

PRAWODAWSTWO DELEGOWANE W ANGLII NA PRZYKŁADZIE REGUŁ POSTĘPOWANIA PRZED TRYBUNAŁAMI ADMINISTRACYJNYMI

ANNA BUDNIK¹

1. Podstawowym organem prawodawczym w Anglii jest Parlament.² Jedną z głównych zasad ustroju brytyjskiego jest zasada supremacji oraz suwerenności Parlamentu oznaczająca między innymi, że tylko Parlament ma kompetencje do stanowienia prawa, które zalicza się do prawodawstwa pierwszorzędnego. Jednak, jak podkreśla się w nauce angielskiego prawa administracyjnego, działanie nowoczesnego państwa nie byłoby możliwe bez delegowania kompetencji prawotwórczych innym organom, w tym przede wszystkim organom administracji publicznej w celu wypełniania zadań powierzonych im w drodze ustawy.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie podstawowych zasad tworzenia i kontroli prawa delegowanego w Anglii z uwzględnieniem przepisów regulujących postępowanie przed trybunałami administracyjnymi w Anglii.³ Należy już na wstępie podkreślić, że prawodawca brytyjski zdecydował się na powierzenie szczegółowych przepisów postępowania przed trybunałami podmiotom wyspecjalizowanym w stosowaniu prawa przed tymi organami. W pierwszej kolejności zostanie przedstawiona zasada supremacji Parlamentu oraz źródła prawa w systemie brytyjskim. Następnie wskazane będą powody, dla których prawodawca brytyjski zdecydował się delegować uprawnienia prawodawcze oraz zasady tworzenia i kontroli prawa delegowanego z uwzględnieniem reguł regulujących postępowanie przed brytyjskim trybunałami administracyjnymi.

2. W Wielkiej Brytanii nie obowiązuje pisana konstytucja, która stanowiłaby o źródłach prawa w tym państwie. Nauka wyróżnia jednak cztery podstawowe źródła prawa stanowionego:

- 1 Uniwersytet w Białymstoku.
- 2 W niniejszym opracowaniu odwołuję się wyłącznie do kompetencji Parlamentu brytyjskiego, który jest głównym podmiotem tworzącym prawo w Zjednoczonym Królestwie. Westminster po procesie dewolucji działa w Zjednoczonym Królestwie jako parlament narodowy, który decyduje o sprawach o zasięgu ogólnokrajowym oraz jako ciało ustawodawcze tworzące prawo dotyczące obszaru Anglii i w dużej mierze także Walii.
- 3 Opracowanie odnosi się wyłącznie do kompetencji organów administracji rządowej z pominięciem innych źródeł prawa, między innymi prawa lokalnego.

- 1) prawodawstwo pierwszorzędne (*primary legislation*),
- 2) prawodawstwo drugorzędne (*secondary legislation*),
- 3) prawodawstwo trzeciorzędne (*tertiary legislation*), oraz
- 4) tzw. quasi-prawodawstwo, inaczej określane prawem miękkim.⁴

Do prawodawstwa pierwszorzędnego zalicza się akty Parlamentu będące odpowiednikiem polskich ustaw. Jak wspomniano wyżej, Parlament brytyjski jest głównym podmiotem tworzącym prawo w Zjednoczonym Królestwie. Westminster po procesie dewolucji działa w Zjednoczonym Królestwie jako parlament narodowy, który decyduje o sprawach o zasięgu ogólnokrajowym oraz jako ciało ustawodawcze tworzące prawo dotyczące obszaru Anglii i w dużej mierze także Walii.⁵

Główną inicjatywę ustawodawczą ma rząd brytyjski i tylko w wyjątkowych przypadkach inicjatywa przysługuje pojedynczym posłom.⁶ Większość ustaw uchwalanych przez Parlament ma charakter generalny (*Public General Acts*). Należy odróżnić je od aktów lokalnych i indywidualnych (*Local and Personal Acts*), które mogą obowiązywać tylko na określonym obszarze, np. miasta albo mogą być skierowane do indywidualnych podmiotów, na przykład uniwersytetów.⁷

