

Jerzy Supernat*

Rządy prawa w konstytucji Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

Przez konstytucję Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej można rozumieć system normatywnych wartości zawartych w źródłach niepisanych (utrwalonych oczekiwaniach wynikające z konwencjonalnych wzorów zachowania politycznego i zasad demokratycznych) oraz w źródłach pisanych (ustawach i rozstrzygniętych sprawach sądowych – *the common law*), które strukturalizują i kontrolują korzystanie z władzy publicznej w Zjednoczonym Królestwie. Wartości te zostały ukształtowane w otwartym i złożonym inkrementalnym procesie przede wszystkim przez Parlament, który ma wyrażać opinię publiczną, oraz sądy, które mają zapewniać realizację zasad sprawiedliwości. W tym systemie wartości konstytucyjnych wyróżnia się trzy wartości pierwszorzędne (*the primary constitutional values*) i wartości pozostałe, tak zwane drugorzędne (*the secondary constitutional values*)¹. Tytułowe rządy prawa należą wraz z założeniem wolności (*the presumption of liberty*) oraz z rządami przedstawicielskimi (*representative government*) i zwierzchnictwem Parlamentu (*sovereignty of Parliament*)² do wartości pierwszorzędnych, pełniąc wśród nich funkcję szczególną, polegającą na zapewnieniu równowagi pomiędzy nieograniczoną wolnością – *unrestrained freedom* i nieograniczoną władzą Parlamentu i rządu – *unrestrained governmental authority* (Zjednoczone Królestwo przyjęło rozdział władz oparty na fuzji

537

* Prof. dr hab., Prof. UWr, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii.

¹ Zob. J. Jowell, C. O’Cinneide, *Values in the UK Constitution*, [w:] D. Davis, A. Richter, C. Saunders (eds.), *An Inquiry into the Existence of Global Values. Through the Lens of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2015, s. 357 i n.

² Zwierzchnictwo (suwerenność, supremacja) Parlamentu nie pozostaje w sprzeczności z suwerennością ludu (narodu), jako że „[z]wierzchnikiem jest parlament, ale parlament występujący jako ucieleśnienie (uosobienie) całego Narodu”, P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2005, s. 26.

władz prawodawczej i wykonawczej³). Należy podkreślić, że „pierwszorzędne” rządy prawa obejmują określone ważne wartości „drugorzędne” o mieszanym proceduralnym i materialnym charakterze, a mianowicie: legalność, pewność, uczestnictwo i rozliczalność (*accountability*). W tych okolicznościach znaczenia pierwszorzędnej i zbiorowej wartości rządów prawa w systemie wartości konstytucyjnych Zjednoczonego Królestwa nie można przecenić⁴. Przed dokonaniem ich charakterystyki należy poświęcić kilka uwag pozostałym wartościom pierwszorzędnym: wolności oraz rządóm przedstawicielskim i zwierzchnictwu Parlamentu, które to wartości – powtórzmy – rządy prawa mają równoważyć.

Założenie osobistej wolności (*personal liberty*) jest głęboko zakorzenione w kulturze konstytucyjnej Zjednoczonego Królestwa⁵, znajdując wyraz w licznych dyskusjach, zwłaszcza w Parlamencie, w których nacisk na indywidualną wolność (*individual freedom*) i indywidualną autonomię (*individual autonomy*) jest stale powracającym tematem. Rzecz jasna, dzi-

³ Kierownictwo partii dysponującej większością w Izbie Gmin kontroluje zarówno władzę wykonawczą, jak i codzienne funkcjonowanie Parlamentu. Z założenia ma to służyć wartości skutecznego rządzenia (*the value of effective governance*), czyli korzystaniu z władzy państwowej przez rząd, który dysponuje stosownym powszechnym mandatem i znaczną swobodą działania w celu wdrożenia swoich polityk. W Zjednoczonym Królestwie skuteczne rządy postrzega się jako niezbędne do pełnienia rządów przedstawicielskich i zwierzchnictwa Parlamentu: wybrani przedstawiciele społeczeństwa (*the people*) powinni stosować powierzoną im władzę nie w jakikolwiek sposób, ale w sposób efektywny (*in an effective, efficient, and timely manner*). Dlatego też skuteczne rządzenie, będąc wartością „drugorzędną”, jest postrzegane jako wartość polityczna.

