

Jakub Szremski

Organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym – próba klasyfikacji

Streszczenie

Oprócz organów administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach umocowane ustawowo są również organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Ustawodawca przyznaje kompetencję do wydawania decyzji podmiotom o różnym charakterze prawnym – zarówno państwowym, jak i prywatnym. Organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym można jednak uporządkować wedle kryterium „bliskości związania” ze strukturą państwa. Tym samym mogą to być podmioty od państwowych, przez *quasi*-publiczne, aż po prywatnoprawne. Można zatem wyróżnić trzy grupy „organów funkcjonalnych”. Po pierwsze, o charakterze publicznoprawnym – należące do szeroko rozumianego aparatu państwowego. Po drugie, o charakterze *quasi*-publicznym – niemające charakteru ani w pełni publicznego, ani prywatnego (o charakterze mieszanym). Po trzecie, podmioty o charakterze prywatnoprawnym.

1. Uwagi wprowadzające

Zakres pojęcia organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym wyznacza kompetencja ogólna, którą ustawodawca ustanowił w art. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹. Zgodnie z tymi przepisami zdolność prawną do prowadzenia postępowania administracyjnego mają organy administracji publicznej oraz inne organy państwowe i inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwienia spraw określonych w art. 1 pkt 1. Regulacja art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. doprecyzowuje natomiast pojęcie organu administracji publicznej. Zgodnie z tym

¹ Ustawa z 14.6.2020 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020, poz. 256 ze zm.), zwana dalej „k.p.a.”.

przepisem, 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 niezespalonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe i inne podmioty, gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych.

Przyjęte w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. rozwiązanie oparte jest na koncepcji otwartej kompetencji ogólnej. K. Jandy-Jendrośka i J. Jendrośka procesową kompetencję ogólną definiują jako zdolność prawną organów administrujących do załatwiania spraw administracyjnych w danym układzie postępowania². Natomiast, jak zauważa B. Adamiak, otwarta kompetencja ogólna do prowadzenia postępowania administracyjnego została przyjęta przez przyznanie kompetencji ogólnej innym organom państwowym oraz innym podmiotom, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej³. Wyliczenie systemu organów, którym przysługuje kompetencja ogólna, nie jest zamknięte⁴. Kryterium otwartej kompetencji ogólnej pozwala na określenie zakresu⁵ pojęcia organu administracji publicznej zdolnego do uruchomienia, prowadzenia i zakończenia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Jak podkreśla się w doktrynie, pojęcie organu na płaszczyźnie prawa procesowego opiera się na szerokiej legalnej definicji organu administracji publicznej, stworzonej dla potrzeb postępowania administracyjnego⁶.

Definicja kodeksowa organu administracji publicznej stanowi zatem legalną definicję tego podmiotu, przydatną w kontekście dopuszczalności jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Jak słusznie podkreśla się w piśmiennictwie, dokonanie wyczerpującej wykładni pojęcia „organu administracji publicznej” na gruncie k.p.a. nie jest możliwe, z uwagi na to, iż kodeksowe ujęcie tego zagadnienia znacznie wykracza poza organy administracji

² K. Jandy-Jendrośka i J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, Wrocław 1978, s. 179.

³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, System Prawa Administracyjnego, t. 9, Warszawa 2010, s. 101.

⁴ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2009, s. 103-104.

⁵ Zgodnie z § 153 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), definicję zakresową (wyliczającą elementy składowe zakresu) formułuje się w jednym przepisie prawnym i obejmuje się nią cały zakres definiowanego pojęcia. Wedle ust. 2, jeżeli wyliczenie wszystkich elementów zakresu definiowanego pojęcia w jednym przepisie prawnym nie jest możliwe, w definicji wyraźnie zaznacza się, że tekst tej samej lub innej ustawy zawiera nadto elementy uzupełniające tę definicję, w szczególności przez użycie zwrotu: „...i inne wskazane w przepisach...”.

⁶ M. Stahl [w:] *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, System Prawa Administracyjnego, t. 6, Warszawa 2011, s. 69.

publicznej w znaczeniu ustrojowym⁷. Jak słusznie podkreśla J. Niczyporuk, z punktu widzenia aktualnego prawa administracyjnego proceduralnego koncepcja organu administracji publicznej w rozumieniu ustrojowym nie spełnia wszystkich oczekiwań⁸. Dlatego prawo administracyjne proceduralne wspiera teorię funkcjonalną organu administracji publicznej, gdy formułuje szeroką definicję legalną organu administracji publicznej⁹. Pojęcie proceduralne organu administracji publicznej obejmuje bowiem zarówno organy w znaczeniu ustrojowym (należące do struktury administracji publicznej), jaki i organy w znaczeniu funkcjonalnym (istniejące poza strukturą administracji publicznej).

Organ administracji publicznej w rozumieniu przepisów k.p.a. można zatem zdefiniować jako podmiot należący do struktury administracji publicznej (w znaczeniu ustrojowym), jaki i nienależący do tej struktury (w znaczeniu funkcjonalnym), który posiada przyznaną przepisami administracyjnego prawa procesowego i materialnego, kompetencję proceduralną do rozstrzygania indywidualnych spraw administracyjnych w formie decyzji na drodze jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego.

Celem artykułu jest przedstawienie podziału organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym (na podmioty państwowe, *quasi*-publiczne oraz prywatne), a także analiza obowiązujących przepisów prawa administracyjnego, doktryny oraz orzecznictwa w zakresie podmiotów, którym można przypisać status organu administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Konieczne jest także ukazanie problemów praktycznych w zakresie sprawowania orzecznictwa administracyjnego przez te podmioty, a także ukazanie niejasności przepisów prawa administracyjnego w zakresie powierzania jurysdykcji administracyjnej takim podmiotom.

