa 2011; *W. Dawidowicz*, Wstęp do badań prawn-administracyjnych, Warszawa 1974; *tenże*, Prawo administracyjne, Warszawa 1987; *J. Dobkowski*, Pozycja prawnoustrojowa służb, straży i inspekcji, Warszawa 2007; *Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl* (red.), Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2002; *S. Fundowicz*, Decentralizacja administracji publicznej w Polsce, Lublin 2005; *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel* (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące, Warszawa 2011; *E. Iserzon*, Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje, Warszawa 1968; *H. Izdebski, M. Kulesza*, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2004; *H. Izdebski, M. Kulesza*, Administracja publiczna, Warszawa 1999; *M. Jaroszyński*, Przedmiot, zakres i ogólna charakterystyka administracji i prawa administracyjnego w PRL, [w:] *M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński* (red.), Polskie prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 1956; *W.L. Jaworski*, Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1924; *S. Jędrzejewski, H. Nowicki*, Kontrola administracji publicznej, Toruń 1995; *M. Kallas*, Kształtowanie się administracji publicznej w Polsce, [w:] *Z. Niewiadomski* (red.), Prawo administracyjne. Część ustrojowa, Warszawa 2002; *S. Kasznica*, Polskie prawo administracyjne, Poznań 1947; *M. Kulesza*, Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego, PiP 1990, z. 1–2; *L. Lang*, Zagadnienia wstępne, [w:] *M. Wierzbowski* (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2000; *J.S. Langrod*, Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej, t. 1, Kraków 2003; *Z. Leoński*, Istota i rodzaje policji administracyjnej, [w:] Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, Przemysł 2000; *W. Łączkowski*, Ustrojowe podstawy prawa publicznego, [w:] *S. Fundowicz* (red.), Współczesne problemy prawa publicznego, Lublin 1999; *K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk* (red.), Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej, Warszawa–Lublin 2010; *K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik* (red.), Encyklopedia samorządu terytorialnego, Warszawa 2010; *J. Niczyporuk*, Dekoncentracja administracji publicznej, Lublin 2006; *Z. Niewiadomski* (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2005; *Z. Niewiadomski* (red.), *Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor*, Prawo administracyjne, Warszawa 2009; *E. Ochendowski*, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2004; *W. Pańko*, Własność komunalna a funk-



cja samorządu terytorialnego, ST 1991, Nr 1–2; *A. Peretiatkowicz*, Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego, Poznań 1946; *G.B. Peters*, Administracja publiczna w systemie politycznym, Warszawa 1999; *K. Skubiszewski* (oprac.), Nauka administracji i polskie prawo administracyjne, cz. 1, Wykłady dr Mariana Zimmermanna, prof. Uniwersytetu Poznańskiego, Poznań 1949; *K. Sobczak*, Administracja publiczna. Problemy węzłowe, Warszawa 1993; *M. Stahl, B. Jaworska-Dębska* (red.), Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego, cz. 1, Ustrój, Warszawa 2010; *J. Starościak*, Prawo administracyjne, Warszawa 1978; *J. Starościak, E. Iserzon*, Prawo administracyjne, Warszawa 1963; *A. Szadok-Bratuń*, Z rodowodu polskiej nauki prawa administracyjnego, [w:] *J. Boć* (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2000; *M. Szewczyk*, Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki, Poznań 1995; *E. Ura*, Prawo administracyjne, Warszawa 2010; *taż*, Wybrane zagadnienia kształtowania się prawa administracyjnego i administracji w ujęciu historycznym, RzZN Prawo–Ekonomia 1992, t. XI; *E. Ura, E. Ura*, Prawo administracyjne, Warszawa 2001; *M. Wierzbowski* (red.), *J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska*, Prawo administracyjne, Warszawa 2009; *M. Wierzbowski, A. Wiktorowska*, Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo, [w:] *M. Wierzbowski* (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2000; *S. Wrzosek*, System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji, Lublin 2008; *M. Zdyb*, Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem terytorialnym, Lublin 1993; *J. Zimmermann*, Opinia prawna na temat projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych 2010, Nr 2(26); *tenże*, Prawo administracyjne, Warszawa 2010.

