

ANNA BUDNIK<sup>1</sup>

# Wpływ Human Rights Act na definiowanie organu administracji publicznej w Wielkiej Brytanii – uwagi porównawcze

## Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest uchwalony przez parlament brytyjski w 1998 r. Human Rights Act (HRA) i jego wpływ na rozumienie pojęcia organu administracji publicznej w prawie angielskim. Uzasadnieniem podjęcia tematu jest ukazanie rozwoju doktryny brytyjskiego prawa administracyjnego pod wpływem prawa międzynarodowego na wskutek inkorporacji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r.

W artykule ukazano drogę Wielkiej Brytanii do implementacji Konwencji i związane się jej przepisami, a także zmianę w definiowaniu organu władzy publicznej (*public authority*). Wskazano również, że pojęcie organu administracji publicznej na gruncie HRA w Wielkiej Brytanii jest węższe od tej przyjętej na gruncie prawa polskiego i tym samym istnieje mniejsza ochrona obywateli brytyjskich przed działaniem administracji publicznej w tym państwie.

**Słowa kluczowe:** organ administracji publicznej, Human Rights Act, sądowa kontrola administracji, Wielka Brytania

---

<sup>1</sup> Dr Anna Budnik – Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; e-mail: a.budnik@uwb.edu.pl; ORCID: 0000-0002-2892-6900.

ANNA BUDNIK

# The impact of the Human Rights Act on the definition of a public authority in the United Kingdom

## Abstract

The concept of a public authority is a central issue in every legal system since its operation may be challenged by judicial review. The definition of a public authority determines the effective possibility of challenging its activities and thus protecting the rights of citizens in courts.

The subject of the paper is the Human Rights Act (HRA) adopted by the British Parliament in 1998 and its impact on the understanding of the concept of a public authority in British law.

The article shows the development of the theory as well as case law of the British administrative law as a consequence of the incorporation of the European Convention on Human Rights of 1950 to the domestic law. The paper illustrates the way of the United Kingdom from implementation to enforcement of the Convention and discusses how this process has changed the definition of the public authority. It was also pointed out that the notion of a public administration body in the HRA in the UK is narrower than that adopted in Polish law. Therefore, British citizens do not share the same protection against the bodies of the public administration before courts as individuals in the Polish legal system.

**Keywords:** public authority, Human Rights Act, judicial review, United Kingdom

## Wstęp

Pojęcie organu administracji publicznej jest kluczowym zagadnieniem w każdym systemie prawnym. Kontrola sądowa administracji dotyczy bowiem jego działania. Od ustalenia, co należy rozumieć pod pojęciem organu administracji publicznej, zależy możliwość skutecznego zaskarżenia jego działalności i tym samym ochrona praw obywateli przed sądami.

Przedmiotem opracowania jest uchwalony przez parlament brytyjski w 1998 r. Human Rights Act (HRA)<sup>2</sup> i jego wpływ na rozumienie pojęcia organu administracji publicznej w prawie angielskim. Uzasadnieniem podjęcia tematu jest ukazanie rozwoju doktryny angielskiego prawa administracyjnego pod wpływem prawa międzynarodowego na wskutek inkorporacji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r. (dalej powoływana jako Konwencja).

W artykule ukazano drogę Wielkiej Brytanii do implementacji Konwencji i związane się jej przepisami, a także zmianę w definiowaniu organu władzy publicznej (*public authority*). Wskazano również, że pojęcie organu administracji publicznej na gruncie HRA w Wielkiej Brytanii jest węższe od tej przyjętej na gruncie prawa polskiego i tym samym istnieje mniejsza ochrona obywateli brytyjskich przed działaniem administracji publicznej w tym państwie.

## Inkorporacja Europejskiej Konwencji Praw Człowieka do brytyjskiego porządku prawnego

Proces inkorporacji Konwencji na grunt prawa brytyjskiego był długi. Wiąże się to między innymi z podejściem Wielkiej Brytanii do praw człowieka w ogóle. Trzy stulecia przed uchwaleniem HRA w 1998 r., teoria prawa i polityczna traktowała obywateli jako tych, którzy podlegali Koronie i nie posiadali fundamentalnych, pozytywnych praw konstytucyjnych, które przyznawałyby im ochronę przed działaniem państwa i jego przedstawicielami<sup>3</sup>. Pod koniec XVII w. zwyciężyła bowiem koncepcja absolutnej władzy parlamentu. Oznaczało to, że skoro parla-

<sup>2</sup> Dostępny na stronie: [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk) (dostęp: 13.07.2017).

<sup>3</sup> Lord Lester QC, Lord Pannick QC, Javan Herberg (ed.), *Human Rights Law and Practice*, London 2009, s. 1.

ment jest suwerenny, to poddani nie mogą posiadać praw fundamentalnych oznaczających posiadanie szczególnej ochrony konstytucyjnej przeciwko ingerencji parlamentu. Zamiast koncepcji praw istniała idea wolności, które wywodzą się przede wszystkim z dwóch zasad. W myśl pierwszej, obywatele mogą mówić i czynić, co chcą pod warunkiem, że nie łamią praw innych osób. Druga zaś zasada stanowi, że organy władzy publicznej (w tym Korona) mogą czynić tylko to, co jest przewidziane określonymi regułami, do których należy zaliczyć prerogatywy królewskie<sup>4</sup> lub ustawę<sup>5</sup>.

Według niektórych najpewniejszą i najbardziej efektywną gwarancją praw człowieka nie jest surowy legalizm i papierowe gwarancje pisanych konstytucji, czy też Karta Praw, ale dobrotliwe stosowanie dyskrecjonalności przez urzędników publicznych, którzy działają jako obrońcy interesu publicznego i są odpowiedzialni poprzez swoich politycznych zwierzchników przed legislaturą i narodem<sup>6</sup>. Do niedawna sądzono, że efektywną ochronę przed nadużyciem kompetencji publicznych nie stanowią prawnie wykonalne zabezpieczenia. Taką gwarancję miałyby bowiem zapewnić nie do końca jasne konwenanse konstytucyjne, uczciwe postępowanie ministrów, rzetelność służby cywilnej w wykonywaniu delegowanych jej szerokich funkcji publicznych, czujność opozycji, wolna i dynamiczna prasa, dobrze poinformowane społeczeństwo, a także możliwość zmiany rządu poprzez wolne wybory. Niechęć do pisanych praw i odmowa inkorporacji Konwencji była wynikiem nastroju kularów władzy. Zaletą takiego podejścia jest to, że przypomina, iż kultura wolności jest ważniejsza niż formalne prawa, a obowiązkiem władzy wykonawczej, legislatury, a także władzy sądowniczej jest chronić praw człowieka<sup>7</sup>. Taki pogląd był przeciwny ogólnoswiatowemu trendowi uchwalania pisanych konstytucji przez państwa w tamtym okresie.