2. Próba klasyfikacji organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym

Oprócz organów administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach umocowane ustawowo są również organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. O ile zakreślenie kręgu organów w znaczeniu ustrojowym jest możliwe ze względu na definicję kodeksową zawartą w art. 5 § 3 k.p.a., o tyle

⁷ Cz. Martysz, *Pojęcie organu administracji publicznej w Kodeksie postępowania administracyjnego*, „*Micellaanea Iuridica*” 2003, nr 2, s. 116.

⁸ J. Niczyporuk, *Koncepcja organu administracji publicznej z perspektywy kodyfikacyjnej* [w:] red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego*, Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego, Warszawa 2018, s. 235-242.

⁹ Zob. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 49-66.

wymienienie organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym nie jest w pełni wykonalne.

Grupa tych podmiotów nie jest bowiem spójna ani zamknięta. Organ taki definiowany jest w piśmiennictwie jako każdy podmiot, któremu ustawa przyznaje kompetencje z zakresu prawa administracyjnego niezależnie od tego, czy stanowi część struktury państwa, czy też innego podmiotu niż państwo (gminy albo organizacji społecznej)¹⁰. W doktrynie podkreśla się, że są to wszystkie podmioty, które mają kompetencję administracyjną przyznaną im wyraźnie przez ustawę, a więc które są uprawnione i jednocześnie zobowiązane do korzystania z określonej formy (form) działania, należącej do działań administracyjnych, niezależnie od tego, czy stanowią część aparatu państwowego, czy też innego podmiotu¹¹. Wskazuje się także, że są to podmioty o bardzo zróżnicowanym charakterze, ale nie wchodzące w skład systemu organizacyjnego administracji publicznej, które na mocy prawa zostały powołane do załatwienia spraw z zakresu tej administracji w miejsce organów administracyjnych¹². Kategoria tych podmiotów jest bardzo pojemna; przynależność do niej w zasadzie nie jest uwarunkowana sprecyzowanymi cechami bądź właściwościami strukturalnymi wchodzącego w rachubę podmiotu, lecz przypisaniem doń kompetencji jurysdykcyjnej¹³. Podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy w konkretnej sprawie podmioty te wykonują funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej, czy wykonują własne funkcje o charakterze organizatorskim. Dla tego typu podmiotów wykonywanie działalności administracyjnej będzie stanowiło jedynie margines, niewielki wycinek ich zadań¹⁴. W doktrynie podkreśla się jednak, że nie można podmiotu, który sam ustawodawca wyraźnie określa jako „organ administracji publicznej”, zaliczać do kategorii „innych organów państwowych” i „innych podmiotów”, o których mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a., określanych z reguły mianem „funkcjonalnych organów administracji publicznej”¹⁵.

Ustawodawca przyznaje kompetencję do wydawania decyzji podmiotom o różnym charakterze prawnym – zarówno państwowym, jak i prywatnym. Organy administracji

¹⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1996, s. 47 i 48.

¹¹ P. Daniel, *Organ administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2018, s. 4.

¹² J.P. Tarno, *Rola administracji publicznej w świetle nowej Konstytucji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy. Administracja Publiczna” 2000 z. 2, s. 28.

¹³ T. Kielkowski [w:] *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, G. Łaszczycza, A. Matan, System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 1., Warszawa 2018, s. 92.

¹⁴ A. Skóra [w:] *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer, Olsztyn 2020, s. 78.

¹⁵ W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (proponycje zmian przepisów k.p.a.)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2013, nr 4, s. 11.

publicznej w znaczeniu funkcjonalnym można zatem uporządkować wedle kryterium „bliskości związania” ze strukturą państwa. Można zatem wyróżnić trzy grupy takich organów. Po pierwsze, o charakterze państwowym – należące do szeroko rozumianego aparatu państwowego. Po drugie, o charakterze *quasi*-publicznym – niemające charakteru ani w pełni publicznego, ani prywatnego (o charakterze mieszanym). Po trzecie, podmioty o charakterze prywatnoprawnym.

3. Organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym o charakterze państwowym

W ramach kategorii organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym można wyróżnić organy o charakterze państwowym, które jednak nie zaliczają się do klasycznej struktury organów administracji publicznej. Nie są bowiem ani organami administracji rządowej, ani organami administracji samorządowej. Jednak należą one do szeroko rozumianego aparatu państwa. Jak podkreśla się w doktrynie, aparat państwowy jako pewna celowo zorganizowana całość składa się z części wyodrębnionych funkcjonalnie, a w konsekwencji wyróżniających się od pozostałych pod względem organizacyjnym. W obrębie całości aparatu państwowego występują wyodrębnione komórki, grupujące ludzi służących realizacji rodzajowo i kierunkowo określonych zadań państwowych¹⁶.

Do takich podmiotów państwowych, zdaniem B. Adamiak, należy zaliczyć agencje państwowe prowadzone w formie państwowej osoby prawnej¹⁷. Na gruncie prawa administracyjnego przez agencje rozumie się państwowe jednostki organizacyjne usytuowane na szczeblu centralnym, które zostały powołane przez organy państwa do wykonywania administracji publicznej w konkretnej wyznaczonej dziedzinie¹⁸. Takim podmiotem jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Agencja nie jest organem administracji w ścisłym tego słowa znaczeniu, wykonuje jednak zadania z zakresu administracji publicznej. Ze względu na charakter tych zadań (wspieranie rozwoju obszarów wiejskich i produkcji rolnej) i charakter kompetencji, nie można uznać, żeby ARiMR była w całym obszarze jej działania upoważniona do stosowania środków władczych¹⁹. Podobnie uznał NSA

¹⁶ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969, s. 156.

¹⁷ B. Adamiak, *Koncepcja otwartej kompetencji ogólnej w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej*. Księga jubileuszowa z okazji 60 rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 20.

¹⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 205.