Poniżej *primary legislations* znajduje się *secondary legislation*, prawo delegowane, nazywane ogólnie *statutory instruments*. Wydawane są one przez ministrów na podstawie ustaw i podlegają kontroli parlamentarnej. Można je porównać z rozporządzeniami w polskim porządku prawnym. Dalej występuje *tertiary legislation*, które również jest tworzone na podstawie ustaw Parlamentu, ale nie podlega kontroli parlamentarnej. Przykładem tej kategorii legislacji są wytyczne, wskazówki (*directions*) wydawane przez właściwych ministrów. Do aktów będących *quasi-legislations* lub *soft law* zalicza się na przykład kodeksy dobrych praktyk lub wytyczne.⁸

Na stanowienie prawa delegowanego wpływ ma wspomniana na wstępie zasada suwerenności Parlamentu, niekiedy przez niektórych utożsamiana z zasadą supremacji Parlamentu.⁹ Oznacza ona, że nie istnieją żadne prawne ograniczenia w odniesieniu do stanowienia prawa przez Parlament. Parlament posiada kompetencje do stanowienia prawa w każdej sprawie. Nie istnieje wobec niego organ o konkurencyjnych kompetencjach ustawodawczych dla Zjednoczonego Królestwa

4 M. Partington, *Introduction to the English legal system*, Oxford 2008, s. 37.

5 *Ibidem*, s. 36.

6 *Ibidem*, s. 36 i n.

7 M. Partington, *Introduction...*, *op. cit.*, s. 37.

8 *Ibidem*.

9 Na rozróżnienie tych dwóch zasad wskazuje na przykład J.A.G Griffith, *The constitutional significance of delegated legislation in England*, „Michigan Law Review” 1949-1959, vol. 48, s. 1084.

ani organ, który mógłby ustanowić ograniczenia prawotwórczych funkcji Parlamentu.¹⁰

Doktryna supremacji Parlamentu odnosi się również do relacji pomiędzy sądami a legislaturą i oznacza, że sądy mają obowiązek stosować prawo stanowione przez Parlament i nie mogą stwierdzić nieważności aktu parlamentu z powodu jego niekonstytucyjności. Sądy wielokrotnie dawały wyraz akceptacji powyższej zasady, ale od 1968 r. w niektórych orzeczeniach można odnaleźć próby jej ograniczenia. Sądy stwierdziły na przykład, że w niektórych przypadkach to *common law* kontroluje i może rozstrzygać o całkowitej nieważności aktów Parlamentu. Kiedy akt Parlamentu jest sprzeczny z prawem powszechnym, rozsądkiem albo jest niemożliwy do wykonania, to *common law* będzie decydowało o nieważności aktu Parlamentu.¹¹ W 1995 roku Lord Woolf stwierdził, że jeżeli Parlament ustanowi prawo bez uwzględnienia roli sądownictwa, która polega na staniu na straży przestrzegania zasady praworządności, wówczas sądy mogą dążyć do wyjaśnienia, gdzie ostatecznie istnieją granice supremacji Parlamentu i jest to niezwykłym prawem sądów.¹² Podobnie do roli sądów odniósł się lord Steyn. Uznał on bowiem, że sądy mogą zrewidować zasadę supremacji Parlamentu, jeżeli Parlament poprzez ustanowione prawo dążyłby do zniesienia kontroli sądowej rażącego nadużycia władzy przez rząd lub roli zwykłych sądów w sporach pomiędzy władzą wykonawczą a obywatelami.¹³

3. Historia delegowania kompetencji prawotwórczych przez Parlament organom administracji publicznej i innym podmiotom jest długa. Przykłady takiej delegacji można odnaleźć już w XVI w., gdy komisarzom do spraw kanalizacji powierzono stworzenie prawa dotyczącego systemu osuszania ziemi i rzek.¹⁴ Wiek XVIII był okresem społecznej stabilizacji, w którym uchwalono zaledwie kilka ustaw wymagających do ich realizacji prawa podstawowego. Zmiany społeczne w XIX, które w dużej mierze były również wynikiem reform wprowadzonych w drodze legislacji, zrodziły wiele problemów. Projekty ustaw stawały się coraz dłuższe i bardziej techniczne, ponieważ próbowały objąć materie, które wcześniej nie podlegały regulacji ustawowej. Praca nad uchwalaniem ustaw zajmowała coraz więcej czasu. Ponadto pojawiły się głosy kwestionujące rozwiązania ustaw przez osoby negatywnie dotknięte regulacjami tworzonymi przez Parlament. Zmiany społeczne i ekonomiczne w XIX w. sprawiły zatem wzrost uzyskiwania kompetencji prawotwórczych przez rządowe departamenty.¹⁵ Podczas dwóch wojen światowych w ubiegłym wieku Parlament przekazał rządowi tworzenie prawa w szerokim zakresie w celu pro-

10 A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow-New York 2007, s. 55.

11 (1610) 8 Co Rep 113b, 118a. za *ibidem*, s. 60.

