

ALEKSANDER STĘPKOWSKI

Uniwersytet Warszawski

HISTORYCZNY ROZWÓJ SĄDOWEJ KONTROLI ADMINISTRACJI W ANGLII DO POŁOWY XX W.

1. WSTĘP

Problematyka sądowej kontroli administracji stanowi jedno z centralnych zagadnień państwa nowoczesnego, choć poświęca mu się relatywnie niewiele uwagi, ze względu na technicyzowane uwarunkowania prawne tej problematyki. W przypadku Anglii sytuacja jest dodatkowo złożona ze względu na fakt, że państwo będące od XVIII w. liderem politycznej i ekonomicznej modernizacji sądową kontrolę rozrastającej się szybko administracji prowadziło w oparciu o założenia doktrynalne i rozwiązania instytucjonalne sięgające średniowiecza. Już sam ten fakt sprawia, że historyczny proces kształtowania się sądowej kontroli działań administracji zasługuje na baczną uwagę.

2. PRZEDNOWOCZESNE FUNDAMENTY

Kształtowanie się kontroli działań administracji na gruncie *common law* warunkowane było przez proces kształtowania się apelacji w późniejszym średniowieczu, który należy umieścić w szerszym kontekście średniowiecznego podziału aktywności władzy na dwie sfery: *iurisdictio*

i *gubernaculum*. W myśl tego ujęcia, obok wymiaru sprawiedliwości, władza związana z prawodawstwem była pojmowana w kategoriach *iurisdictio* i stanowiła prerogatywę parlamentu (formalnie króla w parlamencie), natomiast władza wykonawcza była pojmowana w kategoriach *gubernaculum* i stanowiła wyłączną prerogatywę króla, wykonywaną przez jego urzędników. Niekiedy jednak urzędnicy ci wykonywali również funkcje z obszaru *iurisdictio*, jakim był wymiar sprawiedliwości. Dzięki wykształceniu się apelacji od wyroków niższych sądów, centralne sądy królewskie zaczęły rozpatrywać odwołania od ich decyzji o charakterze administracyjnym, rozciągając swoje *iurisdictio* na organy administracji wyposażone w funkcje orzecznicze, którym można było w ten sposób przypisać quasi- sądowy charakter (np. *justices of peace*), a w jeszcze dalszej kolejności sądy uznawały się za władne interweniować w sprawach zarządzeń niemających nawet nic wspólnego z wymiarem sprawiedliwości, których treść jednak była dotknięta istotnym błędem co do prawa¹. Praktykę tę sądy uzasadniały wykonywaniem królewskiej prerogatywy kontrolowania urzędników. Wprawdzie prerogatywa ta do XVI w. była zasadniczo wykonywana przez Radę Królewską, z czasem jednak kompetentny w tym zakresie uznał się również Court of King's Bench². Kolejnym krokiem było rozszerzenie tej jurysdykcji.

W konfrontacji, do jakiej doszło w XVII i w XVIII w. między absolutystycznymi dążeniami dworu królewskiego i reprezentacją stanową skupioną w parlamencie, sądy *common law* opowiedziały się po stronie parlamentu. Chodziło im o poszanowanie zasady rządów prawa (*rule of law*), którą wraz z zasadą supremacji parlamentu (*Supremacy of the Parliament*)³ sądy traktowały jako gwarancję integralności ich jurys-

¹ J.H. BAKER, *An Introduction to English Legal History*³, London 1990, s. 164-175; H. WOOLF, J. JOWELL, *De Smith's Principles of Judicial Review*, London 1999, s. 91-92.

² Ze względu na różnorodność środków zaskarżenia bardzo długo utrzymywał się w tym obszarze znaczny pluralizm i różnego rodzaju, szczegółowe środki prawne były dostępne również w innych sądach westminsterskich lub u Kanclerza. Dopiero the Judicature Act 1873 i reorganizacja sądów westminsterskich w High Court of Judiciary skoncentrowała je wszystkie w ramach jurysdykcji Queens Bench Division.

³ Problematykę tę omówiono w A. STĘPKOWSKI, *Rządy prawa i supremacja parlamentu w angielskiej kulturze politycznej i prawnej*, «Horyzonty Polityki» 3/2012, s. 305-317.

dykcji wobec tendencji dworu do samodzielnego wydawania aktów prawnych jako autonomicznej podstawy działania administracji.

Urzędnicy wykonujący w imieniu Korony funkcje z zakresu *gubernaculum* działali na podstawie ogólnego monarszego umocowania, dysponując w tej mierze władzą dyskrecjonalną, jednak zasada *rule of law* zakładała, że wszelki przejaw wykonywania władzy musi być zgodny z prawem powszechnym (*common law*) i z tego też powodu urzędnicy mogli być pozywani przed sądy *common law* o łamanie zasad prawa powszechnego⁴. Napięcie to dobrze obrazuje wywód Lorda *Chief Justice* Edwarda Coke, który w sprawie *Rooke v. Withers* podkreślił, że urzędnicy upoważnieni do działania według swego uznania są wciąż ograniczeni przez rządy rozumu oraz prawa (*the rule of reason and law*), bowiem władza dyskrecjonalna nie może być wykonywana stosownie do ich widzimisię lub osobistych zachcianek⁵. Sądy zatem rozumiały swą jurysdykcję jako gwarancję przed nadużywaniem władzy przez urzędników⁶. Do tego dawnego orzecznictwa zaczęto też sięgać w drugiej połowie XIX w., czyniąc zeń ważny punkt odniesienia w procesie wypracowywania mechanizmów kontroli nad kompetencjami dyskrecjonalnymi, jakie administracji przyznawał wówczas ustawowo parlament.