⁴ Na temat genezy i ewolucji rządów prawa w różnych systemach politycznych pisałem w dwóch opracowaniach: *Rządy prawa. Uwagi o znaczeniu i ewolucji pojęcia*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 5, s. 111 i n. oraz *O rządach prawa*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 54 i n. Szeroko zob. także B. Sordi, *Revolution, Rechtstat, and the Rule of Law: historical reflections on the emergence of administrative law in Europe*, [w:] S. Rose-Ackerman, P. L. Lindseth (eds.), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham 2010, s. 23 i n. Na temat pojęcia rządów prawa w Unii Europejskiej zob. Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chmara, *Komparatystyka kultur prawnych*, Warszawa 2010, s. 110 i n. oraz A. Szczerba-Zawada, *Zasada rządów prawa*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 207 i n. Z kolei na temat przydatności koncepcji rządów prawa w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w tym w Polsce, zob. J. Jeżewski, *Zasada rule of law jako aksjologiczne kryterium działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy administracyjne*, Wrocław 2014, s. 15 i n. oraz A. Nałęcz, *Zasada praworządności a samorząd terytorialny*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016, s. 30 i n.

⁵ Zob. A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1915, s. 193 i n. Syntetycznie na temat zachodnich kultur i tradycji prawnych zob. M. Vrancken, *Western Legal Traditions. A Comparison of Civil Law & Common Law*, Sydney 2015.

siaj status wolności jako pierwszorzędnej wartości konstytucyjnej należy widzieć w kontekście olbrzymiej ekspansji państwa⁶, które ograniczyło zakres osobistej wolności w znaczeniu niczym nieograniczonej wolności indywidualnej od ingerencji państwa. Jednakże bardziej aktywna rola państwa (i znacznie szersza podstawa prawna dla jego działania) może być postrzegana jako służąca wzmocnieniu materialnej wolności przez wprowadzane regulacje, takie jak na przykład przepisy antydyskryminacyjne⁷. Oznacza to, że wolność ma dwa oblicza: negatywne i pozytywne. Obejmuje z jednej strony wolność od ingerencji państwa, a z drugiej wolność dzięki poszerzeniu regulacji państwowej. Realne osłabienie założenia wolności nie zmienia jednak tego, że wolność pozostaje wartością o fundamentalnym znaczeniu w systemie konstytucyjnym Zjednoczonego Królestwa: ogranicza korzystanie z władzy państwowej przez konieczność wykazania jednoznacznej podstawy prawnej dla ingerencji w obszar wolności indywidualnej. To jednak, kto może przyznać taką podstawę prawną, a zatem autoryzować ingerencję w wolność osobistą w imię dobra wspólnego lub ochrony wolności innych, zależy już od innej pierwszorzędnej wartości, a mianowicie od rządów przedstawicielskich i zwierzchnictwa Parlamentu.

Zasada rządów przedstawicielskich należy do rdzenia systemu wartości wszystkich społeczeństw demokratycznych i Zjednoczone Królestwo nie jest tutaj wyjątkiem. Niemniej jednak w brytyjskim systemie konstytucyjnym kładzie się nacisk na rządy przedstawicielskie jako potencjalnie niczym nieograniczony mechanizm, za pomocą którego wyrażana jest wola społeczeństwa brytyjskiego. Dlatego Parlament Zjednoczonego Królestwa jest postrzegany jako suweren (*sovereign*), co znaczy, że stanowione przez niego prawo nie może być kwestionowane, unieważnione lub uchylone przez żaden inny organ państwa⁸. Zgodnie z doktryną zwierzchnictwa Parlamentu może on uchwalić i zmienić każde prawo, która to władza rozciąga się także na zmianę brytyjskiego systemu konstytucyjnego. Taki suwerenny status Parlamentu wynika z tego, że reprezentuje on społeczeństwo i służy jako mechanizm, za pomocą którego realizowana jest idea rządów powszechnych (*popular*

⁶ Na temat pojęcia państwa w tradycji *common law* zob. J. W. Allison, *Theoretical and Institutional Underpinnings of a Separate Administrative Law*, [w:] M. Taggart (ed.), *The Province of Administrative Law*, Oxford 1997, s. 74 i n. Szeroko na temat pojęć państwa i władzy państwowej oraz typów i form państwa zob. A. Ławniczak, *Istota władzy państwowej i jej formy*, Wrocław 2010.

⁷ Ogólnie na temat znaczenia prawa dla zapewnienia wartości zob. A. Harel, *Why Law Matters*, Oxford 2014.

