

Zakłady

1. W polskiej doktrynie prawa administracyjnego o zakładach publicznych pod koniec XIX w. pisał F. Kasperek¹. Jednak to dopiero w okresie dwudziestolecia międzywojennego zagadnienie zakładów publicznych stało się przedmiotem szerszych rozważań polskich przedstawicieli prawa administracyjnego. Jednym z autorów tego okresu jest Tadeusz Bigo, który definiuje zakład publiczny wedle panującej doktryny jako „**kompleks środków osobowych i materialnych, należący do państwa względnie innego podmiotu administracji publicznej, a wydzielony pod względem organizacyjnym w jedną całość techniczną**”², dodając przy tym, że zakład „służy celowi administracji publicznej”. Autor podkreślał, że zakład publiczny „z reguły tworzy tylko jedność techniczno-organizacyjną w ramach prawnych administracji, pod względem prawnym stanowi jedną część organizmu administracyjnego. [...] posiada on zawsze pewną dozę samodzielności, która mieści się w ramach dekoncentracji, bo cały sens tworzenia zakładów ziszcza się właśnie w tem, aby pewnej gałęzi administracji nadać większą sprawność techniczną, ta zaś daje się osiągnąć tylko przy pewnej samodzielności fachowych organów zarządzających danym działem. [...] staje się samodzielnym, gdy otrzyma własną osobowość prawną”³. Twierdził przy tym, że organizacja zakładu publicznego samodzielnego jest organizacją „narzuconą (oktrojowaną), bo statut zakładu pochodzi od związku macierzystego, którym jest albo państwo, albo związek samorządowy, jako też organa są ustanowione bądź przez państwo względnie inny związek macierzysty”⁴.

Wypada dodać w tym miejscu, że T. Bigo wyróżniał zakłady publiczne samoistne (posiadające osobowość prawną) i typy mieszane, tj. zakłady z elementami korporacyjnymi i korporacje o charakterze mieszanym. Jako przykład samoistnego zakładu publicznego o charakterze mieszanym wskazywał szkołę wyższą⁵. Pogląd ten nie stracił

¹ F. Kasperek, *Podręcznik prawa politycznego*, t. I, Kraków 1888, s. 264, że „zakłady publiczne, np. szkoły i szpitale, mogą być przy zachowaniu istniejących przepisów przez wszystkich obywateli używane”.

² T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 178.

³ *Ibidem*, s. 179.

⁴ *Idem*, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 92; por. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 179.

⁵ *Idem*, *Związki publiczno-prawne...*, s. 178.

na aktualności i podnoszony jest również współcześnie w literaturze przedmiotu⁶, w której szkoła wyższa traktowana jest jak „korporacja publiczna”, „zakład administracyjny”, a także uważa się, że „łączy status zakładu administracyjnego z formułą korporacyjną”, czy „nie będąc jeszcze korporacją, nie jest już też zakładem administracyjnym”, ale bezspornie uzasadnione jest stwierdzenie, że są to „podmioty administracji publicznej, w których obecne są dwie ww. formy organizacyjno-prawne”⁷. Nie brakuje jednak w doktrynie podejmowania próby określenia charakteru prawnego szkoły wyższej jako korporacji prawa publicznego⁸. Dodajmy, że w literaturze przedmiotu do cech charakterystycznych korporacji prawa publicznego zalicza się⁹: utworzenie w drodze aktu władczego, osobowość prawną, zadania (zakres działania) zróżnicowane w zależności od typu korporacji (terytorialna, personalna), członkostwo, zakwalifikowanie jako instytucji publicznoprawnej, prawo stanowienia aktów normatywnych, nadzór państwowy. Działania te mają związek z tym, że zmienia się krąg podmiotów, które mogą tworzyć, przekształcać i znosić zakłady publiczne. Podmiotami tymi nie są wyłącznie organy państwowe, ale również samorząd terytorialny, inne korporacje prawa publicznego (np. samorząd zawodowy, gospodarczy czy wyznaniowy), a nawet inne osoby prawne oraz osoby fizyczne¹⁰. A zatem podmiotami tworzącymi i prowadzącymi zakłady publiczne mogą być nie tylko organy administracji rządowej i samorząd terytorialny, ale również inne osoby prawne i osoby fizyczne.