## § 1. Pojęcie administracji publicznej

W znaczeniu potocznym **przez określenie administracji zazwyczaj rozumie się wszelką zorganizowaną działalność zmierzającą do osiągnięcia założonych celów**. Stąd też mówić można o administrowaniu domem, zakładem pracy czy też inną jednostką organizacyjną. Pojęcie administracji wywodzi się od łacińskich słów: *ministrare, administratio, administrare*, co oznacza wykonywać, zarządzać, służyć – ale nie rządzić: *gubernare*. To ostatnie pojęcie posiada szersze i ogólniejsze znaczenie. Łacińskie pochodzenie słowa administracja nie jest przypadkowe, bowiem to właśnie w Rzymie powstały pierwsze zarodki administracji publicznej jako administracji jednolitej, rozbudowanej przestrzennie, która pozwalała na właściwą koncentrację sił, jaką dysponowało państwo. Stworzono w ten sposób system gwarancji prawnych i odpowiedzialności administracyjnej, a jej aktywność oparto na zasadzie ciągłości i nakierowano na urzeczywistnianie szeroko pojętego dobra wspólnego. W takim ujęciu **administrację należało i należy rozumieć jako działalność trwałą, celową i planową**.

Spośród wielu rodzajów administracji przedmiotem naszych zainteresowań jest **administracja publiczna**, czyli taka, która jest sprawowana przez państwo w szerokim tego słowa znaczeniu, a więc przez organy państwowe, samorządowe i inne. Samo zaś pojęcie administracji publicznej w powojennej Polsce przywrócone zostało wraz z odrodzeniem się instytucji samorządu terytorialnego. Wcześniej, od 1950 r., posługiwano się określeniem „administracja państwowa”, przez które to określenie

rozumiano „system podmiotów utworzonych i wyposażonych przez ustawę w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności na podstawie ustaw w kierunku wewnętrznym oraz zewnętrznym, przy czym zarówno przebieg, jak i skutki działalności zewnętrznej przypisywane są zawsze państwu jako takiemu” (*W. Dawidowicz*, Prawo administracyjne, Warszawa 1987, s. 8–9). Porównując użyte tu dwa pojęcia, zaznaczyć należy, że pojęcie administracji publicznej jest szersze od pojęcia administracji państwowej i obejmuje ono nie tylko państwowe podmioty administracji, ale również pozostałe podmioty spełniające funkcje tej administracji (np. samorząd terytorialny).

Administrację można rozpatrywać w oparciu o dwa kryteria. Według kryterium pierwszego – administracja jest **organizacją**, która składa się z różnorodnych jednostek wyposażonych w kompetencje określone w ustawach i tworzących pewien zamknięty układ organizacyjny, mający realizować zadania państwowe lub publiczne, albo też jedne i drugie. Według kryterium drugiego – administracja jest pewną **działalnością**. Gdy taką działalność prowadzi państwo jako organizacja, wówczas mówimy o administracji państwowej w ścisłym znaczeniu. Jeśli natomiast działalność taką prowadzi administracja państwowa oraz inne organy i instytucje, wtedy należy mówić o administracji publicznej, która obejmuje administrację państwową w znaczeniu ścisłym i administrację wykonywaną przez inne organy i instytucje nienależące do aparatu państwowego (np. samorząd terytorialny). Jeżeli zaś mamy do czynienia z działalnością instytucji niepublicznych, które nie realizują zadań publicznych wynikających z ustaw, wtedy mówimy o administracji prywatnej (*J. Lang*, Zagadnienia wstępne, [w:] *M. Wierzbowski* (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2000, s. 15–16).

Dokonane rozróżnienie posiada istotne znaczenie, albowiem nieodłącznie związane jest z zasadą podziału władz w nowoczesnym państwie. Wyróżnienie trzech sfer, tj. władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej, dało podstawę dla ukształtowania się nauki prawa administracyjnego. Najogólniej zasada podziału władz polega na przydzieleniu określonych działań państwa określonym organom państwowym. Wyodrębnienie zaś wykonawczej funkcji państwa – administracji państwowej, wpłynęło na pojawienie się zapotrzebowania w kwestiach regulacji prawnych w tym zakresie oraz badania tych regulacji. Jednak ostateczne ustalenie zakresu pojęcia administracji nie jest łatwe, bowiem zastosowane tu kryteria, mające posłużyć uporządkowaniu treści składającej się na pojęcie administracji, zazębiają się. Wprawdzie zadania administracyjne wykonywane są przeważnie przez organy administracyjne, ale w powyższym procesie biorą także udział organy ustawodawcze i organy wymiaru sprawiedliwości. Obraz komplikuje również fakt, że organy administracyjne upoważnione są do stanowienia prawa oraz – w pewnym tylko zakresie – wykonywania wymiaru sprawiedliwości – np. karanie przez policję w postępowaniu mandatowym (*E. Ochendowski*, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2000, s. 19–20). Można więc śmiało w tym miejscu postawić pytanie: czym więc jest administracja?