¹⁹ J. Bieluk, B. Łobos-Kotowska, *Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego: Komentarz*, Warszawa 2008, s. 56.

w wyroku z 8.6.2006 r.²⁰, w którym stwierdził, że ze względu na charakter zadań (wspieranie rozwoju obszarów wiejskich i produkcji rolnej) i charakter kompetencji nie można uznać, żeby ARiMR była w całym obszarze jej działania upoważniona do stosowania środków o charakterze władczym. Dlatego też należy traktować ją jako organ o charakterze funkcjonalnym w takim zakresie, w jakim jest ona uprawniona do działania w formach o charakterze władczym. Działanie w charakterze władczym wynikać może z wyraźnego przepisu prawa lub pośrednio z charakteru wykonywanej czynności. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z 9.5.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²¹, organem Agencji jest Prezes powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Prezes Rady Ministrów odwołuje Prezesa Agencji. Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 4 u.o.a.r.m.r., pomoc finansową na przygotowanie wniosku o rejestrację nazw i oznaczeń geograficznych przyznaje, w drodze decyzji administracyjnej, Prezes Agencji. Należy zatem uznać, że agencje państwowe działające w formie osób prawnych są związane z realizacją niektórych zadań publicznych, jednak nie są upoważnione w całym obszarze swej działalności do wydawania aktów władczych. Podmioty takie, na mocy ustaw szczególnych, wyposażone są w możliwości wydawania decyzji administracyjnych co do poszczególnych spraw. Jednak należy traktować takie podmioty jako organy administracji publicznej procesowe w znaczeniu funkcjonalnym, a nie organy administracji publicznej w ujęciu klasycznym. Zatem mogą one stosować formę decyzji do załatwiania określonych spraw, jedynie wówczas kiedy mają do tego wyraźne ustawowe upoważnienie.

Do organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym o charakterze państwowym należy także zaliczyć ZUS. Stosownie do art. 66 ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²², ZUS jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, a nad zgodnością jej działań z prawem nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów. Jak podkreśla W. Chróścielewski, ZUS w zakresie swych uprawnień orzeczniczych musi być uznawany za funkcjonalny organ administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 2 k.p.a., bowiem z formalnego punktu widzenia nie może być już zaliczany do organów administracji publicznej²³. Nie należy jednak samego ZUS-u jako jednostki organizacyjnej wiązać z jego Prezesem, jako podmiotem stanowiącym organ

²⁰ Wyrok NSA z 8.6.2008 r., sygn. akt II GSK 63/06, ONSA 2007, nr 3, poz. 59.

²¹ Ustawa z 9.5.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1505 ze zm.), zwana dalej „u.o.a.r.m.r.”.

²² Ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.).

²³ W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 listopada 2006 r., II GSK 225/06*, OSP 2008, nr 1, poz. 4.

administracji publicznej, a co za tym idzie wyposażonym w kompetencję do wydawania decyzji administracyjnych. Jak bowiem podkreśla NSA w wyroku z 15.11.2006 r., z przepisów ustawy określających podmiotowość publicznoprawną ZUS-u oraz zakres i sposób wykonywania podstawowych jego zadań wynika konieczność daleko posuniętej, wewnętrznej dekoncentracji kompetencji do działania w charakterze organu administracji publicznej. Jeżeli dodatkowo uwzględni się skalę działania ZUS, mierzoną liczbą ubezpieczonych i liczbą pracowników zajmujących się załatwianiem ich spraw, to trudno byłoby uznać za racjonalne takie rozwiązanie, które wymaga, aby Prezes ZUS udzielał bezpośrednio każdemu pracownikowi zajmującemu się załatwianiem spraw ubezpieczonych upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Zakładu²⁴.

Należy zauważyć, że powierzenie orzecznictwa administracyjnego tak rozbudowanemu strukturalnie oraz personalnie podmiotowi jak ZUS powinno być uregulowane przez ustawodawcę bardziej precyzyjnie. Ustawodawca powierza prowadzenie postępowania administracyjnego oraz wydawanie decyzji administracyjnych ZUS-owi jako organowi administracji publicznej w rozumieniu funkcjonalnym, jednak nie określa wyraźnie jaki podmiot w ramach tej jednostki organizacyjnej jest umocowany do wydawania decyzji administracyjnych. Tym samym, powoduje to znaczne trudności praktyczne w zakresie odpowiedzialności pracowników ZUS-u za prowadzenie postępowań administracyjnych, w tym także za sporządzanie i wydawanie decyzji administracyjnych w konkretnych sprawach. W ramach bowiem spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych wydawanych jest wiele decyzji administracyjnych z różnych zakresów zadań ZUS-u. Zadaniem natomiast prawodawcy jest ustawowe „wyznaczenie” konkretnych osób w ramach struktury ZUS-u do załatwiania spraw określonego rodzaju.

Innym organem o charakterze państwowym, który można zaliczyć do pierwszej kategorii organów administracji publicznej procesowych w znaczeniu funkcjonalnym jest Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT). KRRiT jest konstytucyjnym organem państwowym, który uznaje się za swoisty organ administracji państwowej, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., łączący w sobie funkcje zarządcze i kontrolne w sprawach z zakresu radiofonii i telewizji, powołany do realizacji zadania budowy demokratycznego ładu medialnego²⁵. Podkreśla się również, że KRRiT jest konstytucyjnym organem państwa wyposażonym w szereg istotnych kompetencji, których realizacja (rozstrzygnięcia w formie

²⁴ Wyrok NSA z 15.11.2006 r., sygn. akt II GSK 225/06, ONSAiWSA 2007, nr 3, poz. 68.