⁸ Odmienne D. Feldman, *None, One or Several. Perspectives on the UK's Constitution(s)*, „Cambridge Law Journal” 2005/64 (2), s. 329 i n.

self-government). W efekcie w rządach przedstawicielskich znajdujących wyraz w zasadzie zwierzchnictwa Parlamentu widzi się kluczową wartość konstytucji Zjednoczonego Królestwa: władza najwyższa znajduje wyraz w woli społeczeństwa wyrażanej przez wybranych przez niego przedstawicieli w Parlamencie⁹. Początki takiego rozwiązania widzi się w szczególnym rozwoju historycznym brytyjskiego systemu konstytucyjnego, w trakcie którego Parlament odziedziczył władzę należącą wcześniej do Korony, a zasada zwierzchnictwa Parlamentu została zaakceptowana jako właściwe konstytucyjne ucieleśnienie demokratycznej zasady rządów powszechnych. Innymi słowy, powierzenie najwyższej władzy Parlamentowi jest rozwiązaniem, w którym znajduje wyraz powierzenie władzy społeczeństwu. Taka niczym nominalnie nieograniczona suwerenna władza Parlamentu ma dzisiaj w praktyce różne ograniczenia wewnętrzne (w tym przez proces dewolucji i przekazanie niektórych uprawnień prawodawczych parlamentom w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej¹⁰) i zewnętrzne (w tym przez wymóg zgodności z prawem Unii Europejskiej, który notabene eliminuje w przyszłości referendum z czerwca 2016 r. i jego wynik, czyli Brexit). Istotne ograniczenie wynika także z akceptacji i poszerzania zakresu zasady rządów prawa, co stawia znak zapytania co do przyjmowanego historycznie pierwszeństwa zasady rządów przedstawicielskich i zwierzchnictwa Parlamentu¹¹.

Te dwie wartości: założenie wolności i pierwszeństwo rządów przedstawicielskich, znajdujące wyraz w doktrynie zwierzchnictwa Parlamentu, pozostają w potencjalnej sprzeczności. Jeżeli Parlament dysponuje legalną władzą do zakwestionowania każdej wolności albo przez wydanie ustawy, albo przez przyznanie funkcjonariuszom publicznym władzy uznaniowej pozwalającej im pominąć każdą tak zwaną wrodzoną wolność, to założenie wolności zdaje się tracić wszelką moc. I właśnie tutaj pojawia się pole do działania dla rządów prawa, co znajduje wyraz w dążeniu do nałożenia pewnych ograniczeń na nieograniczone korzystanie przez Parlament z jego władzy i w ten sposób do zachowania pewnej przestrzeni

⁹ W odróżnieniu od systemów z pisaną konstytucją, z której tekstu wszystkie organy państwa wywodzą swoją władzę, w Zjednoczonym Królestwie powszechna suwerenność znajduje wyraz w decyzjach suwerennego Parlamentu, który funkcjonuje jak obradujące permanentnie zgromadzenie konstytucyjne.

¹⁰ Zob. J. Supernat, *Dewolucja w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Sam. Teryt. 2012/1–2, s. 134 i n.

¹¹ Należy zauważyć, że przyznanie nieograniczonej władzy suwerennemu Parlamentowi oznacza przyjęcie większościowego poglądu na demokrację (*a majoritarian view of democracy*): partia polityczna, która dysponuje większością w Izbie Gmin, może korzystać ze swojej suwerennej władzy, dla którego to korzystania granicę stanowi tylko przeważający w danym czasie klimat polityczny.

do stosowania założenia wolności¹². Przy czym w przypadku konfliktu rządów prawa z zasadą zwierzchnictwa Parlamentu czy innymi zasadami i standardami konstytucyjnymi nie jest tak, że rządy prawa zawsze i bezwarunkowo mają pierwszeństwo. W systemie konstytucyjnym Zjednoczonego Królestwa stosowanie zasady rządów prawa sprowadza się do oczekiwania, że zasadzie tej zostanie przyznana należyta uwaga i że będzie ona stosowana. Nie jest to jednak równoznaczne z tym, że zasada ta w konfrontacji z innymi zasadami i standardami daje wygraną w każdym przypadku i w każdej sprawie.

Nacisk na stosowanie się do rządów prawa wynika w Zjednoczonym Królestwie z głęboko zakorzenionych oczekiwań dotyczących charakteru prawa i korzystania z władzy w demokracji konstytucyjnej. Zgodnie z tymi oczekiwaniami prawo powinno być dostępne (znane), stabilne, relatywnie pewne i przewidywalne oraz egzekwowane w sposób równy. Oficjalne decyzje nie powinny być arbitralne. Jednostki powinny być w stanie kwestionować oficjalne działania na drodze sprawiedliwego procesu przed niezależnym sędzią¹³. Działanie państwa, które nie pozostaje w zgodzie z rządami prawa, jest nieprawomocne i zostanie poddane kontroli oraz sankcjom prawnym i politycznym¹⁴. Będąc zasadą, rządy prawa nie mają jednoznacznej utrwalonej treści. Przeciwnie, treść rządów prawa jest otwarta i często zależy od kontekstu. Niemniej jednak treść rządów prawa można sprowadzić do wskazanych wcześniej wartości „drugorzędnych”, a mianowicie legalności, pewności, uczestnictwa i rozliczalności¹⁵.