⁴ Ten sposób pojmowania rządów prawa, a w konsekwencji i pojęcia legalności nie zdezaktualizował się, z tym zastrzeżeniem, że pojęcie „prawo” od XIX w. odnosić należało w pierwszej kolejności do prawa stanowionego. Świadczy o tym chociażby taki *passus* ze sprawy *R. v. HM the Queen in Council, ex parte Vijayatunga* [1988] QB 322, Mr Justice Simon Brown: „[...] judicial review is the exercise of the court’s inherent power at common law to determine whether action is lawful or not; in a word to uphold the rule of law”.

⁵ „[...] notwithstanding the words of the commission give authority to the commissioners to do according to their discretions, yet their proceedings ought to be limited and bound with the rule of reason and law. For discretion is a science or understanding to discern between falsity and truth, between wrong and right, between shadows and substance, between equity and colourable glosses and pretences, and to do according to their wills and private affections; for as one saith, «*talīs discretio discretione confundit*»”; *Rooke v. Withers* (1598) 5 Co. Rep. 99 na s. 100a. (cytat wg wydania: *The Reports of Sire Edward Coke, Knt. In thirteen Parts. A new edition ... by J.H. THOMAS, J.F. FRASER, III, (parts V-VI), London 1826, s. 204.*

⁶ P. CRAIG, *Public Law and Democracy in the United Kingdom and the United States of America*, Oxford 1990, s. 22.

Wczesne *judicial review* miało zatem na celu urzeczywistnienie zasady *rule of law* w obu jej wymiarach: formalnym (nadrzędność jurysdykcji sądów *common law*) i materialnym (ocena zgodności działań urzędników w świetle *common law*). W ten sposób też, bodaj najwcześniej w Europie, Anglicy przyjęli zasadę legalizmu działań administracji, wymagając – poza sferą prerogatyw Korony – aby wszelkie działania administracji podejmowane były na wyraźnej podstawie ustawowej. Z czasem, wraz z krystalizowaniem się systemu gabinetowego, monarsze prerogatywy, na mocy niepisanej konwencji konstytucyjnej, związanej z zasadą nieodpowiedzialności monarchy (*king can do no wrong*), wykonywane miały być przez osoby cieszące się zaufaniem parlamentu, czyli przez ministrów – członków gabinetu. Ta konstrukcja pojęciowa utrzymywała się właściwie do końca XIX w., choć wraz z upływem czasu stanowiła ona konstytucyjną fikcję. Oto bowiem, choć prerogatywy królewskie (Korony) bynajmniej nie zanikły, to jednak gro działań państwa była wówczas podejmowana na podstawie ustawowej⁷. To oczywiście wymusiło zmianę w sposobie pojmowania kontrolnej funkcji sądów *common law* względem działań administracji. O ile więc dotych-

⁷ Na oficjalne utrzymywanie się w XIX w. teorii zaczerpniętej z Blackstone'a i odpowiadającej jeszcze średniowiecznemu podziałowi na *iurisdictio* i *gubernaculum*, zżymał się w ostatniej ćwierci XIX stulecia Frederic Maitland: „My object in saying so much of the statutory powers by means of which our government is now-a-days conducted, is to convince you that the traditional lawyer's of the constitution has become very untrue to fact and to law. By the traditional lawyer's view I mean that which was expressed by Blackstone in the middle of the eighteenth century, and which still maintains a certain orthodoxy. According to that view, while the legislative power is vested in king and parliament, what is called the executive power is vested in the king alone, and consists of the royal prerogative. Now most people know that this is not altogether true to fact – they know that the powers attributed to the king are really exercised by the king's ministers and that the king is expected to have ministers who command the confidence of the House of Commons. Still I think that they would say that this was a matter not of law, but of convention, or of constitutional morality – that legally the executive power is in the king, though constitutionally it must be exercised by ministers. But the point that I wish to make is that this old doctrine is not even true to law. To a very large extent indeed England is now ruled by means of statutory powers which are not in any sense, not even as strict matters of law, the powers of the king”.

czas *judicial review* miało urzeczywistniać zasadę rządów prawa, o tyle w XIX w. dodatkowo pierwszoplanowym celem sądowej kontroli nad administracją stało się urzeczywistnienie suwerennej woli parlamentu.