W nauce prawa administracyjnego i w praktyce na przestrzeni dziejów i zmian ustrojowo-politycznych w państwie, w tym społecznych i prawnych, przyjętych rozwiązań pozytywnoprawnych oraz podziału prawa na publiczne i prywatne mówi się nie tylko o zmianie określenia zakład na zakład publiczny, zakład państwowy, zakład administracyjny, i jego konstrukcji prawnej, ale także o podmiotach upoważnionych do tworzenia, przekształcenia i znoszenia zakładów publicznych, o oddziaływaniu na ich działalność oraz o odgraniczeniu zakładu publicznego od korporacji prawa publicznego

⁶ Piszą na ten temat m.in.: E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 455–463; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 73–74; Z. Janku, *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 234–242; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011, s. 444; P. Lisowski, *Regulacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 177–178.

⁷ P. Lisowski, *Regulacje strukturalne...*, s. 177–178; por. A. Bednarczyk-Płachta, *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Warszawa 2016.

⁸ Zob. E. Ochendowski, *Pojęcie i charakter prawny publicznej szkoły wyższej*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007, s. 32–36; por. S. Fundowicz, *Decentralizacja...*, s. 73; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 138.

⁹ E. Ochendowski, *Pojęcie i charakter...*, s. 34.

¹⁰ E. Ochendowski, *Pojęcie zakładu publicznego*, „*Studia Iuridica*” 1996, t. XXXII, s. 204.

oraz fundacji¹¹. Przypomnijmy, że w doktrynie okresu międzywojennego T. Bigo wskazywał, że różnica między korporacją prawa publicznego, czyli między związkiem samorządowym, a samoistnym zakładem publicznym zachodzi tylko w strukturze organizacyjnej¹².

2. Tadeusz Bigo wyraźnie zwracał uwagę, że obok państwa są także inne podmioty, które rozwijają działalność nazywaną administracją publiczną, wskazując na związki samorządowe i zakłady publiczne. Są to według autora „osoby prawa publicznego, które administrują jako podmioty samodzielne. Tego rodzaju zjawisko występuje tylko w systemach opartych na decentralizacji”¹³. Podkreślał, że decentralizacja to system administracji, w którym podmioty administrujące mają samodzielność w stosunku do władzy centralnej, mówiąc bowiem o „zakładzie publicznym – jako «osobie prawa publicznego» [...], rozumiemy tylko jeden typ zakładu publicznego, tj. samodzielny zakład publiczny, czyli uposażony w osobowość prawną”¹⁴. Autor uznawał, że „zakłady publiczne mogą się stać zakładami publicznymi samoistnymi – czyli podmiotami administracji zdecentralizowanej tj. samodzielnymi podmiotami administracji, jeśli posiadają odrębną osobowość prawną i przez to osiągają wyodrębnienie z ogólnej organizacji administracji. Zakłady publiczne samoistne posiadają osobowość prawną, nie tylko w zakresie prawa prywatnego, lecz także w zakresie prawa administracyjnego”¹⁵. Co istotne, na temat zakładów publicznych ukazała się w okresie dwudziestolecia międzywojennego monografia W. Klonowieckiego, który definiował zakład publiczny jako zespół osób, rzeczy i praw, zorganizowanych przez administrację publiczną i trwale z nią związanych, przeznaczony do indywidualnego użytkowania przez inne osoby uprawnione lub zobowiązane, w sporach między którym a użytkownikiem, przynajmniej w kwestii możliwości korzystania z zakładu, wyłączona jest droga sądowa¹⁶.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego T. Bigo stwierdził, że zakład publiczny rozporządza środkami szczególnymi, które obejmuje się mianem władztwa zakładowego i policji zakładowej. Władztwo zakładowe – według autora – polega na jednostronnym regulowaniu stosunku użytkowania (a więc w stosunku do destynatariusza) i w tym przypadku, podobnie jak w wypadku policji zakładowej, zakład używa

¹¹ E. Ochendowski, *Pojęcie i charakter...*, s. 202–206; por. S. Fundowicz, *Zakłady publiczne*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 175–178.