12 Lord Woolf [1995] PL 57, 69.

13 A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 61.

14 *Ibidem*, s. 675.

15 G.W. Keeton, *Delegated Legislation and its control in England*, „*South African Law Journal*” 1952, nr 69, s. 34.

wadzenia wojen.¹⁶ W połowie XX w. delegowanie uprawnień prawodawczych stało się normalnym instrumentem rządzenia.¹⁷

Po 1918 r. wielu polityków i prawników wskazywało na zagrożenia wiążące się ze wzrostem tworzenia prawodawstwa delegowanego. Podnoszono konieczność powzięcia kroków przeciwdziałających nadużywaniu tego sposobu tworzenia prawa. Chociaż od 1944 r. regularnie jest powoływana parlamentarna komisja zajmująca się badaniem prawa delegowanego, to niestety nie doprowadziło do spadku tworzenia drugorzędnej legislacji.¹⁸ Podnoszono również argumenty natury konstytucyjnej. Wskazywano na nieprawidłowości związane z tym, że duża część tworzonego prawa została powierzona specjalistom zatrudnionym w rządowych departamentach, ale nieponoszącym politycznej odpowiedzialności przed elektoratem.¹⁹

Wydaje się, że powyższe wątpliwości nie mogły przeszkodzić rozwojowi prawa podstawowego, ponieważ uznaje się, że prawodawstwo delegowane jest cechą nowoczesnego rządzenia. Podaje się wiele powodów, dla których delegowanie uprawnień prawotwórczych jest konieczne i racjonalne we współczesnym państwie.

Po pierwsze, powierzenie tworzenia prawa wyłącznie Parlamentowi spowodowałyby rozpad mechanizmu stanowienia prawa, chyba że zmieniono by procedurę jego uchwalania. Delegacja tworzenia prawa niweluje konieczność wprowadzania ustawowych zmian do aktów Parlamentu. Ponadto wskazuje się, że prawodawstwo delegowane, co do zasady, dotyczy spraw technicznych, które są zrozumiałe dla specjalistów w określonej dziedzinie. Stąd powierzenie kompetencji prawotwórczych ministrom zachęca ich do prowadzenia konsultacji z ekspertami.²⁰

Po drugie, prawodawstwo delegowane jest wyrazem elastyczności tworzenia prawa. W momencie powoływania nowych usług publicznych nie jest możliwe, aby przewidzieć wszystkie problemy, jakie mogą pojawić się w przyszłości. Prawo podstawowe zapewnia możliwość dostosowania prawa do zmieniającej się rzeczywistości i nie ma konieczności zmieniania aktu Parlamentu w czasochłonnej procedurze.²¹

Do prawodawstwa delegowanego wydawanego przez organy administracji rządowej zalicza się przede wszystkim *statutory instruments*. Kwestie związane z ich tworzeniem są ogólnie uregulowane przez Statutory Instruments Act z 1946. Ustawa ta wyjaśnia, że przez *statutory instruments* należy rozumieć kompetencje prawodawcze przekazane Królowej w Radzie, które są określone w ustawie i mają być

16 A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 675.

17 G.W. Keeton, *Delegated...*, *op. cit.*, s. 34.

18 *Ibidem*.