3. GWARANCJE STATUSU JEDNOSTKI

Zarówno zasada *rule of law*, jak i *supremacy of Parliament*, każda we właściwym jej zakresie (pierwsza w odniesieniu do *common law*, druga zaś do *statutory law*), dążyły wspólnie do efektywnej kontroli działań administracji i wydawanych przez nią regulacji⁸, celem ochrony osobistego statusu jednostki, który w XVIII w. dość powszechnie postrzegano w kategoriach prawno-naturalnych. William Blackstone ów status jednostki ujmował w wymiarze materialnym i proceduralnym. Na pierwszy składały się uprawnienia określane przezeń mianem *principal absolute rights*, które pojmował wyraźnie w kategoriach Locke'owskiej *property*⁹. Na drugi aspekt osobistego statusu jednostki składały się prawne gwarancje dla owego materialnego aspektu, które określał jako *auxiliary subordinate rights*¹⁰. Do owych prawnych gwarancji poszanowania naturalnych praw jednostki Blackstone zalicza w pierwszej

⁸ Wynika to dość jednoznacznie z poglądów Diceya, którego pogląd na relację zachodzącą między zasadą rządów prawa i suwerennością parlamentu w następujący sposób podsumowuje Paul Craig: „[...] insistence on the predominance of the regular (*i.e. common* – przyp. XX.) law and the prescription of broad discretionary power served to reinforce the authority of the established legislature. New legal norms should be created for society by the duly elected legislature, not by executive fiat. The Parliament would [...] transform the wishes of the people into legislation and it would not enact laws which would infringe upon individual rights”; P. CRAIG, *op. cit.*, s. 16.

⁹ J. LOCKE, *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. RAU, Warszawa 1992, § 123-124, s. 251.

¹⁰ „[...] the principal absolute rights which appertain to every Englishman [...] in vain would [...] be declared, ascertained, and protected by the dead letter of the laws, if the constitution had provided no other method to secure their actual enjoyment. It has therefore established certain other auxiliary subordinate rights of the subject, which serve principally as barriers to protect and maintain inviolate the three great and primary rights, of personal security, personal liberty, and private property”; W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England, A facsimile of the first edition of 1765-1769*, I: *of the Rights of Persons*, Chicago-London 1979, s. 136.

kolejności pozycję ustrojową parlamentu, ograniczenia królewskich prerogatyw przez *common law* oraz prawo do sądu, w którym jednostki mogą dochodzić poszanowania swych praw¹¹. Blackstone opiera swój wywód na przekazie Edwarda Coke'a, który wychodząc od treści *Magna Charta*, podkreślał, że gwarancja praw w postaci drogi sądowej (oczywiście przed *courts of common law*), jest skuteczna względem każdego, komu zarzuca się naruszenie praw niezależnie od tego, czy jest osobą prywatną, czy urzędnikiem¹². W ten sposób wyłożył Blackstone właściwą dla brytyjskiego sposobu pojmowania rządów prawa zasadę, w myśl której prawo powszechne jest właściwe nie tylko dla rozstrzygania sporów między osobami prywatnymi, lecz także do dochodzenia sprawiedliwości przez osoby prywatne, których prawa zostały naruszone przez urzędników korony. Blackstone wyraźnie bowiem postrzegał ową gwarancję drogi sądowej na gruncie *common law* jako zaporę przed nadużyciami ze strony egzekutywy¹³. Anglicy dumni byli z tego, że obywatel mógł pozwać przed sąd powszechny urzędnika królewskiego za wykonywane przezeń obowiązki.

¹¹ „A THIRD subordinate right of every Englishman is that of applying to the courts of justice for redress of injuries. Since the law is in England the supreme arbiter of every man's life, liberty, and property, courts of justice must at all times be open to the subject, and the law be duly administred therein”; *ibidem*, s. 137.

¹² „The emphatical words of Magna Carta, spoken in the person of the king, who in judgment of law (says sir Edward Coke) is ever present and repeating them in all his courts, are these: «nulli vendemus, nulli negabimus, aut differemus rectum vel justitiam: and therefore every subject», continues the same learned author, «for injury done to him in bonis, in terriis, vel persona, by any other subject, be he ecclesiastical or temporal without any exception, may take his remedy by the course of the law, and have justice and right for the injury done to him, freely without sale, fully without any denial, and speedily without delay» It were endless to enumerate all the affirmative acts of parliament wherein justice is directed to be done according to the law of the land: and what that law is, every subject knows; or may know if he pleases: for it depends not upon the arbitrary will of any judge; but is permanent, fixed, and unchangeable, unless by authority of parliament”; *ibidem*, s. 137.

¹³ W odniesieniu do gwarancji prawa do sądu Blackstone pisał, że jest ona „[...] a guard upon the executive power, by restraining it from acting either beyond or in contradiction to the laws, that are framed and established by the other”; *ibidem*.