Stanowiska odnośnie do ratyfikacji Konwencji przez Wielką Brytanię były od samego początku podzielone. Wskazywano między innymi, że przyjęcie Konwencji będzie sprzeczne z teorią odpowiedzialnego rządu. Ostatecznie Wielka Brytania zdecydowała się na ratyfikację Konwencji z uwagi na obawy izolacji tego kraju w Europie. Konwencję ratyfikowano 8 marca 1951 r. z wyjątkiem przepisów

<sup>4</sup> Prerogatywa jest rozumiana w znaczeniu wąskim i szerokim; według tego pierwszego oznacza ona zdolność do zmiany praw i obowiązków oraz statusu obywateli, które jest powierzona w prawie angielskim Koronie; według drugiego oznacza ono każde działanie rządu bez upoważnienia aktu parlamentu („without of authority of an act of the Parliament”), zob. C.D. Campbell, *Monopoly power as public power for the purposes of judicial review*, „Law Quarterly Review July” 2009, 129, s. 499.

<sup>5</sup> Lord Lester QC, Lord Pannick QC, Javan Herberg (ed.), op. cit., s. 2.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 3.

dotyczących jurysdykcji i składania indywidualnej skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), co uczyniono ostatecznie dopiero 14 stycznia 1966 r. Od tamtego momentu do lat 90. ubiegłego wieku Wielka Brytania została skazana przez ETPC w kilkuset sprawach. Powodem tego były niewystarczające gwarancje praw człowieka w prawie brytyjskim. Sytuacja ta stała się jednym z podstawowych argumentów uchwalenia Human Rights Act w 1998 r.<sup>8</sup>

Warto w tym miejscu zastanowić się nad relacjami prawa krajowego i międzynarodowego w Wielkiej Brytanii, aby wyjaśnić, dlaczego samo podpisanie Konwencji nie wystarczyło do tego, aby związała się ona jej przepisami. Na wstępie trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy prawo międzynarodowe jest źródłem prawa w tym państwie.

Jak wynika z analizy L. Jonesa w teorii i orzecznictwie sądowym wyjaśnienie tego problemu odbywa się w odniesieniu do zwyczaju prawa międzynarodowego oraz traktatów międzynarodowych. W przypadku tego pierwszego, można ogólnie powiedzieć, że zwyczaj prawa międzynarodowego jest źródłem prawa w Wielkiej Brytanii z pewnymi zastrzeżeniami wynikającymi z zasady supremacji parlamentu oraz zasady trójpodziału władzy<sup>9</sup>. Stosowanie prawa międzynarodowego jako części porządku krajowego oznacza w tym przypadku, że z zastrzeżeniem nadrzędnej mocy obowiązania ustawy, uprawnienia i obowiązki wynikające ze zwyczajowego prawa międzynarodowego będą uznawane i realizowane przez sądy brytyjskie bez potrzeby jakiegokolwiek ustawy inkorporującej te normy do prawa krajowego<sup>10</sup>.

Jeżeli zaś chodzi o prawo traktatowe, to zmieniają one prawo krajowe tylko w przypadku, gdy zostaną „udomowione”, czyli implementowane przez prawodawstwo krajowe. Wynikają z tego dwie konsekwencje. Po pierwsze nieinkorporowane prawo nie może zmienić prawa wewnętrznego i tym samym nie ma wpływu na prawa jednostek wynikających z *common law* i ustaw. Po drugie, sądy nie mogą interpretować i stosować traktatów<sup>11</sup>. Sądy brytyjskie do czasu wejścia w życie HRA nie miały kompetencji do orzekania na podstawie Konwencji.

Przyjęcie Konwencji przyznało sądom szersze kompetencje orzecznicze i tym samym miało zwiększyć sądową ochronę obywateli przed działaniem państwa i jego organów.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 4–11.

<sup>9</sup> The Hon Mr Justice Lloyd Jones, *Is International Law a Part of the Law of England?*, „Judicial Review” 2011, 16(3), s. 193.

<sup>10</sup> *Oppenheim's International Law*, 9th ed. (1992), s. 57 za: ibidem, s. 196.

<sup>11</sup> Shaheed Fatima, *Using International Law in Domestic Courts – Part II: Undomesticated Treaties*, „Judicial Review” 2003, 8(3), s. 138.

## Funkcjonalne pojęcie organu administracji publicznej przed uchwaleniem Human Rights Act

Jedną z konsekwencji przyjęcia HRA była zmiana definiowania organu administracji publicznej. Wcześniej w celu ustalenia, czy dany podmiot podlegał kontroli sądowoadministracyjnej, decydowało źródło jego kompetencji. Na podstawie Supreme Court Act z 1981 r. kontroli sądowoadministracyjnej podlegały organy, których kompetencja wynikała z ustawy. W sprawie *Council of Civil Service Unions vs Minister for the Civil Service* sąd stwierdził, że może to być także królewska prerogatywa<sup>12</sup>.

W latach 80. ubiegłego wieku Margaret Thatcher rozpoczęła proces konstytucyjnych i instytucjonalnych reform, które polegały między innymi na prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw, działaniu na rzecz samoregulacji przemysłu, a także podporządkowaniu rządowych agencji konkurencji i rynkowej presji, której podlegają prywatne przedsiębiorstwa. Wspólnym celem tych zmian była konieczność zmniejszenia bezpośredniego udziału rządu w życiu społecznym i ekonomicznym<sup>13</sup>.

W wyniku tych reform pojawiło się pytanie o rolę sądów w kontroli wykonywania funkcji, które do tej pory realizowały organy rządu centralnego i samorządu lokalnego, a które teraz miały być wykonywane przez podmioty nierządowe, podlegające w większym lub mniejszym stopniu nadzorowi i regulacji rządu. Odpowiedzi na to pytanie udzieliła Izba Lordów w sprawie *GCHQ*, w której stwierdzono, że decyzja wydana przez rząd centralny podlega kontroli sądowej niezależnie od tego, czy kompetencja do jej wydania wynika z ustawy, *common law*, czy jest prerogatywą<sup>14</sup>. Sąd stwierdził, że to, czy decyzja podlega kontroli, nie zależy od źródła kompetencji, ale od istoty, natury decyzji. Orzeczenie to było wyrazem funkcjonalnego podejścia do prawa administracyjnego, jak i samego pojęcia organu administracji publicznej<sup>15</sup>.