¹² T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I...*, s. 91.

¹³ *Ibidem*, s. 77.

¹⁴ *Idem*, *Związki publiczno-prawne...*, s. 178.

¹⁵ *Idem*, *Prawo administracyjne, Część I...*, s. 90–91. Por. *idem*, *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, wyd. Juljusz Rodkowski, Kursa Przygotowawcze do Egzaminów i Rygorozów Prawniczych „DELTA” we Lwowie, Lwów 1932, s. 108.

¹⁶ W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, s. 121.

bezpośredniego przymusu administracyjnego¹⁷. Uznawał władztwo zakładowe za formę korzystania przez zakład z bezpośredniego przymusu administracyjnego, wyróżniając przy tym instytucję policji zakładowej, która miała służyć zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania zakładu pod względem porządku i organizacji. Częścią władztwa zakładowego przypisanego organom zakładu jest władztwo porządkowe. Rozciąga się ono nie tylko na użytkowników, ale także na osoby, które znalazły się w sferze działania zakładu. To władztwo porządkowe autor nazywał policją zakładową, definiując ją jako jednostronne regulowanie stosunku zakładu do osób trzecich. Wskazał, że policja zakładowa wyraża się z reguły w aktach o treści negatywnej, mających na celu usuwanie wszystkiego, co by mogło być przeszkodą w normalnym funkcjonowaniu zakładu, a jej elementem jest używanie administracyjnego przymusu bezpośredniego¹⁸.

3. Problematyka zakładu publicznego (administracyjnego) była nie tylko przedmiotem opracowań monograficznych¹⁹ i podręcznikowych z zakresu prawa administracyjnego we wcześniejszej literaturze prawniczej, ale i współcześnie, choć marginalnie, wciąż jest obecna w nauce²⁰. Trzeba zauważyć, że „[...] pojęcie zakładu publicznego jest pojęciem zbiorczym dla różnorodnych zjawisk organizacyjnoprawnych i w tej swojej właściwości posiada ono swego rodzaju funkcję zbierającą wobec innych typów organizacji”²¹. Nie ma w literaturze przedmiotu wypracowanej powszechnie definicji zakładu, sam ustawodawca też nie wykazuje inicjatywy do skonstruowania legalnej definicji zakładu. Wśród przedstawicieli doktryny podejmuje się też próby restytucji pojęcia zakładu publicznego (m.in. E. Ochendowski, S. Fundowicz, J. Zimmermann, Z. Czarnik i J. Posłuszny). Jeśli przyjąć, że jest to pojęcie zbiorcze dla różnorodnych jednostek organizacyjno-prawnych, to należałoby wyodrębnić pewne charakterystyczne cechy zakładu²²: wyodrębnienie organizacyjne środków osobowych i rzeczowych, podmiotowość prawa publicznego, władztwo zakładowe, wykonywanie spraw publicznych założyciela, własnych lub ustawowo powierzonych, nadzór założyciela z wyjątkiem przypadków ustawowo określonych. Sławomir Fundowicz słusznie zauważa, że zakłady publiczne obejmują rozległą sferę działań administracji publicznej, zaś organy ich posługują się bardzo różnorodnymi formami działań²³.

¹⁷ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 200.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Zob. W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawno-administracyjne*, Lublin 1933; E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969; M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

²⁰ Zob. m.in.: P. Lisowski, *Szkoła samorządowa jako zakład administracyjny*, Wrocław 1997 (rozprawa doktorska niepubl.), s. 139 i n.; R. Raszevska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007, s. 13–62; P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 42–70; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 440–458.