²⁵ M. Cherka, M. Wierzbowski [w:] *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel System Prawa Administracyjnego. Tom 6, Warszawa 2011, s. 294.

uchwał i wydawanie decyzji administracyjnych) stanowi element wykonywania przez państwo jego funkcji²⁶. Podmiot ten nie stanowi jednak części systemu organów administracji publicznej. Jednakże równocześnie Krajowej Radzie zostały przypisane kompetencje typowe dla organów administracyjnych²⁷. Tym samym należy zaznaczyć, że ani w doktrynie, ani w orzecznictwie, nie ma wątpliwości co do faktu, iż KRRiT stanowi organ o charakterze państwowym, któremu przyznano władztwo administracyjne co do niektórych rodzajów spraw, jednocześnie nie można jej zaklasyfikować do organów administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym.

Możliwość rozstrzygnięcia spraw w formie decyzji administracyjnej w przypadku tego organu została przewidziana w sprawach dotyczących przyznawania koncesji. Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji²⁸, organem właściwym w sprawach koncesji jest Przewodniczący Krajowej Rady. Wedle art. 33 ust. 4 natomiast, Przewodniczący Krajowej Rady podejmuje decyzję w sprawie koncesji na podstawie uchwały Krajowej Rady. Decyzja w tej sprawie jest ostateczna. W orzecznictwie podkreśla się jednakże, że zwrot „na podstawie uchwały” wskazuje, że w postępowaniu koncesyjnym wymagana jest współpraca Przewodniczącego Krajowej Rady oraz Krajowej Rady. Przewodniczący wydaje co prawda decyzję w sprawie koncesji, jednakże dokonuje tego na podstawie uchwały Krajowej Rady. Ustawodawca w istotny sposób ogranicza zatem swobodę podejmowania decyzji przez przewodniczącego, uzależniając możliwość udzielenia koncesji lub podjęcia innej decyzji w przedmiocie koncesji od uchwały KRRiT. Decyzja przewodniczącego KRRiT musi znajdować oparcie i uzasadnienie w uchwale KRRiT²⁹. Nie zmienia to jednak faktu, iż organem wydającym decyzję, a tym samym prowadzącym postępowanie w sprawie wydania przedmiotowej koncesji, jest Przewodniczący KRRiT, nie natomiast sama Rada.

Do organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, które mieszczą się w szeroko rozumianym aparacie państwowym należy także zaliczyć organy administracji sądowej – chociażby prezesa sądu powszechnego. Jak podkreśla WSA w Białymstoku w postanowieniu z 20.9.2016 r., prezes sądu okręgowego nie jest organem administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, należy bowiem do organów władzy sądowniczej. Z racji tego jednak, że pełni pewne funkcje administracyjne, w przypadkach wskazanych w obowiązujących przepisach może działać w formach przewidzianych dla „ustrojowych”

²⁶ Wyrok TK z 23.3.2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.

²⁷ K.A. Wąsowski, *Charakter prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji: próba charakterystyki*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 4/1, s. 245.

²⁸ Ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 805 ze z zm.).

²⁹ Wyrok NSA z 27.2.2018 r., sygn. akt II GSK 1412/16, LEX nr 2483493.

organów administracyjnych i wówczas będzie takim organem w znaczeniu funkcjonalnym, z racji wykonywanych przez siebie funkcji. Zgodnie z treścią art. 5 § 2 k.p.a. prezes sądu okręgowego mógłby być uznany za organ administracji publicznej, gdyż jest innym niż organ administracji publicznej organem państwowym tylko wtedy, gdyby był powołany do załatwienia spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej³⁰.

Przykładem kompetencji procesowej do wydawania decyzji administracyjnej jest kompetencja prezesa sądu okręgowego w sprawie zwalniania z funkcji biegłego. Zgodnie z art. 157 § 1 ustawy z 27.7.2001 r. o ustroju sądów powszechnych³¹, prezes sądu okręgowego ustanawia biegłych sądowych i prowadzi ich listę. W myśl § 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie biegłych sądowych³², prezes (sądu okręgowego) zwalnia z funkcji biegłego, jeżeli biegły utracił warunki do pełnienia tej funkcji albo gdy zostanie stwierdzone, że w chwili ustanowienia warunkom tym nie odpowiadał i nadal im nie odpowiada. W przepisach u.s.p. oraz rozporządzenia w sprawie biegłych sądowych przyjęto zatem, że organem właściwym w sprawach dotyczących ustanowienia biegłego oraz zwolnienia go z funkcji jest prezes sądu okręgowego. Wydając w sprawie postanowienie w oparciu o przepisy k.p.a. i rozporządzenia w sprawie biegłych sądowych, prezes sądu działa w charakterze organu administracji publicznej, nie wykonując w tym zakresie zadań mieszczących się w pojęciu sprawowania wymiaru sprawiedliwości i innej ochrony prawnej, a zatem zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 u.s.p. Należy bowiem podkreślić, że prezes sądu okręgowego jest nie tylko organem sądu (art. 21 pkt 2 u.s.p.), ale jest również organem administracji państwowej, jeżeli przepisy prawa przyznają mu kompetencje do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Skoro sprawy związane z ustanowieniem i zwolnieniem z funkcji biegłego zostały powierzone prezesowi sądu okręgowego i są to sprawy załatwiane w drodze decyzji administracyjnej, to należy przyjąć, że są to sprawy z zakresu administracji publicznej³³.

4. Organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym o charakterze *quasi-publicznym*

³⁰ Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 20.9.2016 r., sygn. akt II SAB/Bk 82/16, LEX nr 2115399.

³¹ Ustawa z 27.7.2001 r. o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.), zwana dalej u.s.p.

³² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 24.1.2005 r. w sprawie biegłych sądowych (Dz.U. 2005, nr 15, poz. 133).

³³ Wyrok WSA we Wrocławiu z 7.11.2019 r., sygn. akt III SA/Wr 159/19, LEX nr 3079189.

Kolejną grupą organów administracyjnych w znaczeniu funkcjonalnym są podmioty o charakterze *quasi*-publicznym. Organów tych nie można zaliczyć do podmiotów o charakterze „czysto” państwowym, ani też do podmiotów o charakterze prywatnoprawnym. Takimi podmiotami natomiast będą chociażby organy samorządu zawodowego. W piśmiennictwie podkreśla się, że organy samorządu zawodowego mają przyznaną osobowość prawną o podwójnym charakterze – mającą zarówno aspekt prywatno-jak i publicznoprawny³⁴.