Za ważną, w odniesieniu do tego problemu, należy uznać również sprawę *Takeovers Panel*<sup>16</sup>, w której przedmiotem sporu była między innymi kwestia, czy Panel Miasta do spraw Przejęć i Fuzji powinien podlegać kontroli sądowej. Wskazany podmiot nie posiadał bowiem ani ustawowych, ani prerogatywnych kompetencji

<sup>12</sup> [1985] A.C. 374.

<sup>13</sup> P. Craig, *Administrative law*, London 2008, s. 3.

<sup>14</sup> *Council of Civil Service Union v. Minister for Civil Service* [1985] AC 374.

<sup>15</sup> P. Craig, *op. cit.*, s. 3–4.

<sup>16</sup> *R. vs Panel on Takeovers and Mergers, ex parte Datafin Plc* [1987] QB 815.

do wydawania decyzji. Jego kompetencja nie wynikała również z umowy zawartej pomiędzy Panelem a przedsiębiorcą, którego dotyczyła decyzja. Panel nie był ponadto organem rządowym, ponieważ został utworzony przez prywatne instytucje finansowe. Jego działanie nie miało podstaw prawnych, a jedynie zostało uznane przez stowarzyszenie finansowe. Sąd orzekł, że działanie Panelu podlegało kontroli sądowej z uwagi na to, że pełnił on ważne funkcje regulacyjne o znaczeniu publicznym, które znacząco wpływały na interesy jednostek. Ponadto jego działania zostały włączone w schemat ustawowej regulacji sektora usług finansowych. Zdaniem sądu, gdyby Panel nie istniał, w jego miejsce rząd z pewnością utworzyłby organ ustawowy do wykonywania funkcji, które były przedmiotem działania tej instytucji<sup>17</sup>.

W ciągu dwudziestu lat zmieniło się zatem podejście do definiowania sądowej kontroli administracji publicznej. Istotne stało się, że kontroli podlega realizacja funkcji publicznych wykonywanych zarówno przez podmioty rządowe, jak i pozarządowe<sup>18</sup>.

We wspomnianej sprawie Takeover Panel sąd zasugerował, że źródło kompetencji będzie zazwyczaj decydujące: podmiot, którego źródło kompetencji wynika z ustawy lub prawa wydanego na jej podstawie będzie podlegał kontroli sądowej. Podmiot, którego działanie wynika z umowy nie będzie podlegał takiej kontroli. Jednak, jak dodał, pomiędzy tymi ekstremami jest obszar, w którym pomocne jest spojrzenie nie na źródło kompetencji, ale na jej charakter. Jeżeli podmiot wykonuje funkcje prawa publicznego albo jego funkcje wywołują skutki prawa publicznego, wtedy może być to wystarczające do tego, aby zaskarżyć jego działanie do sądu<sup>19</sup>. W sprawie *R. vs Jockey Club, ex parte Aga Khan*<sup>20</sup> sąd stwierdził, że decyzja Komisji dyscyplinarnej Klubu Dżokejowego, nie mogła być poddana kontroli sądowej, ponieważ Klub nie wypełniał funkcji rządowych, a skarżący zgodził się na związanie regułami klubu poprzez zawarcie umowy. Sąd nie odniósł się do tego, co decyduje o tym, że mamy do czynienia z funkcjami rządowymi. Wskazał, że podmiot powinien działać w zastępstwie organu rządu, na co może wskazywać przekazanie kompetencji, innymi słowy prywatyzacja jego działalności<sup>21</sup>.

Sformułowanie „charakter funkcji” został wyjaśniony w sprawie *R. vs Derbyshire County Council, ex parte Noble*<sup>22</sup>. W myśl tego orzeczenia oznacza on „charakter

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> P. Cane, *Administrative law*, Oxford–New York 2004, s. 4.

<sup>19</sup> *R. vs Panel on Takeovers*, s. 815, 847.

<sup>20</sup> (1993) 1 WLR 909.

<sup>21</sup> M. Sinclair, *Judicial Review of the Exercise of Public Power*, „Denning Law Journal” 1992, 1, s. 196–197.

<sup>22</sup> [1990] I.R.L.R. 332 (C.A.).

publiczny” kompetencji. Publiczny charakter kompetencji zależy zaś od tego, czy występuje „wystarczający element publiczny”<sup>23</sup>. Ustalając znaczenie tego określenia, sądy biorą pod uwagę szereg kryteriów i ich znaczenie. Po pierwsze sprawdza się charakter organu oraz podjętej przez niego decyzji. We wspomnianej sprawie Jockey Club sąd stwierdził, że w przypadku Klubu Dżokejowego jego geneza, historia i członkostwo nie wskazują na to, że podmiot ten był organem publicznym.

Sądy biorą również pod uwagę fakt, czy organ jest samoregulujący się oraz czy jego kompetencja wynika z prawa. Jeżeli chodzi o cechę samoregulacji, to musi wystąpić w niej istotny element publiczny. W sprawie Takeovers Panel sąd stwierdził, że samoregulacja oznacza system, w którym grupa osób, działająca w porozumieniu, stosuje swoją grupową siłę, aby zmusić siebie i innych do przestrzegania kodeksu postępowania, który został przez nich stworzony. W Takeovers wspomniany Panel był podmiotem samoregulującym się, ale, jak zaznaczył sąd, słowo „samoregulująca” może być mylące. Panel regulował nie tylko swoją działalność, ale również wszystkich tych, którzy nie mieli innego wyboru, jak wejść do obrotu, do którego zastosowanie miał kodeks postępowania stworzony przez ten podmiot. Podkreślono, że jest to wystarczający element publiczny u wielu organów, które zostały poddane sądowej jurysdykcji. Samoregulacja w omawianym tu sensie ma znaczenie w tym tylko zakresie, jeżeli oznacza, że na prawa osób trzecich wpływa działanie podmiotu samoregulującego niezależnie od ich wyboru i zgody<sup>24</sup>.

W następnej kolejności sąd bada kodeks postępowania, czyli przepisy regulujące wykonywanie kompetencji organu. Reguły te mogą być w całości nałożone i zmieniane przez sam organ, ale mogą też być narzucone przez organ wyższego stopnia czy ustawę. Sąd będzie badał treść i funkcje reguł działania w celu ustalenia, czy występuje wystarczający element publiczny<sup>25</sup>.