19 G.W. Keeton, *Delegated...*, *op. cit.*, s. 34-35.

20 A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 676.

21 *Ibidem*, s. 676-677.

zrealizowane poprzez Order in Council, a także kompetencje prawodawcze przekazane ministrowi Korony, które mają być wykonane poprzez *statutory instrument*.²² Ustawa nie ma zatem zastosowania do prawa lokalnego. Do *statutory instruments* zalicza się akty normatywne, które ustawa określa jako regulacje, zarządzenia, schematy, a nawet licencje czy wskazówki.²³ Nawet kilka z tych nazw może być użyta w jednej ustawie w celu wskazania różnych procedur stosowanych do ich tworzenia. Przyjmuje się, że określenie *regulations* jest stosowane do spraw o istotnym i ogólnym znaczeniu. Określenie „zarządzenie” oznacza z kolei mniejszy formalizm tworzenia prawa.²⁴

W doktrynie wskazuje się na cztery podstawowe warunki prawidłowego tworzenia prawa delegowanego. Po pierwsze, procedura tworzenia prawodawstwa delegowanego wymaga przeprowadzania konsultacji społecznych. Po drugie, konieczny jest nadzór Parlamentu nad realizacją delegowanych uprawnień prawotwórczych. Po trzecie, prawo delegowane podlega publikacji i wreszcie, musi istnieć możliwość jego podważenia przed sądem.²⁵

W przypadku prawodawstwa delegowanego, inaczej niż w przypadku aktów Parlamentu, nie ma generalnego prawnego obowiązku przeprowadzania konsultacji co do treści danego aktu. Jednakże poszczególne ustawy mogą przewidywać taki obowiązek, a niekiedy również sami ministrowie podejmują określone kroki w celu powzięcia opinii zainteresowanych podmiotów. W sytuacji, kiedy obowiązek przeprowadzenia konsultacji wynika z ustawy albo z faktu istnienia ciągłej praktyki przeprowadzania takich konsultacji, sąd wskazał na kryteria, które decydują, czy konsultacje są zgodne z prawem. Wynika z nich, że konsultacje muszą być przeprowadzone na etapie tworzenia prawa. Zainteresowanym podmiotom należy przedstawić uzasadnienie sporządzenia aktu i wyznaczyć odpowiedni czas na przedstawienie własnych propozycji. Ponadto rezultaty konsultacji powinny być wzięte pod uwagę w momencie podejmowania decyzji co do ostatecznej treści aktu.²⁶

Jeżeli zaś chodzi o kontrolę Parlamentu nad stanowieniem prawa delegowanego, to należy wskazać na kilka sytuacji, kiedy taka kontrola się odbywa.

Po pierwsze, ustawa może wymagać, aby akt prawa delegowanego został jedynie przedłożony przed obie izby Parlamentu. Przedłożenie takiego aktu ma jedynie charakter informacyjny, a członkowie Parlamentu mogą tylko zadawać pytania. W szczególnych przypadkach akt może zacząć obowiązywać, zanim zostanie

22 Sekcja 1(1) (a)(b) Statutory Instruments Act.

23 A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 680.

24 *Ibidem*, s. 680-681.

25 *Ibidem*, s. 681.

26 *R v North Devon Health authority, ex p Cougham* [2001] QB 213. At 108.

przedstawiony w Parlamencie, ale konieczne jest w tym przypadku poinformowanie o tym fakcie Lorda Kanclerza oraz Przewodniczącego Izby Gmin.²⁷

Kolejne dwa mechanizmy są przykładami właściwej kontroli Parlamentu nad prawem delegowanym. Pierwszy z nich polega na wydaniu postanowienia zatwierdzającego przedłożony akt. Ustawa może przewidywać, że legislacja drugorzędna nie wywołuje skutków, dopóki nie zostanie zatwierdzona przez Parlament. Jeżeli w ustawie jest brak takiego obwarowania, wówczas akt prawny wchodzi w życie z chwilą sporządzenia z zastrzeżeniem, że jeżeli nie zostanie zatwierdzony w określonym terminie, to nie można go unieważnić z mocą wsteczną.²⁸

Debata nad przedstawionym aktem ma miejsce w komisji stałej zajmującej się legislacją delegowaną, chyba że rząd zgodzi się na przeprowadzenie debaty na forum Parlamentu.²⁹

Kolejny mechanizm dotyczy wydawania postanowienia negatywnego. Wniosek o wydanie postanowienia o anulowanie aktu musi złożyć członek Parlamentu w ciągu 40 dni. Osoba wnioskująca jest również odpowiedzialna za zapewnienie kworum do przegłosowania wniosku. Wniosek nie może dotyczyć wprowadzenia zmian, ale jedynie jego anulowania. Należy również zaznaczyć, że przegłosowanie wniosku o anulowanie aktu oznacza jedynie, że nie można na jego podstawie podejmować dalszych działań. Wszystkie czynności podjęte przed wydaniem postanowienia pozostają w mocy.³⁰