²¹ S. Fundowicz, *Decentralizacja...*, s. 42.

²² *Idem*, *Zakłady publiczne...*, s. 173 i n.; por. Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 450.

²³ S. Fundowicz, *Zakłady publiczne...*, s. 188.

Poglądy T. Bigi i W. Klonowieckiego w polskiej doktrynie okresu międzywojennego na temat zakładów publicznych ciągle znajdują uznanie i stanowią podłoże do dalszych badań wśród przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Według T. Bigi sens tworzenia zakładów publicznych polega na wyposażeniu pewnych gałęzi administracji w większą sprawność techniczną i nadaniu samodzielności fachowym organom zarządzającym danym działem. Prowadzi to do dekoncentracji, a w przypadku zakładów samoistnych (mających osobowość prawną) do decentralizacji. Podobny punkt widzenia prezentował W. Klonowiecki, który wskazywał, że „zakłady publiczne samoistne są podmiotami administracji publicznej, będąc osobami prawnymi sprawują funkcje administracji publicznej samodzielnie, nie podlegają władzy hierarchicznej organów administracji rządowej, są zatem jedną z form decentralizacji”²⁴. Poglądy te nie są odosobnione, na co zwraca uwagę E. Ochendowski²⁵, stwierdzając, że „dzięki pracom T. Bigo i W. Klonowieckiego uwidacznia się związek doktryny polskiej z francuską, która również traktuje zakład publiczny jako formę decentralizacji”. Niewątpliwie polska doktryna administracyjna w okresie międzywojennym pozostawała pod wpływem nauki niemieckiej, uznając za główną cechę zakładu publicznego publicznoprawny charakter korzystania z jego świadczeń. Wpływ na naukę polską dorobku doktryny francuskiej i niemieckiej przyczynił się do badania oceny praktycznej przydatności formy zakładu publicznego²⁶.

Ze względu na ramy niniejszej publikacji należy jedynie zaznaczyć, że nie są to jedyni wymienieni polscy przedstawiciele tego okresu, którzy wypowiadają się w zakresie zakładów publicznych (administracyjnych)²⁷. Z reguły nie kwestionowano potrzeby wyodrębnienia instytucji zakładu, ale wątpliwości budziło określenie charakteru prawnego zakładu publicznego. Większość przedstawicieli doktryny okresu międzywojennego uznawała za podstawową cechę pojęcia zakładu publicznego w prawie polskim publicznoprawny charakter korzystania z zakładu. W okresie międzywojennym używano pojęcia „zakład publiczny”. Z przymiotnika „publiczny” zrezygnowano po wojnie, co wiązało się z odrzuceniem w zasadzie podziału prawa na publiczne i prywatne. W opracowaniach monograficznych i podręcznikowych zaczęto używać różnych określeń pojęcia „zakład publiczny”. Przyjmowane w piśmiennictwie różne podziały i klasyfikacje zakładów zmieniały się nie tylko na przestrzeni dziejów ich badania, ale i wciąż ewoluują w doktrynie prawa administracyjnego²⁸. Nie bez znaczenia w konstrukcji prawnej zakładów publicznych jest współcześnie ich podział na zakłady państwowe, samorządowe

²⁴ W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, s. 221.

²⁵ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 67.

²⁶ W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, s. 94 i n.

²⁷ R. Raszevska-Skałicka, *Statut i regulamin...*, s. 29 i n.

²⁸ Z. Czarnik, J. Połuszyński, *Zakład publiczny...*, s. 440.

i prywatne. Zakład stał się jednym z ważniejszych podmiotów administracji publicznej w zakresie wykonywania zadań publicznych, których adresatem są organy państwowe i samorządowe²⁹.