Kolejną rzeczą, na którą sądy zwracają uwagę, jest aktywność (zaangażowanie) rządu, którą należy rozumieć w najszerszym znaczeniu. W tym przypadku badają takie kwestie jak podstawa ustanowienia organu, czy jego działanie jest w jakikolwiek sposób umocowane przez ustawę, czy doszło do wyraźnej lub dorozumianej dewolucji kompetencji rządu, a także czy rząd mógłby wkroczyć i realizować kompetencje danego organu, gdyby nie został on powołany do życia<sup>26</sup>. Sąd bada także, czy ma do czynienia z prywatyzacją, a także czy gdyby dany podmiot nie istniał, to rząd stworzyłby prawo regulujące dany obszar albo interweniowałby w celu

<sup>23</sup> M. Sinclair, op. cit., s. 197.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 198–199.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 200–201.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 201.



stworzenia takich regulacji lub powołałby do tego organ publiczny<sup>27</sup>. Umocowanie do wydawania czy egzekwowania podjętych decyzji wynika z ustaw lub rozporządzeń. W tym przypadku konieczne jest, aby umocowanie to odnosiło się do przedmiotu skargi<sup>28</sup>.

Sądy będą również brały pod uwagę zakres oraz zbiór kompetencji. O tym, że występuje wystarczający element publiczny, będzie decydowało to, czy podmiot wykonujący dane kompetencje ma pozycję organu głównego i o znaczeniu krajowym, czy ma monopol na wykonywanie funkcji<sup>29</sup>.

W dalszej kolejności sąd bierze pod uwagę stosunek pomiędzy organem a podmiotami administrowanymi. Wskazuje się, że kryterium interesu publicznego jest niewystarczające, a istotne są uprawnienia podmiotów administrowanych, wobec których wykonywane są kompetencje. Sądy będą brały pod uwagę liczbę podmiotów, na które wpływ wywiera wykonywana kompetencja lub decyzja. Jeżeli decyzja dotyczy tylko wnioskodawcy lub wszystkich osób, ale ograniczonej klasy, to nie będzie to wystarczające dla celu wymaganego elementu publicznego. Decyzja powinna dotyczyć w tym samym stopniu praw wnioskodawcy, jak i wpływać na prawa innych podmiotów<sup>30</sup>.

Ostatnie sprawy w odniesieniu do kontroli sądowej administracji potwierdzają dotychczasowe orzecznictwo sądowe. Sprawy takie jak *Holmcroft*<sup>31</sup>, *Macleod*<sup>32</sup> i *Worcester Cathedral*<sup>33</sup> wskazują, że nadrzędnym czynnikiem jest natura funkcji, ale sąd przywiązuje również wagę na pozostałych czynnikach, jakimi są charakter organu oraz źródło kompetencji<sup>34</sup>.

---

<sup>27</sup> Ibidem, s. 202–203.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 204.

<sup>29</sup> Szerzej na temat monopolu wykonywania funkcji zob. C.D. Campbell, op. cit.

<sup>30</sup> M. Sinclair, op. cit., s. 209–210.

<sup>31</sup> R. (*Holmcroft Properties*) vs KPMG LLP [2016] EWHC 323 (Admin).

<sup>32</sup> R. (*Macleod*) vs *Governors of Peabody Trust* [2016] EWHC 737 (Admin).

<sup>33</sup> *TH vs Chapter of Worcester Cathedral* [2016] EWHC 1117 (Admin).

<sup>34</sup> A. Williams, *Public Functions and Amenability: Recent Trends*, „*Judicial Review*” 2017, 22(1), s. 26.

## Pojęcie organu administracji publicznej na gruncie Human Rights Act

Problem z definiowaniem organu administracji publicznej pojawił się po raz kolejny w wyniku uchwalenia HRA, a konkretnie sek. 6 tej ustawy, zatytułowanej *Acts of public authorities* (Działania władz publicznych)<sup>35</sup>. W myśl sek. 6(3) HRA:

- „(3) W tej sekcji ‘organ władzy publicznej’ oznacza –
- (a) sąd lub trybunał, oraz
  - (b) każdą osobę, której określone funkcje są funkcjami o charakterze publicznym, ale z wyjątkiem którejkolwiek z izb parlamentu lub osoby sprawującej funkcje w związku z postępowaniem w parlamencie.
- (4) skreślony
- (5) W odniesieniu do konkretnego działania, osoba nie jest organem władzy publicznej na podstawie sek. (3) (b), jeżeli charakter działania jest prywatny”.

Podczas procesu ustawodawczego dotyczącego HRA ministrowie podkreślali, że pojęcie „organ administracji publicznej” (*public authority*) powinno być rozwinięte przez sąd w taki sposób, aby nadać mu szerokie znaczenie<sup>36</sup>. Ponadto Minister Spraw Wewnętrznych zasugerował, że definicja organu władzy publicznej powinna – przynajmniej minimalnie – być zgodna z obowiązującym orzecznictwem Trybunału w Strasburgu, a także, że sądy w celu określenia czym są organy publiczne, powinny opierać się na ocenach stosowanych przez sądy w kontroli sądowej administracji. Była o nich mowa wyżej. Wskazał również, że najlepszym podejściem w definiowaniu organu byłoby odniesienie się do koncepcji funkcji publicznej, co dało podstawę do podziału na „oczywiste” organy administracji publicznej, podmioty posiadające zarówno funkcje publiczne i prywatne oraz podmioty prywatne<sup>37</sup>.

Należy jednak wskazać, że rozbieżność pomiędzy prawem angielskim a Konwencją istniała od samego początku. Ilustruje to sprawa angielskich szkół prywatnych. Co do zasady prawo angielskie wyłącza stosowanie kontroli sądowej, jeżeli

<sup>35</sup> 6. *Acts of public authorities*. (3) In this section “public authority” includes – (a) a court or tribunal, and (b) any person certain of whose functions are functions of a public nature, but does not include either House of Parliament or a person exercising functions in connection with proceedings in Parliament. (4) repealed (5) In relation to a particular act, a person is not a public authority by virtue only of subsection (3)(b) if the nature of the act is private.

<sup>36</sup> N. Bamforth, *The Application of the Human Rights Act 1998 to Public Authorities and Private Bodies*, „Cambridge Law Journal” 1999, 58(1), s. 160.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 160–161.

skarżący dobrowolnie podporządkował się, zazwyczaj w wyniku zawarcia umowy, mocy regulacyjnej podmiotu, którego działanie zostało zaskarżone<sup>38</sup>.