Nie ma jasnej reguły, która z powyższych procedur i w jakiej sytuacji powinna być zastosowana. Przyjmuje się jednak, że w odniesieniu do legislacji drugorzędnej o ważnym znaczeniu powinna być zastosowana procedura zatwierdzająca.³¹

Należy podkreślić, że procedura zatwierdzająca, przewidziana przez ustawę, jest zawsze przeprowadzana, gdy przewiduje tak ustawa, ponieważ od niej zależy obowiązywanie danego aktu. Procedura dotycząca odrzucenia będzie uruchomiona tylko wtedy, jeżeli istnieje jakikolwiek sprzeciw wobec przedłożonego aktu.

Ważną rolę w odniesieniu do prawodawstwa delegowanego odgrywają również komisje parlamentarne. Utworzona w 1992 r. komisja do spraw legislacji delegowanej i deregulacji zajmuje się między innymi badaniem, czy projekty ustaw właściwie delegują kompetencje prawotwórcze.³²

27 P. Craig, *Administrative law*, London 2008, s. 723.

28 *Ibidem*.

29 *Ibidem*.

30 *Ibidem*, s. 724.

31 A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 683.

32 P. Craig, *Administrative...*, *op. cit.*, s. 725.

Istnieje również Komisja do spraw legislacji delegowanej oraz połączona Komisja do spraw *statutory instruments*. Pierwsza z nich odgrywa niewielką rolę i nie ma prawa zgłaszania żadnych poprawek do projektów. Druga Komisja wypełnia ważne funkcje procedurze tworzenia prawa delegowanego i należy do niej kontrola każdego aktu pod kątem następujących kwestii: czy przedłożony akt nakłada podatki lub inne opłaty; czy akt jest sporządzony na podstawie ustawy, co zapobiegłoby jego podważeniu przed sądem; czy aktowi nie nadano wstecznej mocy obowiązywania; czy nastąpiła nieuzasadniona zwłoka w publikacji aktu; czy występuje sytuacja, w której akt został wydany, ale nie został przedłożony Parlamentowi i przewodniczący Izby Gmin nie został o tym poinformowany; czy występują wątpliwości, czy dany akt jest *intra vires*.³³ Działanie Komisji spowodowało poprawę jakości tworzonych projektów, a także przyczyniło się do sporządzania ich uzasadnień.³⁴

Obowiązek publikacji *statutory instruments* wynika ze Statutory Instrument Act. Ustawa ta w sekcji 2 zawiera upoważnienie do jednolitego uregulowania zasad numerowania, drukowania, publikowania oraz cytowania prawa delegowanego.

Podstawowa różnica pomiędzy aktami Parlamentu a prawodawstwem delegowanym polega na tym, że ustawy nie podlegają kontroli przez sądy. Parlament ma nieograniczone uprawnienia prawotwórcze, a ministrowie w tworzeniu prawa są ograniczeni ustawą. Jeżeli więc w wyniku wydania aktu delegowanego zostaną naruszone prawa jednostki, może ona podważyć ten akt przed sądem.

Podstawy podważenia prawodawstwa delegowanego mogą mieć charakter materialny i dotyczyć treści aktu lub mogą dotyczyć procedury wydania samego aktu.

Sądy orzekły, że w drodze stanowienia prawa delegowanego nikt nie może zostać pozbawiony prawa do sądu z wyjątkiem sytuacji, gdy tak postanowi Parlament oraz że istnieje zakaz nakładania podatków bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Ponadto sąd może unieważnić akt podustawowy, jeżeli została nadana mu wsteczna moc obowiązywania bez wyraźnego ustawowego upoważnienia.³⁵

Jeżeli chodzi zaś o wady procedury podjęcia aktu podustawowego, to przykładem takiego naruszenia może być brak przeprowadzenia lub niewłaściwe przeprowadzenie obowiązkowych konsultacji. Sądy nie uznają za naruszenie reguł tworzenia prawa, które są jedynie wskazówkami i nie mają charakteru obowiązkowego lub kategorycznego.³⁶

33 *Ibidem*, s. 726.

34 P. Craig, *Administrative...*, *op. cit.*, s. 725.

35 A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 688.

36 *Ibidem*, s. 689.