Organem samorządu zawodowego wyposażonym w kompetencję do wydawania decyzji jest okręgowa rada adwokacka. Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z 26.5.1982 r. – Prawo o adwokaturze³⁵, okręgowe rady adwokackie mają kompetencję do podejmowania uchwał w sprawie wpisu na listę adwokatów, a na podstawie art. 72 ust. 1 p.o.a., do podejmowania uchwał o skreśleniu z listy adwokatów i aplikantów adwokackich. Okręgowa rady adwokacka jest jednym z organów izby adwokackiej (art. 39 pkt 2 p.o.a.). Jak podkreśla P. Razowski, izba adwokacka jest korporacją prawa publicznego, powołaną na podstawie przepisów ustawy (p.o.a.), zrzeszającą adwokatów i aplikantów adwokackich, wyposażoną w osobowość prawną (art. 10 p.o.a.) i realizującą cele o charakterze ogólnym w postaci zwłaszcza określania standardów wykonywania zawodu adwokata i obrony interesów swoich członków. Jak zaznacza P. Razowski, organy izb adwokackich, a także dziekan okręgowej rady adwokackiej mogą podejmować akty administracyjne. Wśród nich zasadne jest wyróżnienie zarówno aktów, które można określić mianem „wewnątrz korporacyjnych”, jak i aktów administracyjnych powszechnych. Akty administracyjne powszechne są wydawane na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w wyniku sformalizowanego postępowania administracyjnego do którego znajdują zastosowanie przepisy k.p.a. Do aktów administracyjnych powszechnych wydawanych przez organy izb adwokackich należy zaliczyć akty, które stanowią o nawiązaniu, przekształceniu lub rozwiązaniu stosunku zależności korporacyjnej, w szczególności akty, którymi organy izby decydują o włączeniu danej osoby w poczet jej członków, a zatem uchwały o okręgowych rad adwokackich w kwestii wpisu na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich³⁶. Jak podkreśla L. Koszewski, pod względem mocy prawnej uchwały należy traktować na równi z decyzjami. Nazwa zaś uchwały i jej forma nie jest wyrazem odmiennej skuteczności prawnej lub prawnego charakteru, lecz wynika tylko

³⁴ P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, s. 20; M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządu zawodowego*, Wrocław 2007, s. 33.

³⁵ Ustawa z 26.5.1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1651 ze zm.) zwana dalej „p.o.a.”.

³⁶ P. Razowski, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2012 r., II GSK 1525/12*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 3576, Prawo CCCXVI/1, Wrocław 2014, s. 225.

z kolegialności organu, który tę uchwałę wydał³⁷. Taki charakter prawny uchwał organów izb adwokackich potwierdzany jest również z judykaturze. Uchwały organów samorządu adwokackiego dotyczące bezpośrednio praw lub obowiązków poszczególnych osób odpowiadają pojęciu decyzji administracyjnej³⁸.

Należy podkreślić, że okręgowe izby adwokackie wyposażone są w kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych tylko w niektórych sprawach – wpisu lub odmowy wpisu na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich. Zatem tylko w tych konkretnych sprawach rozstrzygnięcia podjęte przez organy izby adwokackiej mają charakter decyzji administracyjnych. Istotną kwestią jest zatem jednak odróżnienie spraw, w których organy samorządu zawodowego wydają akty administracyjne o charakterze „wewnątrz korporacyjnym”, od spraw z zakresu administracji publicznej, w których zobowiązane są do prowadzenie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego i wydawania decyzji administracyjnej.

Akty „wewnątrz korporacyjne”, w odróżnieniu od decyzji administracyjnych, jedynie mogą, ale nie muszą, być podejmowane na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, ich tryb wydawania jest niesformalizowany, są skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych w ramach stosunku korporacyjnego, które nie stanowią o nawiązaniu, przekształceniu lub rozwiązaniu tego stosunku. Wydawanie aktów „wewnątrz korporacyjnych” stanowi refleks władztwa administracyjnego, w które – jako korporacje prawa publicznego – zostały wyposażone izby adwokackie³⁹. Przykładem aktu wewnątrz korporacyjnego jest udzielenie adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu ostrzeżenia za dopuszczenie się uchybienia mniejszej wagi. Według art. 48 ust. 3 p.o.a., dziekan może udzielić adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu ostrzeżenia za dopuszczenie się uchybienia mniejszej wagi. Decyzja dziekana podlega zaskarżeniu do okręgowej rady adwokackiej. Ta „decyzja” dziekana okręgowej rady adwokackiej nie jest decyzją administracyjną, lecz jedynie aktem podejmowanym w ramach korporacji jako jeden z elementów dyscyplinowania jej członków i realizacji podstawowych zasad etyki adwokackiej, w realizowaniu spoczywającego na organach samorządu zawodowego obowiązku sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o wykonywaniu zawodu adwokata (art. 3 ust. 3 p.o.a.)⁴⁰.

³⁷ L. Koszewski, *Stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniu przed organami adwokatury*, „Palestra” 1968, nr 7-8, s. 19.

³⁸ Wyrok NSA z 19.12.1984 r., sygn. akt III SA 393/84, „Palestra” 1985, nr 7-8, s. 115.

³⁹ P. Razowski, *op.cit.*, s. 225-226.

⁴⁰ P. Razowski, *op.cit.*, 224.