W sprawie *R. vs Fernhill Manor School*, ex parte Brown sąd orzekł, że decyzja o wydaleniu ucznia ze szkoły prywatnej nie podlegała kontroli sądowej. Jego zdaniem relacje pomiędzy szkołami prywatnymi a tymi, którzy do nich uczęszczają, są oparte na umowie, która jest zawarta pomiędzy szkołą a tymi, którzy płacą za edukację ucznia w szkole. Umowa ta jest całkowicie umową prawa prywatnego<sup>39</sup>. ETPC stwierdził, że Wielka Brytania może być odpowiedzialna za naruszenie praw w sprawach dotyczących dyscypliny w szkołach prywatnych, ponieważ koegzystują one z systemem edukacji publicznej, a wynikające z Konwencji prawo do nauki dotyczy w równym stopniu szkół państwowych i prywatnych<sup>40</sup>. Konwencja zatem wymusiła na sądach traktowanie prywatnych szkół jako podmiotów publicznych, których działanie będzie podlegało HRA.

## Trzy rodzaje organów

W wyniku inkorporowania Konwencji doktryna ukształtowała trzy kategorie organów administracji:

- a) „prawdziwe” organy władzy publicznej, których wszystkie funkcje są publiczne; zalicza się do nich rządowe departamenty, władze samorządu lokalnego, władze więzienne, czy policję;
- b) organy hybrydowe, które wykonują zarówno funkcje publiczne, jak i prywatne; zalicza się do nich między innymi Railtrack (którego funkcje dotyczące bezpieczeństwa są zaliczane do funkcji publicznych, zaś działalność związana z rozbudową nieruchomości, jako działalność prywatna); podobnie jest w odniesieniu do działalności medycznej lekarzy, którzy wykonują praktykę w publicznym systemie służby zdrowia (National Health Service) oraz praktykę prywatną; podmioty te – w przeciwieństwie do pierwszej kategorii – nie będą odpowiedzialne w odniesieniu do działań „prywatnych”; ta kategoria podmiotów odzwierciedla zjawisko, w którym duża liczba podmiotów prywatnych, np. przedsiębiorstwa, czy organizacje charytatywne przejęły od „czystych” podmiotów publicznych odpowiedzialność za realizację określonych funkcji publicznych;

<sup>38</sup> Ibidem, s. 162.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Wyrok ETPC z 29.10.1992 r. w sprawie *Y. vs United Kingdom*, skarga nr 14229/88; wyrok ETPC z 25.03.1993 r. w sprawie *Costello-Roberts vs United Kingdom*, skarga nr 89/1991/341/414.

- c) organy bez żadnych funkcji publicznych, które pozostają poza regulacją sek. 6 HRA<sup>41</sup>.

Sądy i trybunały zostały zaliczone do organów władzy publicznej, które na podstawie sek. 6(1) są zobowiązane przestrzegać praw Konwencji. Skoro HRA nie ogranicza tego obowiązku do spraw dotyczących organów administracji publicznej, logicznym wnioskiem jest to, że sądy i trybunały zgodnie z sek. 6(1) powinny orzekać w sposób, który jest zgodny z prawami Konwencji<sup>42</sup>.

Human Rights Act nie definiuje ani nie zawiera listy organów, które należy traktować jako organy publiczne. W prawie brytyjskim jedynie Freedom of Information Act zawiera definicję oraz listę organów administracji publicznej. Uzasadnieniem dla takiego podejścia jest zagwarantowanie jednostkom na podstawie HRA tak dużo ochrony przed nadużyciem władzy przez państwo, jak to tylko możliwe. W związku z tym, to sądom pozostawiono ustalenie, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z organem „hybrydowym”. Jest to zgodne się teleologicznym podejściem do definicji organu administracji publicznej przyjętej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>43</sup>.

Wydaje się jednak, że sądy brytyjskie w sprawach dotyczących stosowania sek. 6 HRA przyjęły wąskie pojmowanie organu administracji publicznej na gruncie HRA.

Pierwszą sprawą, w której sąd był zmuszony ustalić, czy ma do czynienia z organem hybrydowym była sprawa *Donoghue vs Poplar Housing and Regeneration Community Association Ltd and another*. Postępowanie dotyczyło roszczenia o własność nieruchomości będącej własnością spółdzielni mieszkaniowej Poplar, która została zarejestrowana przez Housing Corporation (nierządowy organ publiczny) jako właściciel lokali socjalnych – Registered social landlord (RSL). Lokale socjalne były na podstawie sek. 170 i 213 Housing Act 1996<sup>44</sup> zobowiązane do współpracy z władzami lokalnymi<sup>45</sup>. Poplar został utworzony przez lokalne władze Tower Hamlets, które następnie przenieśli na niego swoje zasoby mieszkaniowe. Ponadto pięciu członków zarządu Poplar było również członkami władz Tower Hamlets. Poplar był również kierowany co do sposobu, w jaki sposób powinien postępować wobec swoich lokatorów. Najemca w Poplar stwierdził, że roszczenie

<sup>41</sup> J. Johnston, *The Meaning of "Public Authority" under the Human Rights Act*, „Judicial Review” 2001, 6(4), s. 251.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 163.

<sup>43</sup> J. Johnston, op. cit., s. 251.

<sup>44</sup> Dostępny na stronie: [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk) (dostęp: 13.07.2017).

<sup>45</sup> Ibidem.

spółdzielni mogłoby naruszyć jego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawa do poszanowania jej mieszkania wynikające z HRA.

Sąd musiał ustalić, czy Poplar jest organem administracji publicznej, aby mógł podlegać HRA. Stwierdził, że o ile działalność spółdzielni mieszkaniowych nie musi obejmować wykonywania zadań publicznych, to w przypadku Poplaru zapewnienie zakwaterowania dla skarżącego i funkcje Poplaru są tak ściśle połączone z Tower Hamlets, że wykonywał on funkcje publiczne, a nie prywatne. Poplar jest zatem funkcjonalnym organem publicznym przynajmniej w tym zakresie. Nie oznacza to, że wszystkie jego funkcje są publicznie. Sąd zaznaczył, że sprawowanie nadzoru przez podmiot publiczny nie zawsze musi oznaczać, że nadzorowane działania mają charakter publiczny<sup>46</sup>.