Poza tym od dnia wejścia w życie Human Rights Act 1998, na podstawie sekcji 3(1) tej ustawy wypływa zakaz tworzenia regulacji sprzecznych z tą ustawą. Sądy mogą, zatem orzec o nieważności aktu delegowanego, jeżeli jest on sprzeczny z Human Rights Act nawet w sytuacji, gdy jest zgodny z ustawą, na podstawie której został wydany.³⁷

Prawodawstwo delegowane podlega również zasadzie *ultra vires*. Tym samym w sytuacji, gdy organ tworzący prawo wyjdzie poza granice ustawowe, obywatel, którego dotyczy ten akt, może podważyć legalność przepisów prawnych.³⁸ Unieważnienie poszczególnych przepisów nie musi prowadzić do utraty mocy obowiązującej całego aktu. Sąd przeprowadza tzw. test *blue pencil* – czyli bada, czy eliminacja niezgodnego z prawem wyrażenia nie spowoduje, że tekst aktu będzie niegramatyczny i niespójny oraz test lub wyeliminowanie unieważnionego tekstu nie spowoduje, że akt nie będzie mógł zostać wykonywany zgodnie z celem.³⁹

Projektodawca ustawy, a ostatecznie Parlament może niekiedy pozbawić możliwości kontroli i podważenia aktu delegowanego. Może to uczynić poprzez zamieszczenie w ustawie przepisu, na mocy, którego organ, któremu przyznano kompetencje wydania aktu podustawowego, będzie mógł zmienić przepis ustawy, w której znajduje się upoważnienie. Dalej idącym rozwiązaniem jest zamieszczenie tak zwanej klauzuli Henryka VIII, która przyznaje departamentowi kompetencje do dokonania nowelizacji nie tylko ustawy, w której znajduje się delegacja, ale również innych ustaw w celu usunięcia trudności uniemożliwiających pełną realizację ustawy. Ustawa może również ogólnie, bez wskazywania szczególnych wytycznych, upoważnić departament do tworzenia reguł, które w jego opinii są konieczne do pełnego wykonania ustawy.⁴⁰

4. Do prawa delegowanego w prawie angielskim zalicza się również przepisy regulujące postępowanie przed trybunałami administracyjnymi.⁴¹ Parlament powierzył bowiem szczegółową regulację tego postępowania innym organom.

Obowiązujące przepisy postępowania przed trybunałami administracyjnymi w Anglii są rezultatem reformy systemu trybunałów administracyjnych, którą zapoczątkowało uchwalenie w 2007 r. Tribunal, Courts and Enforcement Act (dalej jako TCEA). Ustawa ta stworzyła nowy system trybunałów administracyjnych w prawie brytyjskim. W wyniku przyjęcia tego aktu zmienił się ustrój trybunałów

37 Ustawa Human Rights Act 1998 implementowała do angielskiego porządku prawnego Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r.

38 G.W. Keeton, *Delegated...*, *op. cit.*, s. 35.

39 A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 689.

40 G.W. Keeton, *Delegated...*, *op. cit.*, s. 39.

41 Tribunal procedure (Upper Tribunal) rules 2008 (S.I. 2008 No. 2698 (L. 15)); ponadto obowiązują procedury regulujące postępowanie w poszczególnych wydziałach First-Tier Tribunal.

administracyjnych, ale i stosowana przez nie procedura. Powstały dwa nowe trybunały: First-Tier Tribunal (Trybunał Pierwszego Stopnia) oraz Upper Tribunal (Wyższy Trybunał), do których została włączona większość z dotychczas istniejących trybunałów administracyjnych.⁴²

W zasadzie do 2007 r. prawo stanowione nie formułowało jednolitych zasad postępowania dla wszystkich typów trybunałów administracyjnych. Jeżeli w ustawie kreującej dany trybunał nie była zawarta procedura, na podstawie której miał on wypełniać swoje funkcje, wówczas sam trybunał tworzył odpowiednie przepisy w tym zakresie. Trybunały w pewnej mierze zaczerpnęły od sądów sposób działania, skład, ogólne zasady dotyczące stosowanych procedur. Każdy z nich był niezależny, samodzielny i tworzony *ad hoc*.⁴³