¹² Nawet A. V. Dicey, który nie miał wątpliwości, że rządy prawa (*the rule or supremacy of law*) mogą zostać przełamane przez Parlament, uważał rządy prawa za istotną zasadę konstytucyjną kierującą wszystkimi decyzjami publicznymi i traktował szacunek dla tej zasady jako kluczową wartość nieskodyfikowanego porządku konstytucyjnego Zjednoczonego Królestwa: *the sovereignty of Parliament, as contrasted with other forms of sovereign power, favours the supremacy of law, whilst the predominance of rigid legality throughout our institutions evokes the exercise, and thus increases the authority, of Parliamentary sovereignty*, tenże, *op. cit.*, s. 402.

¹³ H. Izdebski wskazuje, że właściwe Anglii pojęcie rządów prawa zawiera w sobie „[...] obok tego, co na kontynencie europejskim nazywa się «państwem prawnym» [...] – uznanie koniecznego i naturalnego charakteru praw służących jednostce”, tenże, *Współczesne modele administracji publicznej*, Warszawa 1933, s. 12.

¹⁴ Zob. T. Bingham, *The Rule of Law*, London 2010 oraz J. Jowell, D. Oliver (eds.), *The Changing Constitution*, Oxford 2015.

¹⁵ Możliwe jest także nieco inne ujmowanie treści rządów prawa. T. Endicott, wyróżniając wśród konstytucyjnych zasad prawa administracyjnego dwie grupy zasad, a mianowicie 1) zasady systemowe (*system principles*), do których zalicza rozdział władz (*separation of powers*), pomocniczość (*subsidiarity*), kurtuazję (*comity*) i rządy prawa oraz 2) zasady rozliczalności (*principles of accountability*), sprowadza rządy prawa do: legalności (*legality*), należytego procesu (*due process*), dostępu do wymiaru sprawiedliwości (*access to justice*) oraz pewności prawnej (*legal certainty*). Jednocześnie wskazuje, że zasady systemowe zwiększają

542

W ujęciu najbardziej fundamentalnym rządy prawa wymagają legalności (*legality*) w znaczeniu posłuszeństwa prawu¹⁶. Wymóg przestrzegania prawa znajduje wyraz w powszechnym oczekiwaniu, że prawo i porządek (*law and order*) muszą być utrzymane zarówno przez społeczeństwo, jak i funkcjonariuszy publicznych. W tym drugim przypadku chodzi o to, że działania funkcjonariuszy muszą być autoryzowane prawnie. Często nie jest jednak jasne, czy ustawa, która przyznaje funkcjonariuszowi znaczne uznanie (*discretion*), w szczególności pozwalając mu działać, jak uważa za stosowne (*as he may fit*), narzuca jakies ograniczenia na korzystanie z tego uznania. W pierwszej połowie XX w. sądy przyznawały funkcjonariuszom publicznym znaczną swobodę w korzystaniu z przyznanego im uznania. W takim zakresie, w jakim rządy prawa były akceptowane, były one traktowane przez sądy i wszystkich funkcjonariuszy publicznych jako obowiązek zapewnienia efektywnego wdrożenia prawodawstwa parlamentarnego. Obowiązek ułatwienia realizacji postrzeganej intencji Parlamentu, jaki sędziowie nałożyli na siebie, był wzmocniony przez ich głęboką wiarę w zasadność działań podejmowanych przez ministrów, urzędników, policję i innych sług państwa (*servants of the state*). Na to nakładał się odwieczny i głęboko zakorzeniony wśród sędziów, pracowników administracji, polityków i uczonych brak zaufania do korzystania z technik prawnych rozwiązywania sporów w celu regulowania działań podmiotów publicznych. W efekcie rządy prawa w pierwszej połowie XX w. były postrzegane nieufnie, czy nawet podejrzliwie, jako narzędzie, które może powstrzymać swobodne korzystanie z oficjalnego uznania¹⁷. Takie podejście do rządów prawa uległo diametralnej zmianie w ostatnim czasie. Interpretując zakres władzy przyznany przez prawo ministrom i innym podmiotom publicznym, sądy patrzą dzisiaj nie tylko

rozliczalność rządu, a pozaprawne formy rozliczalności (*non-legal forms of accountability*), w tym rozliczalność polityczna, wzmocniają słynną zasadę rządów prawa (*especially famous principle of the rule of law*). Rozliczalny rząd (*accountable government*) i otwarty rząd (*open government*) jest dla autora warunkiem odpowiedzialnego rządu (*responsible government*) – *officials cannot be trusted to act responsibly if they don't have to face up to anyone*, który z kolei determinuje dobry rząd (*good government*), zob. T. Endicott, *Administrative Law*, Oxford 2009, s. 14 i n. Z kolei C. Turpin i A. Tomkins, zaliczając rządy prawa i rozliczalność wraz z demokracją, zwierzchnictwem parlamentarnym (*parliamentary sovereignty*) i rozdziałem władz do fundamentalnych idei brytyjskiej konstytucji (*the ideas central to the British constitution*), mocno podkreślają powiązanie rozliczalności z demokracją oraz z rządami prawa, zob. C. Turpin, A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, Cambridge 2007, *passim*.