Zakłady publiczne i przedsiębiorstwa publiczne w pierwszych latach po II wojnie światowej w literaturze przedmiotu nazywane były też instytucjami publicznymi. S. Kasznica określał tak „[...] zespół osób i środków rzeczowych utworzonych przez państwo lub przez inny związek publiczno-prawny stanowiący organizacyjną jedność techniczną, a przeznaczony do tego, aby trwale służyć pewnemu szczególnemu, ściśle określone mu celowi publicznemu”³⁰. Autor upatrywał różnicy między nimi w tym, że „zakłady rządzone są przez prawo publiczne, przedsiębiorstwa natomiast podlegają w swoich stosunkach prawu prywatnemu, nie rozporządzają władztwem administracyjnym”³¹. Z kolei T. Bigo dopatrywał się różnicy w tym, że „zakład rozporządza władztwem administracyjnym, a przedsiębiorstwo nie”³². Jego zdaniem przedsiębiorstwo rozporządza w swojej działalności wyłącznie środkami dostępnymi dla każdego prywatnego przedsiębiorstwa, a zakład publiczny – środkami szczególnymi, tj. władztwem zakładowym i policją zakładową. Zakład publiczny może zawsze używać bezpośredniego przymusu administracyjnego, zaś przedsiębiorstwo publiczne, także to skomercjalizowane, takich uprawnień nie posiada, nie wykonuje administracji publicznej³³.

Wypada podkreślić raz jeszcze, iż T. Bigo³⁴ stwierdził, że po pierwsze, „zakład posiada zawsze pewną dozę samodzielności, mieszczącą się w ramach dekoncentracji”. Po drugie, sensu tworzenia zakładów dopatrywał się w tym, „aby pewnej gałęzi administracji nadać większą sprawność techniczną, ta zaś daje się osiągnąć tylko przy pewnej samodzielności fachowych organów zarządzających danym działem”. Natomiast różnicy między przedsiębiorstwem a zakładem publicznym upatrywał w tym, że „zakład rozporządza władztwem administracyjnym, a przedsiębiorstwo nie”³⁵.

4. Na wyeksponowanie w tym miejscu zasługuje koncepcja, że zakład został uznany za jedną z prawnych form decentralizacji administracji, w której istotny sens tkwi w tym, że odpowiednim aktem normatywnym zostaje „wydzielona część majątku narodowego i oddana we względnie samodzielny zarząd, utworzonym w tym celu organom”³⁶. Koncepcja ta przetrwała w doktrynie, współcześnie bowiem zakład publiczny (administracyjny)

²⁹ *Ibidem*, s. 451.

³⁰ S. Kasznica, *Prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 96.

³¹ *Ibidem*, s. 96–97.

³² T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 200.

³³ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 444.

³⁴ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 178–179.

³⁵ *Ibidem*, s. 200; zob. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 63–64.

³⁶ Zob. J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 49; *idem*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 165–166; *idem*, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 115–116; *idem*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 67.

widziany jest w kontekście decentralistycznego modelu wykonywania zadań publicznych. Zakładowe administrowanie w literaturze przedmiotu kojarzone jest z decentralizacją zakładową, tj. odnoszeniem decentralizacji do pewnej (pewnych) sfer aktywności zakładu (E. Ochendowski, M. Elżanowski, J. Homplewicz, J. Boć, P. Lisowski, R. Raszewska-Skałęcka). Przyjmuje się, że zakład administracyjny jest „jednostką organizacyjną zorientowaną na świadczenie – w warunkach stosunku zależności zakładowej – usług niematerialnych z zakresu administracji publicznej, której związkiem macierzystym przeważnie jest podmiot administracji publicznej, wykazującą (prawnie sankcjonowaną) tendencję do zdecentralizowanego prowadzenia działalności podstawowej”³⁷. Zakład administracyjny wykonuje usługi świadczone na rzecz konkretnej grupy użytkowników, przy czym stosunek prawny między stronami ma charakter administracyjnoprawny, a zakład ma wobec swoich użytkowników uprawnienia zwierzchnie – tzw. władztwo zakładowe³⁸.