Należy jednak zauważyć, że w przypadku korporacji prawa publicznego, jakim jest izba adwokacka, konieczne jest wyraźne odróżnienie spraw „wewnątrzkorporacyjnych” od spraw administracyjnych. Ustawodawca jednak często dość dowolnie używa zwrotu „decyzja” (np. w przypadku art. 48 ust. 3 zdanie drugie p.a.) w zakresie spraw „wewnątrzkorporacyjnych”, w których organy izby adwokackiej nie wydają zewnętrznych aktów administracyjnych (decyzji administracyjnych), a jedynie akty wewnętrzne. Niezbędne byłoby zatem wyodrębnienie spraw administracyjnych, w zakresie których organy izby adwokackiej stanowią organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Tym samym, prawodawca w przepisach p.o.a. powinien wyraźnie określić sprawy, w jakich zastosowanie mają przepisy k.p.a. oraz wskazać możliwość ich zaskarżenia do sądu administracyjnego. W przeciwnym wypadku nadal w doktrynie oraz orzecznictwie będą pojawiać się wątpliwości co do formy prawnej załatwiania określonych spraw przez organy izb adwokackich.

5. Organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym o charakterze prywatnoprawnym

Kompetencje do prowadzenia postępowania mogą być też przyznane podmiotom prywatnym (niepublicznym). Podmiot niepubliczny, wykonując zadania administracji publicznej, pozostaje podmiotem prywatnym, ale w aspekcie funkcjonalnym ma charakter podmiotu administrującego i staje się – w tym jedynym zakresie – podmiotem administrującym, elementem funkcjonalnego rozumienia administracji publicznej. Ma on obowiązek działania w oparciu o takie same zasady, na jakich działają podmioty publiczne, stosowania tych samych procedur, a zwłaszcza uwzględniania w tych działaniach interesu publicznego⁴¹.

Przykładem powierzenia kompetencji w zakresie wydawania decyzji podmiotom prywatnym jest ustawa z 11.3.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁴², której art. 24e przyznaje lekarzowi weterynarii kompetencję do prowadzenia sprawy wydania paszportu, jeżeli zwierzę zostało oznakowane zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 998/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.5.2003 r.⁴³. Odmowa następuje w formie decyzji, od której służy odwołanie do okręgowej rady

⁴¹ M. Stahl, *op.cit.*, s. 536.

⁴² Ustawa z 11.3.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1421 ze z zm.), zwana dalej „u.o.z.z.”.

⁴³ Rozporządzenie (WE) nr 998/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.5.2003 r. w sprawie wymogów dotyczących zdrowia zwierząt, stosowanych do przemieszczania zwierząt domowych o charakterze niehandlowym i zmieniające dyrektywę Rady 92/65/EWG (Dz.U. L 146 13.6.2003 r.).

lekarsko-weterynaryjnej właściwej dla lekarza weterynarii wydającego paszport (art. 24e ust. 3 i 4 u.o.z.z.).

Innym podmiotem należącym do grupy organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym o charakterze prywatnym jest organ uczelni niepublicznej (prywatnej). Uczelnia niepubliczna stanowi część państwowego systemu edukacji i nauki. W zakresie tworzenia i funkcjonowania tych uczelni nie ma dowolności, gdyż do państwa należy ustalenie warunków ich powstawania, funkcjonowania, określa ono też udział władz publicznych w ich finansowaniu. Dlatego też funkcjonowanie prywatnych szkół wyższych stanowi realizację jednego z konstytucyjnych zadań państwa i spełnia kryterium wykonywania zadań władzy publicznej⁴⁴. Mimo wykonywania przez uczelnię niepubliczną zadań o charakterze publicznym stanowi ona podmiot prywatny, gdyż jest ona założona przez podmiot prywatnoprawny (założyciela). Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z 20.7.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁴⁵, uczelnią jest uczelnia niepubliczna, jeżeli jest utworzona przez osobę fizyczną albo osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego albo państwowa albo samorządowa osoba prawna, zwaną dalej „założycielem”.

Jednym z organów uczelni niepublicznej jest rektor (art. 17 ust. 1 pkt 2 u.p.s.w.n.). Do uprawnień rektora uczelni niepublicznej w zakresie orzecznictwa administracyjnego należy możliwość rozwiązania uczelnianej organizacji studenckiej. Stosownie do art. 111 ust. 4 u.p.s.w.n., rektor, w drodze decyzji administracyjnej, rozwiązuje uczelnianą organizację studencką, która rażąco lub uporczywie narusza przepisy prawa powszechnie obowiązującego, statut uczelni, regulamin studiów lub regulamin tej organizacji.

Ustawodawca powierzył możliwość wydawania decyzji administracyjnych także spółkom prawa handlowego – spółkom akcyjnym oraz spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych⁴⁶, na wniosek zarządzającego starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, właściwy ze względu na położenie strefy może, za zgodą wojewody, powierzyć zarządzającemu⁴⁷ prowadzenie, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji, następujących spraw z zakresu prawa budowlanego dotyczących terenu strefy: wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę, przenoszenie pozwolenia na budowę

⁴⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 01.06.2012 r., sygn. akt II SAB/Kr 9/12, LEX nr 1121633.

⁴⁵ Ustawa z 20.7.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.).

⁴⁶ Ustawa z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 1670 ze zm.), zwana dalej „u.s.s.e.”.

⁴⁷ Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.s.e., zarządzającym może być wyłącznie spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w której Skarb Państwa albo samorząd województwa posiada większość głosów, które mogą być oddane na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników.

na inną osobę, orzekanie o utracie ważności pozwolenia na budowę, przyjmowanie zawiadomień o zakończeniu budowy, wydawanie pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego, udzielanie pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, nakazanie przeprowadzenia kontroli obiektu budowlanego i żądanie przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego.