¹⁶ Odrębnym dla tego tekstu pytaniem jest pytanie o pojęcie prawa. Zwięzły przegląd możliwych odpowiedzi daje m.in. D. Meyerson, *Understanding Jurisprudence*, New York 2007.

¹⁷ Utworzony w 1945 r. rząd Partii Pracy wyraźnie dążył do uniknięcia sędziowskiego sabotażu swojego socjalistycznego prawodawstwa (*judicial sabotage of socialist legislation*).

na literę prawa, ale także na ogólniejszy cel władzy uznaniowej, traktując korzystanie z takiej władzy jako związane z wymogami rządów prawa i kształtowane przez nie¹⁸. W rezultacie stało się jasne, że żadne uznanie nie może być dłużej traktowane jako nieskrepowane¹⁹.

Do istoty rządów prawa należy także to, że prawo powinno być pewne i przewidywalne. Pewność (*certainty*) jest wartością instrumentalną, która pozwala ludziom wiedzieć dokładnie, jaka jest ich sytuacja i planować swoje życie. Dlatego zdecydowanym przeciwnikiem władzy dyskrecyjnej był A. V. Dicey, będąc przekonany, że właściwa jest jej arbitralność decyzji (*wherever there is discretion there is room for arbitrariness*²⁰). Dla niego ważniejsze nawet od surowości prawa było to, aby prawo było wcześniej znane. Dawał preferencję ścisłym przepisom przed dyskrecyjnością²¹. Stanowisko takie było notabene kwestionowane przez zwolenników wprowadzonej przez rząd Partii Pracy po drugiej wojnie światowej koncepcji państwa dobrobytu (*welfare state*), którzy uważali, że

¹⁸ W literaturze polskiej na temat roli sądów i prawa sędziowskiego w systemie *common law* zob. D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 66 i n.

¹⁹ Stanowisko takie zostało jednoznacznie sformułowane w orzeczeniu sądu Izby Lordów w przełomowej sprawie *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food* [1968] AC 997. I. Dyrda napisała o nim: „Waga tego orzeczenia leży w wyraźnym odrzuceniu przez sąd nieograniczoności, opartej na ustawie, władzy dyskrecyjnej administracji, w gotowości sądu, by spojrzeć krytycznie na motywy decyzji ministra, i wreszcie [...] w pełnym wigoru potwierdzeniu uprawnień sądu do sprawowania kontroli nad nieracjonalnym działaniem administracji”, I. Dyrda, *Podstawowe cechy nauki angielskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 1979, s. 127. Autorka przytacza pogląd J. F. Garnera (tenże, *Administrative Law*, London 1970), że orzeczenie to świadczy o tym, iż „angielskie sądy zdążają wreszcie w kierunku utworzenia systemu angielskiego prawa administracyjnego”, *ibid.*, s. 128.

²⁰ A. V. Dicey, *op. cit.*, s. 184. Notabene arbitralność towarzyszy także precyzji prawa, zob. J. Supernat, *Arbitralność prawa*, [w:] D. R. Kijowski, P. J. Suwaj (red. nauk.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 1: D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 45 i n.

²¹ Problematyka władzy dyskrecyjnej i dyskrecyjności jest od dawna w centrum zainteresowania także polskiej doktryny prawa administracyjnego i warto podkreślić, że władza dyskrecyjna i dyskrecyjność, mimo że często utożsamiane, nie są tym samym. Dysponowanie władzą dyskrecyjną nie zawsze oznacza swobodę wyboru, czyli dyskrecyjność. Organ administracji publicznej ma taką swobodę tylko wtedy, kiedy nie ma prawnego obowiązku podjęcia określonej decyzji. W konkretnym przypadku może się zatem w postępowaniach kontrolno-nadzorczych okazać, że organowi wyposażonemu we władzę dyskrecyjną nie przysługiwała dyskrecyjność. Rzecz jasna to, czy władza jest dyskrecyjna i czy w danej sprawie decydentowi przysługiwała dyskrecyjność, może być bardzo kontrowersyjne. Z najnowszych polskich prac na temat władzy dyskrecyjnej zob. Z. Duniewska, *Władza dyskrecyjna administracji publicznej a sytuacja jednostki – kilka refleksji*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 97 i n.

