

Dawid Gregorczyk

Prawo administracyjne

Zarys podstawowych zagadnień



UNIwersytet śląski
WYDAWNICTWO

Prawo administracyjne – zarys podstawowych zagadnień

Dawid Gregorczyk

Prawo administracyjne – zarys podstawowych zagadnień

Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego • Katowice 2026

Recenzent
Jarosław Dobkowski

Stan prawny z 8 lipca 2026 r.

Spis treści

Wykaz skrótów i skrótowców	9
Wstęp	11
I. POJĘCIE I ŹRÓDŁA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO	13
1. Pojęcia definicyjne prawa administracyjnego	13
1.1. Geneza, definicje i cechy prawa administracyjnego	13
1.2. Podział norm prawa administracyjnego	17
1.3. Pojęcie, cechy i funkcje administracji publicznej	19
1.4. Interes publiczny i interes indywidualny	23
1.5. Stosunek administracyjnoprawny.	25
2. Źródła prawa administracyjnego	29
2.1. Podstawowe pojęcia prawoznawstwa	29
2.2. Prawo powszechnie i wewnętrznie obowiązujące	31
2.3. Rodzaje aktów prawa powszechnie obowiązującego	34
2.3.1. Akty parlamentu – konstytucja i ustawy	34
2.3.2. Prawo międzynarodowe	36
2.3.3. Rozporządzenia	39
2.3.4. Akty prawa miejscowego	41
2.4. Swoiste źródła prawa	45
2.5. Publikacja aktów prawnych	46
II. PRAWNE FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI	49
3. Podziały prawnych form działania administracji	49
4. Akt administracyjny	52
4.1. Pojęcie i cechy aktu administracyjnego (decyzji)	52
4.2. Rodzaje aktów administracyjnych	53
4.3. Etapy administracyjnego stosowania prawa	55
4.4. Obowiązkiwanie aktu administracyjnego	56
4.5. Prawdliwość i wadliwość aktu administracyjnego	58

5. Dwustronne formy działania administracji	60
6. Milczenie a bezczynność administracji publicznej	62
III. USTRÓJ ADMINISTRACJI	65
7. Podmioty administrujące	65
7.1. Pojęcia wstępne	65
7.2. Organy administracji publicznej	66
7.3. Kompetencje i zadania organów	68
7.4. Samorządy	70
7.5. Zakłady administracyjne	72
7.6. Inne publiczne podmioty administracji	75
7.7. Niepubliczne podmioty administrujące	78
8. Relacje ustrojowo-prawne między podmiotami administrującymi	81
9. Organy państwa pełniące funkcje administracyjne	85
10. Centralna administracja rządowa	86
10.1. Rada Ministrów	86
10.2. Prezes Rady Ministrów	88
10.3. Ministrowie	89
10.4. Przewodniczący komitetów wchodzących w skład RM	91
10.5. Centralne organy administracji rządowej	92
11. Administracyjny podział terytorialny kraju	93
12. Terenowa administracja rządowa	95
12.1. Zadania terenowej administracji rządowej	95
12.2. Wojewoda	96
12.3. Terenowa administracja zespółona	98
12.4. Terenowa administracja niezespółona	100
13. Samorząd terytorialny	101
13.1. Pojęcie i cechy samorządu terytorialnego	101
13.2. Zadania samorządu terytorialnego	102
13.3. Organy jednostek samorządu terytorialnego	103
13.3.1. Władza a organy samorządowe	103
13.3.2. Organy w gminie	104
13.3.3. Organy w powiecie	105
13.3.4. Organy w województwie	106
13.4. Formy współdziałania jednostek samorządowych	107
13.5. Nadzór nad samorządem terytorialnym	109
13.6. Wyszczegółnione organy kontroli samorządu – SKO i RIO	111