4. CHWALEBNY ANACHRONIZM

Sukces liberalnych idei politycznych w XVIII w. oznaczał, podobnie jak na kontynencie, stworzenie sprzyjających warunków dla niezwykle dynamicznych przemian gospodarczych, które pociągnęły za sobą głębokie przemiany społeczne i polityczne. Parlament, który na gruncie tradycyjnego ujęcia zasady *rule of law* był strażnikiem integralności prawa powszechnego i jurysdykcji sądów powszechnych, rozpoczął teraz intensywną działalność regulacyjną. Ponieważ już pod koniec XVIII w. monarcha faktycznie przestał kierować królewską administracją, parlament, zamiast ją kontrolować, stał się realizatorem i legalizatorem polityki rządu. Dlatego większość parlamentarna, której emanacją był rząd, regulując określony aspekt życia społecznego, przyznawała możliwie szerokie i najczęściej całkowicie uznaniowe kompetencje ministrom, które dodatkowo wzmacniano ustawowym wyłączeniem jurysdykcji sądów *common law* nad tymi obszarami, przekazując kompetencje kontrolne w tej mierze specjalnym trybunałom, stanowiącym część struktur administracyjnych¹⁴. W rezultacie przeświadczenie o tym, jakoby relacje jednostek z administracją były w XIX w. wciąż regulowane przez *common law*, miało charakter mityczny¹⁵.

O ile więc liberalizm kontynentalny szybko porzucił inspirowane brytyjską ideą *rule of law* koncepcję kontroli administracji przez sady powszechne, wyrażające się w doktrynie państwa wymiaru sprawiedliwości (*Justizstaat*), i postawił na pierwszym miejscu postulat utworzenia sądownictwa administracyjnego, o tyle liberałowie angielscy upatrywali najlepszych gwarancji wolności jednostek w formalnym

¹⁴ A. STĘPKOWSKI, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010, s. 75, 92.

¹⁵ Podkreślał to Fryderyk Maitland w swych wykładach z 1887 r.: „We are becoming much governed nation, governed by all manner of councils and boards and officers, central and local, high and low, exercising the powers which have been committed to them by modern statutes”; F.W. MAITLAND, *The Constitutional History of England. A Course of Lectures Delivered*, New Jersey 2001 (repr. wyd. Cambridge 1908), s. 501. O stosunku sądów do tej sytuacji zob. P. CRAIG, *op. cit.*, s. 21, 26.

zrównaniu jej pozycji procesowej z administracją przed sądami *common law*. W konsekwencji rozrostowi zadań publicznych państwa nie towarzyszyła budowa wyspecjalizowanego systemu sądownictwa administracyjnego. Obywatele mogli wprawdzie szukać ochrony prawnej przed działającymi w strukturach administracji trybunałami, jednak te nie mogły być w tej mierze równie skuteczne co niezawisłe sądy. Poza tą ścieżką administracyjną Anglicy musieli radzić sobie przed sądami *common law* w oparciu o średniowieczne rozwiązania proceduralne, przy obowiązywaniu ustawowych wyłączeń ich jurysdykcji.

Skądinąd, funkcjonujące wokół struktur sądów królewskich elity *common lawyers* nie były wcale skore, by przyjmować do wiadomości rozwój prawa administracyjnego, co reformatorskie rządy wigów przyjęły szybko do wiadomości, uznając, że nie należy „niepokoić” *common lawyers* konfrontacją z regulacyjnymi konsekwencjami działań rządu¹⁶. W rezultacie faktyczna rewolucja, która dokonała się w administrowaniu państwem, pozostała w dużej mierze niezauważona przez elity prawnicze Anglii¹⁷, które wciąż chciały trwać w przeświadczeniu, że sądy powszechne dysponują środkami pozwalającymi skutecznie reagować na wszelkie nadużycia władzy ze strony administracji¹⁸. Pomnikowym świadectwem tej sytuacji był wykład brytyjskiego prawa konstytucyjnego dokonany przez Alberta Venn Diceya, w jego rozprawie *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1 wyd. 1885). Praca ta, prezentując klasyczne rozumienie zasady rządów prawa, zdominowała na okres całego stulecia angielską doktrynę konstytucyjną. Nawet gdy – dokonawszy podsumowania całokształtu dziewiętnastowiecznego ustawodawstwa angielskiego¹⁹ – Dicey dostrzegł wreszcie rozejście się między

¹⁶ G. KITSON CLARK, *The Making of Victorian England*, Being the Ford Lectures Delivered before the University of Oxford, New York 1967, s. 109. Por. także przywołującą te ustalenia P.S. ATIYAH, *The Rise and Fall of Freedom of Contract*, Oxford 2000, s. 236.

¹⁷ P.S. ATIYAH, *op. cit.*, s. 236-237.

¹⁸ I. HARDEN, N. LEWIS, *The Noble Lie. The British Constitution and the Rule of Law*, London 1988, s. 37.

¹⁹ Chodzi o badania stanowiące podstawę cyklu wykładów wygłoszonych na Uniwersytecie Harwarda i następnie wydanych pt. *Lectures on the Relation Between Law*

konstytucyjną teorią i realiami funkcjonowania państwa, dając temu wyraz we wprowadzeniu do ósmego wydania (1915) swego ustrojowego *opus magnum*, stwierdził jedynie, że zasada rządów prawa obowiązuje w niezmiennym kształcie²⁰, zaś funkcjonujące poza jurysdykcją sądów *common law* prawo administracyjne jest po prostu bezprawne²¹. W tej sytuacji nie dziwi to, że sądy powszechne poprzestawały na rozpatrywaniu mocno anachronicznych powództw prywatnoprawnych przeciwko organom administracji²² i chociaż umiały obchodzić ustawowe klauzule w drodze kreatywnej interpretacji²³, jednak nie były one do tego nadzwyczaj skłonne, wykazując się daleko posuniętą, faktyczną spolegliwością względem ustawowych klauzul wyłączających ich jurysdykcję w odniesieniu do działań administracji²⁴.