W gronie wrocławskich przedstawicieli nauki prawa administracyjnego nie brakuje prowadzonych badań w zakresie zakładów administracyjnych (zwłaszcza T. Kuta, J. Boć, B. Adamiak, L. Klat-Wertelecka, P. Lisowski, R. Raszewska-Skałęcka), które nawiązują do wcześniejszych koncepcji wypracowanych w doktrynie, w tym poglądów Tadeusza Bigi³⁹.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Zakład administracyjny w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica”, t. XXXII, Warszawa 1996.
- Bednarczyk-Płachta A., *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Warszawa 2016.

³⁷ P. Lisowski, *Szkoła samorządowa...*, s. 139.

³⁸ Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 110–111.

³⁹ Na ten temat piszą m.in.: T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963; *idem*, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969; *idem*, *Prawo administracyjne w dziedzinie ustroju i zasad funkcjonowania administracji państwowej*, Wrocław 1974; *idem*, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992; J. Boć, T. Kuta T., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984; B. Adamiak, J. Adamiak B., Borkowski J., *Zakład administracyjny w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica”, t. XXXII, Warszawa 1996; Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000; P. Lisowski, *Szkoła samorządowa...*; L. Klat-Wertelecka, *Organy szkoły wyższej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus (red.), *Zarządzanie szkołą wyższą*, Wrocław 2014, s. 123–131; R. Raszewska-Skałęcka, *Koncepcja zakładu administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 2778*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. LXVIII, s. 181–225; *eadem*, *Statut i regulamin...*; *eadem*, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2019.

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, wyd. Juliusz Rodkowski, Kursa Przygotowawcze do Egzaminów i Rygorozów Prawniczych „DELTA” we Lwowie, Lwów 1932.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000.
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008.
- Czarnik Z., Posłuszny J., *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011.
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Fundowicz S., *Zakłady publiczne*, [w:] J. Stelmasiak i J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Janku Z., *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Kasperek F., *Podręcznik prawa politycznego*, t. I, Kraków 1888.
- Klat-Wertelecka L., *Organy szkoły wyższej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus (red.), *Zarządzanie szkołą wyższą*, Wrocław 2014.
- Klonowiecki W., *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawn-administracyjne*, Lublin 1933.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- Kuta T., *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963.
- Kuta T., *Prawo administracyjne w dziedzinie ustroju i zasad funkcjonowania administracji państwowej*, Wrocław 1974.
- Lisowski P., *Regulacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Lisowski P., *Szkoła samorządowa jako zakład administracyjny*, Wrocław 1997 (rozprawa niepubl.).
- Ochendowski E., *Pojęcie i charakter prawny publicznej szkoły wyższej*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007.

- Ochendowski E., *Pojęcie zakładu publicznego*, „Studia Iuridica” 1996, t. XXXII.
- Ochendowski E., *Pozycja prawna studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
- Raszewska-Skałicka R., *Koncepcja zakładu administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2778, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. LXVIII.
- Raszewska-Skałicka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007.
- Raszewska-Skałicka R., *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2019.
- Starośćiak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Starośćiak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965.
- Starośćiak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975.
- Starośćiak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005.

* * *

Streszczenie: W nauce prawa administracyjnego i w państwie na przestrzeni dziejów i zmian ustrojowo-politycznych, w tym uwarunkowań prawnych i społecznych, zaobserwować można różnorodność tworzonych zakładów publicznych, niejednoznaczność ustawodawstwa w zakresie konstrukcji prawnych i charakteru prawnego zakładów publicznych (administracyjnych) jako podmiotów administracji publicznej. W literaturze przedmiotu nie wypracowano dotychczas uniwersalnej i spójnej koncepcji zakładu publicznego (administracyjnego).

Słowa kluczowe: zakład publiczny, podmioty administracji publicznej, decentralizacja zakładowa, władztwo zakładowe, policja zakładowa, użytkownik zakładu publicznego.