IV. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI	115
14. Kontrola i pojęcia pokrewne	115
15. Zewnętrzna kontrola administracji	117
15.1. Kontrola sądownoadministracyjna	117
15.2. Kontrola pozostałych sądów i trybunałów	119
15.3. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli	120
15.4. Kontrola rzeczników interesu publicznego	123
15.5. Kontrola społeczna	126
15.6. Inne rodzaje kontroli zewnętrznej	130
16. Wewnętrzna kontrola administracji.	133
16.1. Pojęcie i podziały kontroli wewnętrznej	133
16.2. Kontrola wykonywania zadań administracji rządowej	134
16.3. Kontrola specjalistyczna: inspekcje, nadzory, służby i straże	136
16.4. Kontrola wewnątrz jednostki administracji	141
17. Odpowiedzialność prawna administracji publicznej	144
17.1. Pojęcie i podstawy odpowiedzialności prawnej	144
17.2. Odpowiedzialność pracownicza i dyscyplinarna.	145
17.3. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	148
17.4. Odpowiedzialność cywilna	150
17.5. Inne rodzaje odpowiedzialności	152
Zakończenie	155
Wykorzystana literatura	157
Summary	163

Wykaz skrótów i skrótowców*

Akty prawne

<i>Konstytucja RP</i>	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
<i>k.c.</i>	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)
<i>k.p.</i>	– ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)
<i>k.p.a.</i>	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)
<i>Ordynacja podatkowa</i>	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 622 ze zm.)
<i>p.p.s.a.</i>	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.)
<i>u.f.p.</i>	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
<i>u.s.g.</i>	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.)

* Odniesienia wewnątrz książki mają postać odsyłaczy nawiasowych, np. „(zob. 17.4)”.

u.w.arz.w.

- ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 428)

Inne

- BIP - Biuletyn Informacji Publicznej
- DFP - dyscyplina finansów publicznych
- JST - jednostka samorządu terytorialnego
- minister AP - minister właściwy do spraw administracji publicznej
- NIK - Najwyższa Izba Kontroli
- NSA - Naczelny Sąd Administracyjny
- Prezes RM - Prezes Rady Ministrów
- Prezydent RP - Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
- RIO - regionalna izba obrachunkowa
- RM - Rada Ministrów
- RPO - Rzecznik Praw Obywatelskich
- SKO - samorządowe kolegium odwoławcze
- TK - Trybunał Konstytucyjny
- UE - Unia Europejska

Wstęp

Specyfiką polskiego prawa administracyjnego jest brak kodyfikacji i unormowania zasad ogólnych. Regulacje są rozproszone w niemal niezliczonych aktach prawnych, często niespójnych, nie zawsze czytelnych i wystarczająco przemyślanych. Na dodatek podstawowe zagadnienia z tej dziedziny opierają się w dużej mierze na teorii nieuregulowanej prawnie, dyskusyjnej w doktrynie i czasami niepokrywającej się z obserwowaną praktyką działania administracji publicznej. W efekcie prawo administracyjne jest trudne do zrozumienia.

Książka została przygotowana jako wsparcie dydaktyczne dla studentów kierunków prawnych i nieprawnych, którzy muszą we własnym zakresie opanować złożoną problematykę prawa administracyjnego. Celem nie było zastąpienie pogłębionych studiów, lecz zwięzłe przedstawienie podstawowych kwestii, które powinny stanowić punkt wyjścia do dalszej samodzielnej pracy studentów.

Opracowano kluczowe zagadnienia prawa administracyjnego w sposób możliwie przystępny i jasny, zwracając uwagę na współczesne problemy praktyczne. Uwzględniono również wybrane podstawy innych dziedzin prawa, by uporządkować różne splecione ze sobą wątki, które składają się na wielowymiarowy obraz związania administracji publicznej prawem. Lektura nie wymaga zatem wstępnej wiedzy prawnej ani administracyjnej, dzięki czemu książka może służyć popularyzacji nauki, a także wspomagać praktykę urzędniczą.