5. DYSKUSJA O KONIECZNOŚCI ZMIAN

W okresie międzywojennym pojawiły się w doktrynie zdecydowane głosy kwestionujące tradycyjny, a utożsamiany z Diceyowskim, sposób pojmowania *rule of law*. Z krytyką tradycyjnego paradygmatu wystąpił między innymi Sir Ivor Jennings, podkreślając, że zmiany, które

and Public Opinion in England During the Nineteenth Century, London 1905 (2 wyd. 1919).

²⁰ „The rule of law, as described in this treatise, remains to this day a distinctive characteristic of the English constitution. In England no man can be made to suffer punishment or to pay damages for any conduct not definitely forbidden by law; every man's legal rights or liabilities are almost invariably determined by the ordinary Courts of the realm, and each man's individual rights are far less the result of our constitution than the basis on which that constitution is founded”. A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*⁸, London 1915, s. lv.

²¹ *Ibidem*: „The ancient veneration for the rule of law has in England suffered during the last thirty years a marked decline. The truth of this assertion is proved by actual legislation, by the existence among some classes of a certain distrust both of the law and of the judges, and by a marked tendency towards the use of lawless methods for the attainment of social or political ends”.

²² P. CRAIG, *op. cit.*, s. 26-27.

²³ *Ibidem*, s. 22.

²⁴ J.H. BAKER, *op. cit.*, s. 242, 248.

zachodzą we współczesnych państwach, w których wzrasta nieustannie rola i rozmiary administracji, sprawiają, że prawnik nie może wobec tych procesów przyjmować wciąż postawy kontestacji, dając wyraz swej ku nich niechęci. Głównym przedstawicielem tego reformistycznego nurtu był William Alexander Robson, który wyłożył swoje stanowisko w książce *Justice and Administrative Law: A Study of the British Constitution*²⁵. Podkreślał on, że różnice, jakie występują między prawem angielskim i francuskim *droit administratif*, nie mogą dawać podstaw do twierdzenia, że w Anglii nie ma prawa administracyjnego. Dlatego postulował, by całej tej rozległej połaci prawa stanowionego nadać określone ramy i zredukować do koherentnego, uporządkowanego systemu na kształt systemów kontynentalnych. Wskazując na bezwzględną konieczność wzmożonej działalności administracji, przyznawał, że przyznanie przez ustawodawstwo ogromnych kompetencji dyskrejonalnych administracji oraz ustawowe wyłączenie możliwości występowania o *judicial review*, oznacza *de facto* brak jakiegokolwiek kontroli nad sposobem wykonywania władzy dyskrejonalnej²⁶ i dlatego konieczne jest powołanie odrębnych sądów administracyjnych. Postulaty utworzenia odrębnych sądów administracyjnych na wzór kontynentalny, mających rozpatrywać apelacje od rozstrzygnięć trybunałów administracyjnych, podnosiły się z różnych stron. Miały być one odseparowane od sądów *common law*, jako rozstrzygające sprawy wynikające z ustaw socjalnych,

²⁵ Pierwszy raz została ona opublikowana w 1928 r., później zaś w 1947, 1951, 1970. W 1979 opublikował natomiast artykuł *Justice and Administrative Law – reconsidered*.

²⁶ „What we now find [...] is that large judicial duties of an important character have been given, not to persons holding judicial Office, not even to known and ascertainable individuals, but to vast departments of the State, huge administrative organisations employing thousands of anonymous civil servants. In some cases the responsible ministry does not itself perform the judicial function in question, but is empowered to set up and regulate the tribunal, which is to do the work. This does not affect the principle involved, however, because the vital feature of the whole arrangement is the fact that there is no appeal to the regular courts of law”; W.A. ROBSON, *Justice and Administrative Law: A Study of the British Constitution*, London (Macmillan) 1928, s. 91; cyt. za: T. BINGHAM, *The Business of Judging. Selected Essays and Speeches*, Oxford 2000, s. 195.

które opierają się na całkowicie innych zasadach niż te, które właściwe są *common law*²⁷.