wdrożenie tej idei wymaga korzystania z władzy uznaniowej²². Władza dyskrejonalna miała być niezbędna do administrowania różnymi zasilkami społecznymi: bez korzystania z życzliwego i eksperckiego uznania urzędników przyznawanie ich – i w ogóle idea państwa dobrobytu – miały być zagrożone przez patologię legalizmu (*a pathology of legalism*). Poczynając od lat sześćdziesiątych XX w., nastąpiła w tej mierze zasadnicza zmiana. Sądy przez sądową kontrolę uprawnień administracyjnych (prawa administracyjnego) w coraz szerszym zakresie wymagały, aby władza uznaniowa była w zgodności z rządami prawa. Postępując w ten sposób, odrzucały one stopniowo konstytucję polityczną opartą na korzystaniu przez funkcjonariuszy publicznych ze znacznego i często nieograniczonego uznania, poddanych jedynie często słabym formom rozliczalności politycznej (*political accountability*), zastępując ją konstytucją prawną, w której korzystanie z władzy uznaniowej jest poddane sądowej kontroli mającej zapewnić większą pewność, przewidywalność i równość. Do takiego przesunięcia przyczyniał się także Parlament przez wprowadzanie standardów kontroli uznania administracyjnego oraz możliwości jego prawnego (procesowego) kwestionowania²³. Warto jeszcze dodać, że poszerzenie sądowej kontroli działań administracji stało się tak znaczące, że sądy wzmacniają pewność przez wymóg uwzględniania uzasadnionych oczekiwań (*legitimate expectations*) oraz wymóg spójnego podejmowania decyzji w podobnych przypadkach²⁴.

Kolejnym wymogiem rządów prawa jest uczestnictwo (*participation*) w znaczeniu niemożności skazania bez wysłuchania (*no person should be condemned unheard*). Oznacza to, że skazanie osoby jest możliwe po przeprowadzeniu procesu (karnego czy cywilnego), w którym ta osoba (*the de-*

²² Dzisiaj z kolei wskazuje się, że współczesne państwo interwencjonistyczne (*a modern interventionist state*) nie może się obejść bez szerokich uprawnień dyskrejonalnych.

²³ Zob. np. obowiązki równościowe (*equality duty*) nałożone na sektor publiczny przez the Equality Act 2010 w art. 149: *A public authority must, in the exercise of its functions, have due regard to the need to a) eliminate discrimination, harassment, victimisation and any other conduct that is prohibited by or under this Act; b) advance equality of opportunity between persons who share a relevant protected characteristic and persons who do not share it; c) foster good relations between persons who share a relevant protected characteristic and persons who do not share it.* Zgodnie z punktem siódmym art. 149 relevantnymi chronionymi cechami (*relevant protected characteristics*) są: *age, disability, gender reassignment, pregnancy and maternity, race, religion or belief, sex* oraz *sexual orientation*.

²⁴ Zob. J. Supernat, *Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań w angielskim prawie administracyjnym*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Połuszny, J. Stelmasiak, *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł-Rzeszów 2011, s. 721 i n. Porównawczo na temat zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań zob. M. Künnecke, *Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison*, Springer 2011, s. 105 i n. oraz 124 i n.

pendant) ma możliwość uczestnictwa i przedstawienia swojej sprawy²⁵. Wymóg należytego procesu (*due process*)²⁶ jest powiązany z legalnością, jako że zakłada, iż osoba będzie mogła kwestionować stosowanie każdego ogłoszonego przepisu, a w rzeczywistości sam przepis. Należyty proces i wysłuchanie wymagają dostępu do sądu (*access to justice*), w tym dostatecznej pomocy prawnej (*legal aid*), a zatem dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest także istotną cechą rządów prawa²⁷. Z kolei, aby uczestnictwo i dostęp do sądu były sprawiedliwe i w ogóle miały sens, istotny jest tutaj jeszcze jeden aspekt rządów prawa, a mianowicie obiektywizm osoby podejmującej decyzje, który oznacza, że osoba ta powinna być niezależna czy niezawisła (*independent*), czyli wolna od niewłaściwych zewnętrznych nacisków, a także bezstronna (*impartial*), czyli niezainteresowana wynikiem sprawy na korzyść jednego z uczestników. Przy czym niezależność czy niezawisłość jako aspekt rządów prawa dotyczy nie tylko sędziów, ale także każdego funkcjonariusza publicznego sprawującego funkcje *quasi-sędziowskie*²⁸. Pojęcie uczestnictwa ma nie tylko wartość proceduralną, ale wspiera pogląd, że każda osoba jest uprawniona do traktowania z należyтым szacunkiem dla wartości jej sprawy. Brak takiego traktowania pomniejsza poczucie indywidualnej wartości danej osoby i narusza jej godność. Wreszcie, gdy decyzja jest kwestionowana, istotne jest, aby była ona uzasadniona, co oznacza, że uzasadnienie decyzji, zwłaszcza tych dotyczących istotnych elementów życia jednostki, jest także wartością rządów prawa. Przy czym zakres uczestnictwa nie ogranicza się do kwestionowania decyzji już istniejących, ale obejmuje także udział jednostek w formułowaniu decyzji, które mają zostać dopiero podjęte przez możliwość przedstawienia swojego stanowiska relewantnemu decydentowi²⁹.