Orzeczenie to zostało poddane krytyce. Wskazano, że analiza sądu prowadząca do uznania, że ten konkretny właściciel mieszkań socjalnych wykonywał funkcje o publicznym charakterze, była w znacznej mierze oparta na związku z Hamlets Tower. Spotkała się ona z dezaprobatą, ponieważ odnosiła się do związków instytucjonalnych, a nie funkcji<sup>47</sup>.

W kolejnej sprawie Heather, Ward and Callin vs Leonard Cheshire Foundation and the Attorney-General<sup>48</sup>, sąd stwierdził, że decyzja fundacji o zamknięciu domu opieki, której rezydentem był skarżący, nie podlegała zaskarżeniu do sądu, ponieważ fundacja nie była organem administracji publicznej i nie wykonywała żadnych funkcji publicznych w znaczeniu sek. 6 HRA. W uzasadnieniu sąd wskazał, że fundacja została założona przez osoby prywatne, a nie władze lokalne; żaden finansujący organ władzy lokalnej nie jest w stanie zmusić fundacji, aby ta przyjęła konkretną osobę do korzystania z usług; rejestracja fundacji na podstawie Registered Homes Act 1984 nie oznaczała, że będzie ona objęta rodzajem lub zakresem regulacji, które odnoszą się do właścicieli lokali socjalnych; żaden organ ustawowy nie posiadał uprawnień do ingerencji w organizację lub prowadzenie fundacji; fundacja nie posiadała ścisłych relacji z organem ustawowym, ani nie była od niego zależna. Mieszkańcy domów byli tam kierowani przez wiele władz samorządu lokalnego, byli tam również mieszkańcy finansowani prywatnie, jak i osoby finansowane przez lokalne władze służby zdrowia<sup>49</sup>.

W literaturze poddano krytyce orzeczenie Heather z uwagi na konserwatywne podejście sądu do rozumienia organu administracji publicznej. Zwrócono uwagę, że intencją projektodawców HRA była szeroka, a nie zawężająca interpretacja

<sup>46</sup> Ibidem, s. 252.

<sup>47</sup> R. Drabble, *Public Authorities and the Human Rights Act*, „Judicial Review” 2006, 11(1), s. 40.

<sup>48</sup> [2001] EWHC (Admin).

<sup>49</sup> Ibidem, s. 253.

pojęcia organu administracji publicznej zawarta w sek. 6(3) HRA. Sąd odmawiając fundacji charakteru hybrydowego organu administracji publicznej odmówił ochrony prawnej na mocy HRA także rezydentom, których opieka była pokrywana przez władze lokalne<sup>50</sup>.

Podobne uwagi sformułowała Wspólna Komisja Praw Człowieka parlamentu brytyjskiego, która zauważyła, że kryterium stosowane w zakresie praw człowieka jest bardzo problematyczne. Ich zastosowanie prowadzi w wielu przypadkach do sytuacji, gdzie organizacja znajduje się „w butach państwa”, a jednocześnie nie ma obowiązków wynikających z HRA. Oznacza to, że ochrona praw człowieka nie jest uzależniona od rodzaju wykonywanej kompetencji ani od kompetencji dotyczących ingerencji w prawa człowieka, ale na stosunkowo arbitralnym (w zakresie praw człowieka) kryterium powiązań administracyjnych z instytucjami państwa. Konwencja nie daje podstaw do takiego ograniczenia, co stawia pod znakiem zapytania zdolność HRA do realizacji praw w pełnym zakresie, czyli przewidzianym przez projektodawców i tych, którzy dyskutowali i wyrazili zgodę na uchwalenie ustawy w takim kształcie<sup>51</sup>.

Zdaniem Komisji orzecznictwo podjęło niewłaściwy kierunek, koncentrując się na mocy ustawy i bliskości instytucjonalnej wobec państwa, a nie na analizie funkcji. Organ, aby wykonywał funkcje publiczne, nie musi wywodzić podstaw swojego działania z ustawy. Program lub polityka państwa wynikająca z ustawy może być przekazana na mocy porozumienia bez zmiany charakteru uprawnień lub obowiązków. Powiązania instytucjonalne z instytucją publiczną nie są konieczne do identyfikacji funkcji publicznej. Przypisanie odpowiedzialności organów władzy publicznej sektorowi prywatnemu uzasadnione jest tym, że prywatny podmiot działający w celu odciążenia rządu może sprawować jakąś władzę i kontrolę nad realizacją przez jednostki praw wynikających z Konwencji<sup>52</sup>.

## Contracting-out

Podmioty, które mogą pełnić zarówno funkcje prywatne, jak i publiczne, pojawiają się często przy umowach contracting-out. Jak zostało wspomniane wcześniej, związki oparte na umowach tradycyjnie są wyłączone spod kontroli sądowej

---

<sup>50</sup> Ibidem, s. 253–254.

<sup>51</sup> R. Drabble, op. cit., s. 42.

<sup>52</sup> Ibidem, s. 42.

administracji<sup>53</sup>. Jednakże w przypadku umów *contracting out*, czy dostawca usług podlega kontroli, będzie zależało od występowania elementu publicznego, o którym była mowa wcześniej. W sprawie *R. (Dr Julian West) vs Lloyd's of London*<sup>54</sup> sąd orzekł, że w pewnych okolicznościach nawet umowne relacje mogą być poddane kontroli sądowej administracji, jeżeli funkcja jest wystarczająco rządowa. Można więc z tego wyciągnąć wniosek, że uwaga powinna koncentrować się na funkcji, a nie na podmiocie ją wykonującym<sup>55</sup>. Sąd orzekł, że decyzja prywatnego szpitala psychiatrycznego o zmianie kategorii oddziału, na który ma być skierowany pacjent jest sprawą dotyczącą interesu publicznego. Ponadto sąd zwrócił uwagę, że pacjenci, którzy zostali umieszczeni na podstawie przymusu ustawowego, nie zostali przyjęci do szpitala zgodnie z ich własnym wyborem<sup>56</sup>.

Podobnie sąd orzekł w odniesieniu do przedsiębiorstwa świadczącego usługi komunalne i stwierdził, że decyzje przedsiębiorstwa dostarczającego wodę podlegają kontroli sądowej, ponieważ wykonuje ono funkcje, które można by swobodnie nazwać „publicznymi”. Należy jednak odróżnić je od funkcji, które nie są wykonywane w interesie publicznym<sup>57</sup>.