Możliwość recypowania z kontynentu rozwiązań publicznoprawnych rozważał, krótko przed powołaniem go w 1929 r. na stanowisko Kancelarza, *Lord Justice Sankey*²⁸. Jednak lata 20. ubiegłego stulecia były świadkiem również gwałtownej reakcji ze strony środowiska sędziowskiego, a to za sprawą Lorda *Chief Justice Hewarta of Bury*. Nie bez znaczenia jest fakt, że zanim zaczął kierować High Court, miał on za sobą długą karierę polityczną, a jego typ umysłowości, tak jak i temperament, znacznie lepiej pasował do polityka niż do sędziego²⁹. W 1929 r. opublikował on wiele artykułów wydanych jesienią tegoż roku w postaci książki opatrzonej przykuwającym uwagę tytułem: *The New Despotism*³⁰. Tytułowy despotyzm zarzucił Lord Hewart biurokracji, a precyzyjniej – atrofii zasady supremacji parlamentu, której przyczyn upatrywał w działaniach ministrów, wyposażonych w kompetencje do zawieszania skuteczności lub modyfikowania treści wyraźnych przepisów ustawowych. Dodatkowo ustawodawstwo czyniło ich rozstrzygnięcia ostatecznymi i niepodlegającymi kontroli w ramach *judicial review*, co stawiało ministrów *de facto* ponad prawem. Książka wywołała burzę polityczną która poskutkowała powołaniem komisji mającej przeanalizować problematykę kompetencji ministerialnych. Jej raport z kwietnia 1932 r. uspokoił nieco polityczną atmosferę. Uznano tam potrzebę istnienia szerokich kompetencji po stronie egzekutywy przy jednoczesnym wytknięciu licznych ekscesów w tej mierze. Nade wszystko jednak podkreślono konieczność podporządkowania działań egzekutywy kontroli ze strony sądów *common law*, stając na stanowisku Diceyowskiego *rule of law*. Akcentowano w raporcie, że żadne względy na wygodę lub skuteczność administracji nie mogą ograniczać kompetencji sądów powszechnych do sprawowania *judicial review*. Jednocześnie zdecydowanie odrzucono w raporcie

²⁷ Szerzej R. THOMAS, *op. cit.*, s. 5-7.

²⁸ T. BINGHAM, *op. cit.*, s. 195-196.

²⁹ Kwalifikacje Hewarta jako sędziego kierującego High Court są oceniane jednoznacznie i nader krytycznie. Por. P.S. ATIYAH, *op. cit.*, s. 663.

³⁰ *The New Despotism*, London (Ernest Benn) 1929. Książkę tę i reakcje na nią omawia szczegółowo T. BINGHAM, *op. cit.*, s. 197-204.

postulaty utworzenia w Anglii na wzór kontynentalny systemu prawa administracyjnego i sądów administracyjnych.

Praktyczne skutki raportu były wprawdzie ograniczone w wymiarze działań pozytywnych³¹, jednak w dużej mierze zahamował on tendencje do recypowania w Anglii rozwiązań kontynentalnych. W rezultacie do połowy XX w. utrzymało się nikogo niesatysfakcjonujące *status quo*, w ramach którego stale poszerzającemu się zakresowi działań administracji publicznej nie towarzyszyły adekwatnie rozwinięte środki sądowej kontroli nad nią. Czas teraz jednak poświęcić więcej uwagi problematyce samej kontroli sądowej nad działaniami administracji, co zmusza nas do ponownego cofnięcia się do średniowiecza.

6. REALIA SĄDOWEJ KONTROLI ADMINISTRACJI

Kontrola sądowa nad działaniami administracji królewskiej (*judicial review*) odbywała się w oparciu o kilka spośród średniowiecznych *writs*, których treść potraktowano na tyle elastycznie, że można było przy ich pomocy narzucić administracji rozstrzygnięcia kontrolne, wymuszając określone działania. Ponieważ w początkowym okresie posługiwania się owymi *writs* sądy uznawały, że sprawowana przez nie kontrola stanowi wykonywanie przez sądy królewskich prerogatyw, środki te zaczęto kwalifikować jako tzw. *prerogative writs*³². Obok nich, w XIX stuleciu do kanonu brytyjskich remediów w sprawach administracyjnych dołączono pewne rodzaje *injunction* oraz wyroki deklaratoryjne, w których ustalano stan prawny pozwalający skutecznie bronić swych praw względem administracji. Należy jednak pamiętać, że procedura uzyskiwania sądowej ochrony przed działaniami administracji była archaiczna i wcale

³¹ Omówienie istotnych rekomendacji raportu i zakresu ich implementacji oraz wiele reakcji na jego temat omawia m.in. C.K. ALLEN, *Law in the Making*, ed. 7, Oxford 1964, s. 590-591; T. BINGHAM, *op. cit.*, s. 204-207.

³² Do owej grupy należały *writs*: *of prohibition*, *quo warranto*, *certiorari*, *mandamus* oraz *habeas corpus*. Z czasem jednak, w związku z wyraźnie prawno-karną proweniencją, *habeas corpus* przestano zaliczać do kategorii środków zaskarżenia związanych z *judicial review*. Por. także J.H. BAKER, *op. cit.*, s. 164-172.

nie czyniła tych środków prawnych powszechnie dostępnymi dla ogółu obywateli. Okoliczność ta przyczyniła się do znacznego ograniczenia wpływu, jaki orzecznictwo sądów sprawujących *judicial review* mogłoby wywrzeć na działania administracji.