²⁵ Początki tak rozumianego uczestnictwa należy widzieć w wyłonieniu się wymogów należytego procesu w *common law* w sprawach karnych w XIX w., zob. E. P. Thompson, *Whigs and Hunters. The Origins of the Black Act*, London 1975.

²⁶ Należyty proces nazywany jest także sprawiedliwością naturalną (*natural justice*) oraz sprawiedliwością proceduralną (*procedural fairness*). Szerzej na temat procesowych zasad sprawiedliwości naturalnej (*nemo iudex in causa sua* oraz *audiatur et altera pars*) i sprawiedliwej procedury (*fair procedure*) zob. w literaturze polskiej I. Dyrda, *op. cit.*, s. 134 i n.

²⁷ Krytyczne znaczenie pomocy prawnej jako istotnego czynnika otwierającego dostęp do wymiaru sprawiedliwości eksponował the Beveridge Report z 1942 r., uznawany za dokument założycielski państwa dobrobytu w Zjednoczonym Królestwie, zob. N. Timmins, *The Five Giants: A Biography of the Welfare State*, London 2001.

²⁸ Na temat sprawiedliwości administracyjnej (*administrative justice*) wymierzanej przez sądy i trybunały administracyjne zob. P. Cane, *Understanding Administrative Adjudication*, [w:] L. Pearson, C. Harlow, M. Taggart (eds.), *Administrative Law in a Changing State. Essays in Honour of Mark Aronson*, Oxford 2008, s. 273 i n.

²⁹ Na temat reprezentacji w procedurach administracyjnych zob. J. Supernat, *Prawo administracyjne pod rządami anglosaskiej myśli administracyjnej*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 93 i n.

Ostatnią ze wskazanych wcześniej czterech wartości „drugorzędnych” rządów prawa jest rozliczalność (*accountability*) podmiotów podejmujących decyzje przed tymi, którym służą. Wśród wielu postaci rozliczalności identyfikowanych w Zjednoczonym Królestwie³⁰ należy wyróżnić formy rozliczalności politycznej (*political accountability*) i rozliczalności prawnej (*legal accountability*). Rozliczalność polityczna jest dokonywana na wiele sposobów, ale głównie w drodze regularnych wyborów³¹. Z kolei rozliczalność prawna dotyczy każdego funkcjonariusza publicznego i oznacza możliwość nałożenia na niego sankcji za odstępstwo od zaakceptowanych standardów, co notabene wskazuje na znaczenie tychże. Jeżeli funkcjonariusz działa na podstawie przepisów, a nie w ramach szerokiego uznania, przepisy te stanowią opublikowany i znany standard pozwalający oceniać legalność urzędowych decyzji. Obserwowana w Zjednoczonym Królestwie ekspansja sądowej kontroli wyraźnie zwiększyła prawne metody rozliczalności, w tym w szczególności przez rozwój orzecznictwa dotyczącego respektowania uzasadnionych oczekiwań oraz uzasadniania decyzji administracyjnych³². Następuje także powiększenie zakresu mechanizmów rozliczalności politycznej, a to dzięki działalności Parlamentu obejmującej między innymi wprowadzenie systemu ombudsmána, prawodawstwo dotyczące wolności informacji oraz wzmocnienie funkcji i uprawnień stałych komisji parlamentarnych.

Koncepcja rządów prawa zorientowana na proceduralne i materialne wartości legalności, pewności, uczestnictwa i rozliczalności jest dzisiaj mocnym elementem systemu konstytucyjnego Zjednoczonego Królestwa. Można powiedzieć, że rządy prawa stanowią rdzeń prawa administracyjnego³³, dostarczając zestawu normatywnych wartości, które regulują funkcjonowanie oraz polityczną i prawną rozliczalność organów publicznych.

³⁰ Zob. K. Syrett, *The Foundations of Public Law. Principles and Problems of Power in the British Constitutions*, London 2011, s. 160 i n. Na temat rozliczalności w Unii Europejskiej zob. J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 141 i n.