Najczęściej problem odnośnie do organów hybrydowych pojawia się w przypadku domów pomocy społecznej. Wiodącymi rozstrzygnięciami dotyczącymi tych podmiotów są: *Johnson and others vs London Borough of Havering* oraz *YL vs Birmingham City Council and others*. Zostały one wydane na gruncie *National Assistance Act 1948*, który przewiduje obowiązek władz lokalnych do podjęcia działań w celu zapewnienia lokum mieszkalnego dla osób starych, chorych lub niepełnosprawnych. Władze lokalne mogą ten obowiązek realizować samodzielnie albo zapewnić, że będzie on realizowany przez inny podmiot, włączając w to prywatne domy opieki.

W sprawie *Johnson*, skarżąca chciała uniemożliwić przejście domu opieki, w którym przebywała, a znajdującego się w posiadaniu przez władze lokalne pod kontrolę sektora prywatnego. Uważała bowiem, że w ten sposób zostaną ograniczone jej prawa wynikające z *HRA*. Sąd odrzucił te twierdzenia, ponieważ uznał, że dom opieki będzie podlegał rygorystycznym standardom wynikającym z innych ustaw i tym samym rezydent nie będzie pozbawiony żadnych praw<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> A. Lidbetter, J. Randhawa, *Public Body Direct Labour Versus Contracting Out – Accountability and Enforcement*, „*Judicial Review*” 2005, 10(4), s. 326.

<sup>54</sup> [2004] EWCA Civ 506 [2004] 3 All ER 251.

<sup>55</sup> A. Lidbetter, J. Randhawa, op. cit., s. 326.

<sup>56</sup> *R (A) v Partnerships in Care Ltd* [2002] EWHC 529 (Admin) [2002] 1 WLR 2610 at [25].

<sup>57</sup> A. Lidbetter, J. Randhawa, op. cit., s. 327.

<sup>58</sup> J. Bruce, *Private Bodies, Public Functions?*, „*Judicial Review*” 2008, 13(1), s. 12–13.

W sprawie YL skarżąca została umieszczona w prywatnym domu opieki w wyniku porozumienia zawartego przez miasto Birmingham. Dom opieki dążył do jej usunięcia. Złożyła ona skargę na podstawie HRA, gdyż uważała, że dom opieki wykonywał funkcję o charakterze publicznym i podlegał przepisom HRA. Izba Lordów uznała jednak, że dom opieki nie wypełniał funkcji o publicznym charakterze i nie podlegał kontroli sądowej. Zdaniem sądu dom opieki nie wykonywał funkcji, które można by określić jako „rządowe” oraz nie posiadał żadnych szczególnych ustawowych kompetencji wobec tych, którym zapewniał opiekę i mieszkanie. Według niego dom opieki, ani żadny aspekt jego działania poza kosztami związanymi z YL i innymi osobami w jej sytuacji, nie był finansowany przez miasto. W opinii sądu wynikły spór powstał na podstawie prywatnej umowy. Orzeczenie to jest kolejnym, które niestety wskazuje, że żądanie ochrony praw wobec podmiotów prywatnych na podstawie HRA będzie bardzo utrudnione<sup>59</sup>.

Połączona Komisja Praw Człowieka po raz kolejny wyraziła niepokój odnośnie do restrykcyjnej interpretacji przez sądy znaczenia „organu publicznego” i tym samym pozbawienia wielu bezbronnych osób ochrony na podstawie HRA. Rozważyła ona również możliwość rozwiązania tego problemu w drodze legislacyjnej. Jednakże zmiana HRA była traktowana jako ostateczność. Brano pod uwagę uchwalenie dodatkowej, uzupełniającej i interpretacyjnej ustawy, która wyjaśniałaby, że „funkcja o charakterze publicznym” oznacza także funkcje wykonywane na podstawie umów prywatnych z organami administracji publicznej, z których wynika obowiązek ich wykonywania. Wskazano również na możliwość wymienienia konkretnych podmiotów prywatnych, które byłyby traktowane jako „funkcjonalne organy publiczne”<sup>60</sup>.

W doktrynie również poddano krytyce powyższe orzeczenie. W uzasadnieniu do orzeczenia wskazano, że dom opieki był przedsiębiorstwem działającym dla zysku, zawierał umowy z rezydentami i traktował skarżącą w ten sam sposób, jak rezydentów, którzy trafili tam bez udziału władz lokalnych i tym samym nie wypełniał funkcji publicznych, chociaż jego działanie dotyczyło opieki nad osobami starymi i chorymi. Lord Pannick zauważył, że sąd zignorował fakt, że skarżąca została umieszczona w domu na podstawie ustawowego zadania władz lokalnych i że dom opieki był finansowany z publicznych pieniędzy, aby wykonywać zadania w imieniu władz lokalnych. Sąd w uzasadnieniu stwierdził również, że zadanie publiczne nie jest wykonywane przez każdą osobę, z którą władze lokalne zawarły umowy, na podstawie której ma ona wykonywać ustawowe zadania administracji. Lord Pannick wskazał, że należy odróżnić od siebie dwie sytuacje. Jedna z nich,

---

<sup>59</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>60</sup> Ibidem.



to na przykład sytuacja, kiedy minister zawiera umowę na dostawę papieru toaletowego. Prywatny kontraktor z pewnością nie będzie tu wykonywał funkcji publicznych. Jednakże, gdy minister na podstawie ustawy jest zobowiązany do umieszczenia więźniów w areszcie i wykonuje te funkcje poprzez prywatnego kontrahenta, to trudno byłoby poważnie podważyć, że wykonuje on funkcje publiczne. W sprawie YL dom opieki wypełniał jak najbardziej ustawowe zadanie nałożone na władze lokalne – zapewnienie opieki nad starszymi – i nie było to coś pobocznego, czy nieistotnego wobec tego zadania<sup>61</sup>.

## Podsumowanie

Wydaje się, że przyjęcie przez brytyjski parlament HRA nie wzmocniło ochrony obywateli przed naruszeniem Konwencji przez państwo brytyjskie. Wprowadzie orzecznictwo sądowe już dawno przyjęło funkcjonalne rozumienie organu administracji publicznej, jednakże nie oznacza to, że będzie miało ono zastosowanie na gruncie HRA. Widać zatem, że pojęcie organu administracji publicznej będzie różne w zależności od tego, z jakim reżimem prawnym będziemy mieli do czynienia.

Inaczej jest na przykład w prawie polskim. W myśl art. 1 ustawy z dnia z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>62</sup>: „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowo administracyjne)”. W myśl zaś art. 3. § 1 p.p.s.a. „Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie”.