Na krótko przed wybuchem II wojny światowej podjęto działania zmierzające do uproszczenia procedury występowania o *judicial review*, co w ograniczonym zakresie nastąpiło w roku 1938. Wówczas to zastąpiono między innymi nazwę *prerogative writs* określeniem *prerogative orders*³³. Na dalej idące reformy procedury w tym względzie należało jednak czekać aż do połowy lat 70. ubiegłego stulecia.

W praktyce kontrola sądowa sprawowana w ramach *judicial review* miała dwojaki wymiar. W pierwszej kolejności chodziło o kontrolę tego, czy organy administracji nie przekroczyły granic przyznaných im ustawowo kompetencji, dopuszczając się działań *ultra vires*. Widać w tej mierze również istotną ewolucję dziewiętnastowiecznego orzecznictwa. O ile bowiem w pierwszej połowie XIX w. sądy respektowały znacznie, jakie nadawały swym klauzulom kompetencyjnym poszczególne podmioty administrujące, o tyle począwszy od lat 50., sądy uznały, że to jednak im przysługuje ostateczna kompetencja dokonywania wykładni treści klauzul kompetencyjnych poszczególnych organów administracji³⁴, chociaż zasadą pozostało domniemanie właściwego sposobu rozumienia zakresu swojej kompetencji przez organ³⁵. W granicach upoważnienia ustawowego jednak organy administracji cieszyły się

³³ H. WOOLF, J. JOWELL, *op. cit.*, s. 554.

³⁴ P. CRAIG, *op. cit.*, s. 23.

³⁵ Za autorytatywne – choć, jak później podkreślano, bynajmniej niewyczerpujące – podsumowanie zasad, na których odbywała się kontrola władzy dyskrecyjnej podmiotów administrujących, uznaje się wypowiedź lorda Green, pełniącego po wojnie funkcję *Master of Rolls*, w sprawie *Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB, 223 na s. 228: „What, then, is the power of the courts? They can only interfere with an act of executive authority if it be shown that the authority has contravened the law. It is for those who assert that the [...] authority has contravened the law to establish that proposition [...]. It is not to be assumed *prima facie* that responsible bodies [...] will exceed their powers [...]”.

pełną władzą dyskrecjonalną³⁶. Jednak nawet realizowanie dyskrekcji nie oznacza, że mogły ją wykonywać w sposób dowolny. Kontrola nad materialną poprawnością działań administracji w ramach posiadanego uznania stanowiła drugi wymiar kontroli.

Jeśli określone ustawowo granice jurysdykcyjne nie zostały przekroczone, sądy wciąż uznawały się za władne badać, czy podejmowane przez administrację działania odpowiadają intencji, która przyświecała parlamentowi, gdy udzielał określonych kompetencji poszczególnym podmiotom administracji. Oparciem w tej mierze było dla sądów orzecznictwo z XVII i XVIII w.³⁷, w którym podkreślano, że władza dyskrecjonalna podmiotów wykonujących zadania publiczne wciąż jest związana nakazami zdrowego rozsądku³⁸, nie może opierać się na dowolnych przesłankach i musi czynić zadość podstawowym wymogom uczciwości³⁹.

³⁶ *Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB, 223 na s. 228: „When an executive discretion is entrusted by Parliament to a body such as the local authority in this case, what appears to be an exercise of that discretion can only be challenged in the courts in a strictly limited class of case. As I have said, it must always be remembered that the court is not a court of appeal. When discretion of this kind is granted the law recognizes certain principles upon which that discretion must be exercised, but within the four corners of those principles the discretion, in my opinion, is an absolute one and cannot be questioned in any court of law”. Dyskreccję w prawie angielskim pojmuje się jako kompetencję do dokonania wyboru między konkurencyjnymi sposobami działania albo do zaniechania określonego działania. Por. szerzej H. WOOLF, J. JOWELL, *op. cit.*, s. 152.

³⁷ „[...] notwithstanding the words of the commission give authority to the commissioners to do according to their discretions, yet their proceedings ought to be limited and bound with the rule of reason ad law. For discretion is a science or understanding to discern between falsity and truth, between wrong and right, between shadows and substance, between equity and colourable glosses and pretences, and to do according to their wills and private affections; for as one saith, «*talis discretio discretionem confundit*»”; *Rooke v. Withers* (1598) 5 Co. Rep. 99 na s. 100a. (cytat wg wyd.: *The Reports of Sire Edward Coke, Knt. In thirteen Parts*, red. J.H. THOMAS, J.F. FRASER, III, (parts V-VI), London 1826, s. 204).

³⁸ P. CRAIG, *op. cit.*, s. 21-22, 23.