Wykorzystana literatura

- Adamiak B., 1986, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Adamiak B., 2005, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń, s. 7–21.
- Bagińska E., Parchomiuk J., 2016, *Podstawy i zakres odpowiedzialności deliktowej administracji w świetle Kodeksu cywilnego*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 12, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa, s. 196–260.
- Boć J., red., 2010, *Prawo administracyjne*, wyd. 13, Kolonia Limited, Wrocław.
- Boć J., Kuta T., 1984, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Cherka M., Wierzbowski M., 2011, *Centralne organy administracji państwowej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa, s. 232–298.
- Dąbek D., 2020, *Prawo miejscowe*, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dolnicki B., 1993, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Dolnicki B., 2021, *Samorząd terytorialny*, wyd. 8, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Duniewska Z., 1998, *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

- Duniewska Z., 2015, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa, s. 62–198.
- Duniewska Z., Stahl M., 2013, *Wstęp*, w: *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 19–31.
- Filipek J., 2001, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Garlicki L., 2015, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Giętkowski R., 2013, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Glumińska-Pawlic J., 2022, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, w: *Odpowiedzialność osób zarządzających podmiotami gospodarczymi. Ujęcie publicznoprawne*, red. J. Glumińska-Pawlic, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 143–168.
- Gregorczyk D., 2018, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Gregorczyk D., 2023, *Legalność jako kryterium kontroli sądowoadministracyjnej*, w: *System prawa sądownictwa administracyjnego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, W. Piątek, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 81–110.
- Jagielski J., 2018, *Kontrola w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jakimowicz W., 2002, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Jakimowicz W., 2007, *O postulacie tzw. pełnej wykładni w prawie administracyjnym*, „Casus”, nr 2, s. 8–23.
- Jaroszyński K., Wierzbowski M., 2011, *Organy regulacyjne*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa, s. 304–354.

- Koper R., 2018, *Odpowiedzialność karna za wykonywanie kompetencji w sferze administracji publicznej*, w: *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, s. 329–350.
- Kosikowski C., 2000, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz i przepisy*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
- Lipiec-Warzecha L., 2011, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Lipiec-Warzecha L., 2012, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Longchamps F., 1964, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 19, Wrocław.
- Łętowska E., 2005, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo”, nr 4, s. 3–10.
- Martysz Cz., 2008, *Pojęcie urzędu w prawie i postępowaniu administracyjnym*, w: *Studia z wykładni prawa*, red. Cz. Martysz, Z. Tobor, Oficyna Wydawnicza „Branta”, Katowice, s. 30–44.
- Masternak-Kubiak M., 2003, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Matan A., 2002, *Policja administracyjna jako funkcja administracji publicznej*, w: *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa – Oddział, Rzeszów, s. 352–375.
- Matczak M., 2004, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Michór A., 2004, *O charakterze odpowiedzialności administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 2642, t. 60, s. 215–234.
- Mincer (Jaśkowska) M., 1983, *Uznanie administracyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Niżnik-Dobosz I., 2015, *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.

- Ochendowski E., 2013, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń.
- Stahl M., 2011, *Inne podmioty administrujące*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa, s. 505–551.
- Stahl M., red., 2019, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Szewczyk M., Szewczyk E., 2014, *Generalny akt administracyjny. Między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Tarno J.P. i in., 2006, *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa.
- Tuleja P., 2003, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności. Wybrane problemy*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Wierczyński G., 2016, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Wiktorowska A., 2011, *Terenowe organy administracji państwowej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa, s. 356–398.
- Woś T., 2017, *Pojęcia: „prawo do sądu” i jego realizacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym, „sądowa kontrola administracji”, „kontrola sądowoadministracyjna”*, w: *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 19–26.
- Wróbel A., 2010, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, w: *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, red. A. Wróbel, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 33–88.
- Wróblewski J., 1988, *Sądowe stosowanie prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Wyrzykowski M., 1986, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Zacharko L., 2000, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.

Zimmermann J., 2022, *Prawo administracyjne*, wyd. 10, Wolters Kluwer, Warszawa.

Zirk-Sadowski M., 2015, *Pojęcie, koncepcje i przebieg wykładni prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 4, *Wykładowia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa, s. 131–187.