³¹ Na temat politycznych i ekonomicznych uwarunkowań i wyników wyborów w Zjednoczonym Królestwie zob. M. Harrop, *The United Kingdom*, [w:] M. Harrop (ed.), *Power and Policy in Liberal Democracies*, Cambridge 1992, s. 71 i n.

³² Chociaż w Zjednoczonym Królestwie nadal nie ma powszechnego obowiązku uzasadniania wszystkich decyzji administracyjnych.

³³ Pisząc o wartościach angielskiego prawa administracyjnego, F. Longchamps wskazał na autorów, dla których ważniejsze od wartości „uspołecznienia, racjonalności i modernizacji” są: „rekoncyliacja, pogodzenie, harmonizowanie potrzeb społecznych (i niezbędnej swobody administracji, która te potrzeby ma obsłużyć) ze sferą osobistą [wolnością – przyp. J. S.] poszczególnego człowieka”, tenże, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, seria: „Prawo publiczne porównawcze”, J. Boć, K. Nowacki (red.), Wrocław 2001, s. 216–217.

W przypadku pojawienia się napięcia czy ewidentnego konfliktu pomiędzy rządami prawa oraz pozostałymi dwoma wartościami pierwszorzędymi: założeniem wolności oraz – w szczególności – zwierzchnictwem Parlamentu ta ostatnia (będąca przynajmniej w teorii konstytucyjnym kamieniem węgielnym) powinna przeważać, co oznacza, że do Parlamentu należałoby ostatnie słowo i mógłby on ograniczać rządy prawa lub uchylać podstawowe prawa człowieka³⁴. W praktyce jednak rządy prawa (i założenie wolności) wywierają istotny ograniczający wpływ na to, jak Parlament korzysta ze swojej władzy³⁵. Innymi słowy, nawet jeżeli uznać, że Parlament nadal zachowuje wyjątkową pozycję i suwerenny status³⁶, a należy pamiętać, że relacje pomiędzy wartościami pierwszorzędymi ulegają zmianom i przesunięciom (już w 1610 r. sędzia Coke wskazał, że *common law* może unieważnić ustawy Parlamentu, jeżeli sprzeciwiają się fundamentalnym normom *common law* lub zdrowemu rozsądkowi, albo też jeżeli są odrażające – *repugnant* lub niemożliwe do wykonania³⁷), to korzystanie przez Parlament z historycznie warunkowanego pierwszeństwa i z suwerennej pozycji jest coraz mocniej determinowane przez oczekiwanie, że rządy prawa będą przestrzegane (i prawa podstawowe respektowane). Konkluzja końcowa jest zatem taka, że konstytucja Zjednoczonego Królestwa jest oparta na trzech fundamentalnych wartościach: wolności, zwierzchnictwa Parlamentu i rządów prawa pozostających ze sobą w ścisłych złożonych powiązaniach, a zauważalne przesunięcie od koncepcji konstytucji politycznej do koncepcji konstytucji prawnej oznacza wzmocnienie założenia wolności i zwiększenie znaczenia zasady rządów prawa. Czas pokaże, czy obserwowana ewolucja konstytucji Zjednoczonego Królestwa przyniesie system, w którym najważniejszą w ostateczności rolę będzie odgrywała nie zasada zwierzchnictwa Parlamentu, lecz zasada rządów prawa.

³⁴ Na temat rządów prawa w kontekście praw człowieka zob. szeroko G. Slapper, D. Kelly, *The English Legal System*, London 2009, s. 15 i n.

³⁵ Wpływ rządów prawa na korzystanie z władzy prawodawczej (i wykonawczej) znacząco wzmocniła w Zjednoczonym Królestwie inkorporacja Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (the European Convention of Human Rights) przez przyjęcie ustawy the Human Rights Act 1998, zob. T. Hickman, *Public Law after the Human Rights Act*, Oxford 2010. Do czasu opuszczenia przez Zjednoczone Królestwo Unii Europejskiej wpływ ten wzmocnia także zasada pierwszeństwa prawa unijnego, zob. R. Grzeszczak, *Zasady bezpośredniego stosowania i skutku bezpośredniego, skutku pośredniego oraz pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii...*, s. 259 i n.

³⁶ Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chmara piszą zwięźle: „W systemie konstytucyjnym Wielkiej Brytanii wciąż najważniejszy jest parlament”, *op. cit.*, s. 102.

³⁷ Stanowisko takie pozwala zauważyć, że doktryna zwierzchnictwa Parlamentu, będąca normą *common law*, może zostać w pewnych okolicznościach przełamana przez inne bardziej fundamentalne normy *common law*, w tym przez wskazane w tym tekście kluczowe składniki (wartości) rządów prawa.