Przepisy regulujące postępowanie przez sądami oraz trybunałami nigdy nie były wyborem przypadkowym. Jak się podkreśla, zostały stworzone reguły wewnętrznie spójne i właściwe dla rozstrzygnięcia określonej kategorii spraw.⁴⁴

Należy również podkreślić, że na zasady postępowania przed trybunałami administracyjnymi w dużej mierze wpłynęło orzecznictwo sądowe. Sądy, sprawując kontrolę nad trybunałami, narzuciły im stosowanie zasad sprawiedliwego procesu. Chodzi tu w dużej mierze o prawo dostępu i reprezentowane swoich interesów przed trybunałami, a także o rozstrzygnięcie spraw zgodnie z prawem przez obiektywnego sędziego.⁴⁵

Obecnie przepisy postępowania przed Trybunałami Pierwszego Stopnia, jak i przed Wyższym Trybunałem są zawarte w TCEA oraz w źródłach będących prawodawstwem delegowanym.

Tribunal Courts and Enforcement Act reguluje sposób powoływania członków trybunałów, postępowanie odwoławcze od decyzji Trybunału Pierwszego Stopnia do Wyższego Trybunału, a także kontrolę sądową sprawowaną przez Wyższy Trybunał. Szczegółowe reguły postępowania przed trybunałami zawarte są jednak zawarte są w *statutory instrument* sporządzonych na podstawie sekcji 22 TCEA.

Reguły stworzone na podstawie tego przepisu mają zastosowanie zarówno przed Trybunałem Pierwszego Stopnia, jak i Wyższym Trybunałem (sekcja 22(1) TCEA). Muszą być sporządzone zgodnie z powierzonymi kompetencjami i z celem upoważnienia. W myśl sekcji 22(2) TCEA organem upoważnionym do sporządzenia reguł jest Tribunal Procedure Committee (zwany dalej Komitetem).

42 A. Budnik, Sądy a trybunały administracyjne w Anglii, „Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe” 2014, nr 13, s. 28.

43 *Ibidem*, s. 31.

44 E. Jacobs, *Tribunal Practice and Procedure*, London 2011, s. 86.

45 *Ibidem*.

Część 2 załącznika 5 do TCEA reguluje skład i sposób powoływania Komitetu. W myśl tych przepisów jego skład tworzą osoby posiadające praktykę pracy w trybunale, sędziowie trybunału oraz osoby posiadające wiedzę dotyczącą materii szczegółowych rozstrzyganych przed trybunałami. Pierwszy skład Komitetu został utworzony w 2008 r. Nie jest on organem rządowym. Zalicza się go do tak zwanych doradczych *non-departmental public bodies*. *Non-departmental public bodies* są instytucjami publicznymi niewchodzącymi w skład żadnego ministerstwa i zostały utworzone przede wszystkim w celu powierzenia wykonywania zadań bez niepotrzebnej ingerencji ze strony państwa i odejścia od słabego i nieefektywnego zarządzania przez ministerstwa.⁴⁶

Przepisy TCEA zawierają wytyczne, które Komitet powinien wziąć pod uwagę, tworząc przepisy postępowania przed trybunałami administracyjnymi. W myśl sekcji 22(4) TCEA Komitet ma zapewnić, że:

- (a) w postępowaniu przed Trybunałem Pierwszego Stopnia oraz Wyższym Trybunałem sprawowany jest wymiar sprawiedliwości,
- (b) system trybunałów jest dostępny i sprawiedliwy,
- (c) postępowanie przed trybunałami jest szybkie i sprawne,
- (d) reguły są zarówno proste, jak i jasno wyrażone.

W stosownych przypadkach przepisy mogą przyznać członkowi Trybunału Pierwszego Stopnia oraz Wyższego Trybunału odpowiedzialność za zapewnienie, że postępowanie przed trybunałem odbywa się szybko i sprawnie.

Załącznik 5 do ustawy określa, że stworzone przez Komitet przepisy mogą regulować terminy wszczęcia postępowania, a także innych czynności dokonywanych przed trybunałami; ograniczenia związane z wnoszeniem ponownych wniosków w sprawie, co do której taki wniosek został już wniesiony; okoliczności, w których Trybunał Pierwszego stopnia oraz Wyższy Trybunał mogą działać z urzędu; kwestie związane z przeprowadzeniem rozprawy, postępowania dowodowego, domniemań, czy też kosztów postępowania. Ponadto załącznik upoważnia Komitet do przyznania Trybunałowi Pierwszego Stopnia oraz Wyższemu Trybunałowi dodatkowych kompetencji, które są konieczne do prawidłowego wypełniania funkcji.