Administrative Law – An Overview of Key Issues

Summary

A distinctive feature of Polish administrative law is the lack of comprehensive codification and uniform regulation of fundamental general principles. Regulations in this branch of law are scattered across countless normative acts—from constitutional and international law, through statutes and regulations, to local laws and internal regulations—which results in frequent inconsistencies, wording that is not always clear, and insufficient consideration of systemic consequences. Today, the legislature often departs from the classical concepts and institutions established in administrative law theory, which are themselves evolving under the influence of the case law of Polish and foreign courts and tribunals. Moreover, many fundamental issues are based on theoretical constructs that are not always explicitly supported by statutory provisions, remain the subject of disputes in legal doctrine, and often diverge from the observed practice of public administration.

This study aims to provide the most concise, clear, and accessible systematization and integration of the fundamental issues of general administrative law, as well as a selection of academic arguments that help clarify contemporary problems in the legal regulation of public administration.

The book is divided into four parts. The first part focuses on the concept and sources of administrative law. It explores the origins, definitions, and functions of administrative law and public administration, and then presents the set of characteristics that distinguish them. In discussing the extensive catalog of sources of administrative law, particular attention was paid to sources created by public administration, which were placed within the broader context of the limits and objectives of the administration's legal binding. A theoretical introduction to the basic concepts of jurisprudence was also included to build a coherent conceptual framework used throughout the publication.

The second part presents the diversity of the legal forms of administrative action. The author devotes greatest attention to the administrative act, the creation of which he linked to a theoretical model of law application, while highlighting additionally various discretionary powers of the authorities issuing such acts. This part of the book describes also bilateral forms of administrative action, reflecting the legislature's tendency toward increasingly widespread use of these forms. Furthermore, the section characterizes problems of classifying specific contracts in public administration and the resulting threats to the protection of citizens' rights.

The third part constitutes an attempt at a synthetic overview of the structure of public administration using the term "administrative entities." The aim was to clearly identify the constitutional and legal links between the units that make up the system of entities exercising public administration. An attempt was also made to classify problematic administrative entities, such as administrative agencies, atypical public and non-public administrative entities, the President of the Republic of Poland. In discussing local administration, the author has drawn attention, among other things, to questionable issues regarding the consolidation of administration, new forms of cooperation with local government, and the special regime of supervision and control over local government.

The fourth part covers issues of control and legal responsibility in public administration. In this part, the author explains concept of control and related terms, and on this basis, classifies the system of control in public administration. The line of reasoning is then linked to the issue of the legal liability of public administration, presented in a systematic overview. The aim was to organize the numerous issues intertwined in practice that form a complex picture of this responsibility. This topic is usually overlooked among the fundamental issues of general administrative law. However, it is worth including it in this scope to remind both those being administered and those administering that the authority of the administration entails not only powers but, above all, a special responsibility.

Redakcja
Katarzyna Szkaradnik

Projekt okładki
Tomasz Tomczuk

Korekta
Marzena Marczyk

Łamanie
Małgorzata Pleśniar

Redaktor inicjujący
Paweł D. Radek

Nota copyrightowa obowiązująca do 31.07.2027

Copyright © 2026 by Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

Sprzysyamy otwartej nauce. Od 1.08.2027 publikacja dostępna na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)



 <https://orcid.org/0000-0001-7740-2540>
Gregorczyk, Dawid
Prawo administracyjne – zarys podstawowych zagadnień / Dawid Gregorczyk. – Wydanie I.
– Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2026

<https://doi.org/10.31261/PS.252>
ISBN 978-83-226-4660-1
(wersja drukowana)
ISBN 978-83-226-4661-8
(wersja elektroniczna)

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Jordana 18, 40-043 Katowice
<https://wydawnictwo.us.edu.pl>
e-mail: wydawnictwo@us.edu.pl

Druk i oprawa
volumina.pl Sp. z o.o.
ul. Księcia Witolda 7–9
71-063 Szczecin

Wydanie I. Ark. druk. 10,5. Ark. wyd. 8,5. Papier offset 90 g. PS 252. Cena 29,90 zł (w tym VAT)