Jak jednak podkreśla M. Szydło, proces prywatyzacji zadań publicznych polegający na powierzaniu zadań publicznych spółkom kapitałowym, także w odniesieniu do zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi, podlega kwalifikacji jako przejaw prywatyzacji funkcjonalnej. Przejęcie przez spółkę realizacji zadań o charakterze reglamentacyjnym czy z zakresu administracji świadczącej nie prowadzi do zmiany ich charakteru z publicznoprawnych na prywatnoprawne. Spółki te w dalszym ciągu pozostają związane przepisami i ogólnymi zasadami prawa publicznego, takimi jak zasada legalności (praworządności), obowiązek działania w celu urzeczywistniania i ochrony ważnego interesu publicznego oraz równego traktowania podmiotów administrowanych⁴⁸.

Istotną kwestią w zakresie powierzania podmiotom prywatnym kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych jest ich zróżnicowana struktura organizacyjna – zazwyczaj całkowicie odmienna od organizacji organów administracji publicznej, mającymi chociażby quasi-publiczny charakter. Jak zauważa M. Szydło, wewnętrzna organizacja organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym o charakterze prywatnoprawnym odbiega od organizacji i struktury pozostałych jednostek i podmiotów administracji publicznej, jako że w ich przypadku w tym zakresie wiodącą rolę odgrywa prawo prywatne⁴⁹. Ponadto, w ramach organów administracji publicznej o prywatnoprawnym charakterze kłopotliwe jest także powierzanie prowadzenia postępowania administracyjnego oraz wydawania decyzji administracyjnych osobom, które w bieżącej działalności nie mają profesjonalnej styczności ze stosowaniem prawa administracyjnego, w szczególności procesowego prawa administracyjnego. Jak bowiem podkreśla B. Adamiak, w zakresie prowadzenia postępowania administracyjnego przez organy administracji publicznej oraz organy państwowe, zapewnienie przestrzegania standardów postępowania zagwarantowane jest przez instytucje procesowe, ale też instytucje ustrojowe, do których należy zaliczyć dobór kadry urzędniczej, obowiązki wynikające z pragmatyk służbowych, odpowiedzialność

⁴⁸ M. Szydło, *Spółka akcyjna jako podmiot administracji publicznej*, Rejent 2002, nr 5, s. 136.

⁴⁹ M. Szydło, *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, Toruń 2006, s. 368.

służbową. W przypadku powierzenia prowadzenia postępowania innym podmiotom, ochrona jednostki głównie opiera się na instytucjach procesowych⁵⁰.

3. Wnioski

Znaczna liczba wykonywanych zadań publicznych powoduje konieczność powierzenia jurysdykcji administracyjnej różnym podmiotom. Jak jednak podkreśla J. Zimmermann, z jednej strony zupełnie nowe zadania w zasadzie wymagają specjalnej, nowej struktury organizacyjnej, z drugiej strony, nie można struktur administracyjnych mnożyć w nieskończoność i zawsze budować nowe przy każdej nowej porcji zadań⁵¹. Dlatego też w wielu obszarach prawa administracyjnego ustawodawca decyduje się na powierzenie orzecznictwa administracyjnego podmiotom spoza klasycznie ujmowanej struktury administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, a to organom administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym.

System organów administracji publicznej oparty jest na zasadzie otwartej kompetencji ogólnej⁵²; podmiotem takim może być nie tylko organ znajdujący się strukturze administracji publicznej, ale także podmiot niezwiązany z tą strukturą, a nawet niezwiązany z szeroko rozumianym aparatem państwowym. Tym samym jurysdykcyjne postępowanie administracyjne może być prowadzone nie tylko przez organy mniej lub bardziej związane z aparatem państwa, ale także przez podmioty prywatne. B. Adamiak podkreśla, że przyjęcie otwartej kompetencji ogólnej do prowadzenia postępowania administracyjnego budzi zastrzeżenia dlatego, że droga prawna musi spełniać określone standardy co do zgodnego z prawem, obiektywnego, bezstronnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, z poszanowaniem zasad pogłębiania zaufania do organów, a zatem poszanowania jednolitości orzecznictwa i równości wobec prawa. Przy przyjętej otwartej kompetencji ogólnej do prowadzenia postępowania, czyli rozbudowanym systemie podmiotów powołanych do prowadzenia postępowania administracyjnego, realizacja wartości drogi prawnej może być zagrożona. Gwarantem ich osiągnięcia staje się jednolita droga sądowa przed sądem administracyjnym, która dostosowana jest do otwartej kompetencji ogólnej⁵³.

⁵⁰ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, System Prawa Administracyjnego, t. 9, Warszawa 2010, s. 103.

⁵¹ J. Zimmermann, *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań – uwagi wprowadzające* [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 22.

⁵² B. Adamiak, *op.cit.*, s. 23.

⁵³ *Ibidem*, s. 23.

Należy zatem pamiętać, iż w postępowaniach prowadzonych przez organy w znaczeniu funkcjonalnym powinny być zagwarantowane takie same standardy procesowe, jak w postępowaniach prowadzonych przez organy w znaczeniu ustrojowym. Organy należące do struktury administracji publicznej (w znaczeniu ustrojowym) stosują przepisy k.p.a. w większości sfer swojego funkcjonowania, zatem mają obowiązek je znać w sposób szczegółowy. Organy w znaczeniu funkcjonalnym natomiast, zazwyczaj zajmujące się inną aktywnością, aniżeli szeroko pojęte administrowanie, nie stosują przepisów k.p.a. w swojej bieżącej działalności. Należy zatem zwrócić szczególną uwagę na zagwarantowanie jednostce standardów procedury administracyjnej właśnie w postępowaniach przed organami w znaczeniu funkcjonalnym. Prawo do obrony jednostki nie może być różnicowanie ze względu na rodzaj organu, któremu powierzono załatwianie danego rodzaju spraw administracyjnych. W tym wypadku szczególnie istotne jest przestrzeganie przez organ administracji zasady czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania (art. 10 k.p.a.). W k.p.a. zawarto szereg szczegółowych przepisów, do których zastosowanie ma zasada czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania. Tytułem przykładu wymienić można: 1) obowiązek zawiadomienia wszystkich stron postępowania o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.); 2) prawo wglądu w akta sprawy oraz sporządzania z nich notatek (art. 73 i n. k.p.a.); 3) prawo do zgłaszania wniosków dowodowych (choćby art. 78 k.p.a.); obowiązek zawiadamiania o planowanym terminie oraz miejscu przeprowadzania dowodów (art. 79 § 1 k.p.a.); 4) tzw. prawo ostatniego słowa, czyli umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego przed wydaniem rozstrzygnięcia (art. 81 k.p.a.); 5) obowiązek wznowienia postępowania, gdy strona bez swojej winy nie brała udziału w postępowaniu (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.)⁵⁴.