Zgodnie z załącznikiem 5 do TCEA reguły postępowania muszą być podpisane przez większość członków Komitetu. Następnie reguły postępowania są przekazywane Lordowi Kanclerzowi. Jeżeli reguły nie zostaną przez niego odrzucone, to przyjmują formę *statutory instrument* i mają do nich zastosowanie przepisy Statu-

46 A. Budnik, Państwo a szkolnictwo wyższe w Anglii i w Polsce, Białystok 2012, Wydział Prawa UwB, praca doktorska niepublikowana, s. 33.

tory Instrument Act. Następnie reguły mogą być przedmiotem przedstawionej powyżej procedury wydania postanowienia negatywnego w obu izbach Parlamentu.⁴⁷ W przypadku odrzucenia przez Lorda Kanclerza przedstawionych reguł musi on uzasadnić swoje stanowisko.

Ustawa przewiduje przeprowadzenie obligatoryjnych konsultacji z podmiotami wymienionymi w załączniku do ustawy. Zgodnie z sekcją 28 (f) TCEA Komitet musi przeprowadzić konsultacje z podmiotami, jakie uważa za właściwe, w tym z przewodniczącymi izb Trybunałów oraz z przewodniczącym szkockiego Najwyższego Sądu Cywilnego, jeżeli przepisy miałyby dotyczyć obszaru Szkocji.

Z uwagi na to, że reguły postępowania są prawem delegowanym, trybunały nie mogą ich zmieniać przez swoje decyzje, chyba że same reguły na to zezwalają.⁴⁸

5. Z powyższego wynika, że Parlament brytyjski powierza tworzenie prawa organom administracji publicznej oraz innym podmiotom niewchodzącym w skład administracji rządowej, kierując się względami racjonalności. Szczegółowe przepisy postępowania przed trybunałami administracyjnymi są tworzone przez niezależny od rządu podmiot, który składa się osób posiadających wiedzę oraz doświadczenie z obszaru stosowania prawa administracyjnego, zarówno procesowego, jak i materialnego. Jednak prawodawca odpowiedzialność za ostateczną treść reguł postępowania przed trybunałami administracyjnymi powierzył organowi rządowemu. Wydaje się bowiem, że bez tego mechanizmu nie byłoby możliwe uruchomienie kontroli przez Parlament.

Parlament ma realny wpływ na ostateczny kształt aktów podstawowych wydanych lub zatwierdzanych przez organy administracji rządowej. Parlament brytyjski, pomimo delegowania tworzenia prawa ekspertom w danej dziedzinie, czuwa nad jakością tworzonego prawa, które ma wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej. Procedura kontroli przed obiema izbami Parlamentu nad tworzonymi regułami postępowania będzie jednak uruchomiona w momencie, gdy zostanie złożony wniosek o anulowanie *statutory instrument*. Procedura ta nie musi być stosowana w każdym przypadku zatwierdzenia reguł przez Lorda Kanclerza. Prawodawca zdecydował się więc w tym przypadku na słabszy mechanizm kontroli w porównaniu z procedurą zatwierdzającą określony akt prawa delegowanego.

Niewątpliwie delegowanie uprawnień prawodawczych i ograniczenie możliwości kontroli prawa tworzonego przez organy rządowej i niewchodzące w skład administracji publicznej może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej i podważać zasadę praworządności. Wydaje się jednak, że obecnie rządzenie państwem wyma-

47 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/369206/tribunal-procedure-committee-annual-report-2011-12.pdf, s. 3 [dostęp 19.09.2015].

48 *Bovale Ltd. v Secretary of State Communities and Local Government* [2009] 3 All ER 340.

ga stosowania skutecznych i nowych metod kierowania, które powinny być dostosowywane do zmieniających się warunków społecznych. Tym samym powierzenie tworzenia przepisów regulujących postępowanie przed trybunałami administracyjnymi ekspertom przy jednoczesnym zapewnieniu mechanizmów kontroli nad ich stanowieniem spełnia postulaty funkcjonowania współczesnego państwa.