Przedmiotem tej kontroli są władcze działania lub zaniechania organów administracji publicznej, a sąd administracyjny bada – co do zasady – wyłącznie zgodność z prawem zaskarżonego aktu lub czynności organu administracji publicznej<sup>63</sup>.

Przy ustalaniu pojęcia „administracji publicznej”, do którego odwołują się te przepisy, sądy zazwyczaj odwoływać się będą do systemu organów administracji

<sup>61</sup> Lord Pannick QC, *Functions of a public nature*, „Judicial Review” 2009, 12(1), s. 111.

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 z późn. zm.), dalej jako p.p.s.a.

<sup>63</sup> Plesnarowicz-Durska E., *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2014, Lex/el.

publicznej, a nie do cech administracji publicznej wypracowanych przez doktrynę prawa administracyjnego<sup>64</sup>.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie definiuje, czym jest organ administracji publicznej i w związku z tym należy przyjąć, że na gruncie tej ustawy należy posługiwać się definicją organu administracji publicznej zawartą w art. 5 § 2 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>65</sup>. W myśl tego przepisu przez organy administracji publicznej należy rozumieć ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a. Czyli przez organy administracji publicznej należy rozumieć nie tylko organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym (o których stanowi art. 1 pkt 1 k.p.a.), ale także organy państwowe i inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych.

O tym, jakie inne organy państwowe lub inne podmioty będą miały prawo prowadzić postępowanie jurysdykcyjne, będą decydować ustawy szczególne. Treść art. 1 pkt 2 k.p.a. akcentuje instytucję porozumień jako podstawę prawną ustalenia właściwości organu (podmiotu) do wydawania decyzji. Może być ono zawarte między podmiotami niepowiązanymi ze sobą zależnością organizacyjną, a jego przedmiotem jest wykonywanie zadań publicznych<sup>66</sup>.

Wykonywaniu przez państwo jego szerokich i różnorodnych funkcji mogą zatem służyć najrozmaitsze struktury organizacyjne o zróżnicowanym charakterze prawnym<sup>67</sup>.

Zadania państwa realizują nie tylko organy państwowe w ścisłym tego słowa znaczeniu, lecz również inne państwowe jednostki organizacyjne (przedsiębiorstwa państwowe, zakłady administracyjne itp.). Zadania te mogą wykonywać również organy samorządu terytorialnego, samorządów zawodowych, organizacji społecznych, a także podmioty prywatne prowadzące pożądaną z punktu widzenia realizacji zadań publicznych rodzaj działalności<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.

<sup>65</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.), dalej jako k.p.a.

<sup>66</sup> Cz. Martysz, *Komentarz do art.1 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el.

<sup>67</sup> T. Woś (red.), *Art. 3. Zakres działania sądów administracyjnych, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Lex/el.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

Zatem przy uwzględnieniu zadań, które określona jednostka organizacyjna realizuje, a nie jej miejsca w strukturze aparatu państwowego, przez pojęcie organu administracji publicznej należy rozumieć każdy organ państwa i każdą inną (samorządową, społeczną itp.) jednostkę organizacyjną, która chociażby incydentalnie realizuje zadania państwa w zakresie wyżej określonym. Jest to kategoria organów administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym<sup>69</sup>. Podmiotowy zakres stosowania zarówno k.p.a., jak i p.p.s.a. wykracza zatem poza organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym i nie ma charakteru zamkniętego. Bez względu jednak na ich miejsce w strukturze organów państwa, gdy z mocy prawa czy wskutek zawartego porozumienia będzie im powierzone wydawanie decyzji administracyjnych, podmioty te będą pełniły funkcje organów administracji publicznej w rozumieniu k.p.a. i podlegały tym samym kontroli sądownoadministracyjnej<sup>70</sup>.

Z powyższego widać, że podczas gdy w systemie polskim mamy do czynienia z jednolitym pojmowaniem organu administracji publicznej na gruncie kontroli sądowej administracji publicznej, o tyle wprawie brytyjskim sądy dokonują zawężającej interpretacji tego pojęcia w przypadku realizacji praw konwencyjnych. Wynika z tego, że Wielka Brytania, w przeciwieństwie do np. prawa polskiego, nie gwarantuje pełnej gwarancji realizacji przepisów Konwencji i tym samym nie zapewnia pełnej ochrony obywateli przed działaniem państwa i podmiotów działających w jego imieniu.

## Bibliografia

- Bamforth N., *The Application of the Human Rights Act 1998 to Public Authorities and Private Bodies*, „Cambridge Law Journal” 1999, 58(1).
- Bruce J., *Private Bodies, Public Functions?*, „Judicial Review” 2008, 13(1).
- Campbell C.D., *Monopoly power as public power for the purposes of judicial review*, „Law Quarterly Review July” 2009, 129.
- Cane P., *Administrative law*, Oxford–New York 2004.
- Craig P., *Administrative law*, London 2008.
- Drabble R., *Public Authorities and the Human Rights Act*, „Judicial Review” 2006, 11(1).
- Jaśkowska M., *Właściwość sądów administracyjnych (zağadnienia wybrane)*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
- Johnston J., *The Meaning of “Public Authority” under the Human Rights Act*, „Judicial Review” 2001, 6(4).

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> Cz. Martysz, op. cit.

- Lidbetter A., Randhawa J., *Public Body Direct Labour Versus Contracting Out – Accountability and Enforcement*, „Judicial Review” 2005, 10(4).
- Lord Lester QC, Lord Pannick QC, Javan Herberg (ed.), *Human Rights Law and Practice*, London 2009.
- Lord Pannick QC, *Functions of a public nature*, „Judicial Review” 2009, 12(1).
- Martysz Cz., *Komentarz do art.1 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el.
- Plesnarowicz-Durska E., *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2014, Lex/el.
- Shaheed Fatima, *Using International Law in Domestic Courts – Part II: Undomesticated Treaties*, „Judicial Review” 2003, 8(3).
- Sinclair M., *Judicial Review of the Exercise of Public Power*, „Denning Law Journal” 1992, 1.
- The Hon Mr Justice Lloyd Jones, *Is International Law a Part of the Law of England?*, „Judicial Review” 2011, 16(3).
- Williams A., *Public Functions and Amenability: Recent Trends*, „Judicial Review” 2017, 22(1).
- Woś T. (red.), *Art. 3. Zakres działania sądów administracyjnych, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Lex/el.