Walorem otwartej kompetencji ogólnej, zdaniem B. Adamiak, jest możliwość zapewnienia przy rozpoznaniu sprawy wrażliwości społecznej, wąskiej specjalizacji w zakresie orzekania, szybkości postępowania, przez łatwiejszy dostęp⁵⁵. Taka sytuacja występuje w przypadku chociażby izb adwokackich. Obowiązkowa przynależność do samorządu zawodowego wymusza konieczność powierzenia organom tych samorządów do decydowania o wpisie bądź odmowie wpisu na listę adwokatów. Powierzenie orzecznictwa administracyjnego z tego zakresu zadań publicznych uzasadnione jest tym, że samorządy

⁵⁴ K. Grzymkowski, *Zasada ogólna informowania stron o ich prawach i obowiązkach* [w:] P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017, s. 92 i n.

⁵⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, System Prawa Administracyjnego, t. 9, Warszawa 2010, s. 103.

zawodowe sprawują pieczę nad wykonywaniem zawodu, w tym także przeprowadzają adwokackie egzaminy zawodowe – kwalifikujące kandydatów do wykonywania zawodu adwokata. Należy bowiem zauważyć, że sprawowanie orzecznictwa administracyjnego przez organy samorządu adwokackiego przyczynia się do szybszego i sprawniejszego załatwiania spraw administracyjnych związanych z dostępem do zawodu adwokata.

Powierzenie jurysdykcji administracyjnej organom administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym powinno jednak odbywać wedle określonych reguł. W przypadku organów administracji w znaczeniu funkcjonalnym konieczne jest wyraźne oddzielenie spraw administracyjnych (w których stosują przepisy k.p.a., w tym wydają decyzje administracyjne) od spraw „wewnątrzzakładowych”. W przypadku bowiem izb adwokackich istotne jest określenie, w których sprawach mają zastosowanie przepisy k.p.a. W przeciwnym razie może dochodzić bądź do unikania stosowania formy decyzji administracyjnej bądź nadużywania tej formy w sprawach, w których organy samorządu nie są umocowane do wydawania decyzji administracyjnych. Jest to także istotne w kontekście możliwości kwestionowania wydanej decyzji przez jednostkę na drodze odwoławczej bądź sędowoadministracyjnej.

Prawodawca powierzając orzecznictwo administracyjne organom administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym powinien wyraźnie określić podmiot (osobę), która jest zobowiązana do prowadzenia postępowania administracyjnego, w konsekwencji do wydania decyzji administracyjnej. Takie bowiem praktyczne trudności pojawiają w przypadku powierzenia uprawnień orzeczniczych państwowym osobom prawnym. Niejasność przepisów prawnych w tym zakresie powoduje trudności w ustaleniu w ramach struktury organizacyjnej państwowej osoby prawnej podmiotu odpowiedzialnego za wydanie decyzji. Natomiast w zakresie powierzania kompetencji administracyjnej norma prawa administracyjnego powinna jasno określać komu ta kompetencja przysługuje.

W ramach powierzania kompetencji administracyjnej organom administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym istotne jest także ścisłe określenie charakteru bądź rodzaju spraw w jakich są one władne wydać decyzję administracyjną. Zbyt szerokie lub ogólnikowe określenie zakresu jurysdykcji administracyjnej takich podmiotów może powodować trudności praktyczne co do zakreślenia kategorii spraw, w których powinno się wszcząć i prowadzić postępowanie administracyjne. Organy te powinny mieć jasność w jakich sytuacjach mają obowiązek rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji administracyjnej. W takich bowiem sytuacjach nie powinna mieć zastosowania zasada domniemania załatwiania spraw w formie decyzji administracyjnej. Jak zauważa J. Zimmermann, koncepcja domniemania formy decyzji daje możliwość przyjęcia, że w razie wątpliwości, zwłaszcza gdy przepis prawa nie stanowi

wprost o sposobie załatwienia sprawy, ma być wydana (gdy chodzi o sytuację przed podjęciem działania) lub została wydana (gdy chodzi o sytuację po podjętym działaniu) decyzja administracyjna⁵⁶. Należy podkreślić, że ta zasada odnosić się powinna jedynie do orzecznictwa administracyjnego wykonywanego przez organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym.

Summary

Public administration bodies in a functional sense in jurisdiction-based administrative proceedings – an attempt at classification

Apart from public administration bodies in the sense of the political system, also public administration bodies in the functional sense have statutory powers to issue decisions in individual cases. The legislator grants the power to issue decisions to entities of a different legal nature - both public and private. However, public administration bodies in the functional sense can be classified according to the criterion of "proximity to connection" with the state structure. Thus, they can be entities ranging from public law, through quasi-public to private law. Thus, three groups of "functional organs" can be distinguished. First, of a public-law nature - belonging to the broadly understood state apparatus. Secondly, of a quasi-public nature - neither fully public nor private (mixed). Third, entities of a private law nature.

Jakub Szremski

Doktor nauk prawnych z zakresu prawa administracyjnego i administracji; asystent sędziego w Sądzie Okręgowym w Sieradzu; ukończył studia prawnicze i administracyjne na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; zainteresowania badawcze: postępowanie administracyjne i postępowanie sądowoadministracyjne.

⁵⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 292.