³⁹ *Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB, 223 na s. 228-229: „When discretion of this kind is granted the law recognizes certain principles upon which that discretion must be exercised [...]. The exercise of such

Jeśli chodzi o kontrolę owego materialnego wymiaru wykonywania władzy dyskrecjonalnej, to pojmowano go głównie przez pryzmat wymogu rozsądnego (*reasonable*) jej wykonywania, który począwszy od rozstrzygniętej pod koniec 1947 r. sprawy *Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation*, określany jest jako *Wednesbury principle* względnie *Wednesbury reasonableness* i dotyczy tych wszystkich sytuacji, kiedy to sposób wykonywania władzy dyskrecjonalnej budzić musi sprzeciw⁴⁰. Oczywiście sprawowanie tego rodzaju kontroli nad sposobem wykonywania kompetencji dyskrecjonalnych wymagało

a discretion must be a real exercise of the discretion. If, in the statute conferring the discretion, there is to be found expressly or by implication matters which the authority exercising the discretion ought to have regard to, then in exercising the discretion it must have regard to those matters. Conversely, if the nature of the subject matter and the general interpretation of the Act make it clear that certain matters would not be germane to the matter in question, the authority must disregard those irrelevant collateral matters. [...] There have been in the cases expressions used relating to the sort of things that authorities must not do, [...]. It has been perhaps a little bit confusing to find a series of grounds set out. Bad faith, dishonesty – those of course, stand by themselves – unreasonableness, attention given to extraneous circumstances, disregard of public policy and things like that have all been referred to, according to the facts of individual cases, as being matters which are relevant to the question. If they cannot all be confined under one head, they at any rate, I think, overlap to a very great extent”.

⁴⁰ Lord Green MR w sprawie *Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB, 223 na s. 229: „It is true the discretion must be exercised reasonably. Now what does that mean? Lawyers familiar with the phraseology commonly used in relation to exercise of statutory discretions often use the word «unreasonable» in a rather comprehensive sense. It has frequently been used and is frequently used as a general description of the things that must not be done. For instance, a person entrusted with a discretion must, so to speak, direct himself properly in law. He must call his own attention to the matters which he is bound to consider. He must exclude from his consideration matters which are irrelevant to what he has to consider. If he does not obey those rules, he may truly be said, and often is said, to be acting «unreasonably». Similarly, there may be something so absurd that no sensible person could ever dream that it lay within the powers of the authority. Warrington L.J. in *Short v. Poole Corporation* (1) gave the example of the red-haired teacher, dismissed because she had red hair. That is unreasonable in one sense. In another sense it is taking into consideration extraneous matters. It is so unreasonable that it might almost be described as being done in bad faith; and, in fact, all these things run into one another”.

wyczucia i musiało być wykonywane nader powściągliwie tak, aby nie przekroczyć cienkiej granicy między kompetencjami organów administracji i jurysdykcją sądową⁴¹.

Do tych zasadniczych podstaw sprawowania sądowej kontroli nad działaniami administracji do końca pierwszej połowy XX w. należy dodać kształtujące się od lat 60. XIX w. gwarancje udziału w postępowaniu przed organami publicznymi i obrony swych interesów podmiotowi dotkniętemu działaniami administracji. Proces ten miał miejsce w związku z obowiązywaniem regulacji przewidujących wywłaszczenia i przymusowe wyburzanie (*demolition orders*) na cele publiczne. Do spraw tych zastosowano wcześniejszą zasadę *common law* gwarantującą stronie oskarżonej prawo do obrony w postępowaniu sądowym⁴², poprzez rozciągnięcie jej skuteczności na działania organów administracji, uznając, że ma ona uniwersalne zastosowanie⁴³. Na tej podstawie obywatele zyskiwali prawo przedstawienia racji mających przeciwdziałać podjętym przez organy publiczne działaniom. Zasada ta zyskała ogólne potwierdzenie w orzeczeniu Izby Lordów w roku 1911, gdzie jednocześnie skonstatowano, że w postępowaniu przed organami administracji nie musi być zachowany formalizm analogiczny do tego, który obowiązuje w postępowaniu sądowym⁴⁴. W ten sposób kształtowały się z wolna w prawie angielskim funkcjonalne odpowiedniki procedury administracyjnej i miało to miejsce, co warto zaznaczyć, w podobnym czasie, co na kontynencie, choć procesy te były od siebie całkowicie niezależne

⁴¹ Szerzej por. H. WOOLF, J. JOWELL, *op. cit.*, s. 153. *Roberts v. Hopwood* [1925] A.C. 578, 606-607.

⁴² „No presumption can be more clearly established than that a man Cannot incur the loss of liberty or property for an offence by a judicial proceeding until he has had a fair opportunity of answering the case against him”; *Bonaker v. Evans* (1850) 16 QB, 162, na s. 171.

⁴³ *Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863) 14 C.B. (n.S.) 180, na s. 190.

⁴⁴ *Board of Education v. Rice* [1911] A.C. 179, 182, Lord Kanclerz Loreburn: „Comparatively recent statutes hale extender, if they hale not originated, the practice of imposing upon departments or officers of State the duty of deciding or determining questions of various kinds [...]. In such a cases [...] they must act in good faith and fairly listen to both sides, for that is a duty lying upon everyone who decides anything. But I do not think they are bound to treat such a question as though it were trial”.

i każdy z nich przebiegał w sposób swoisty. Wkrótce orzecznictwo zaczęło jednak ograniczać płynące stąd dla administracji obowiązki, przez co proces kształtowania się gwarancji proceduralnych postrzegano się jako zahamowany aż do końca lat 60. XX w., odkąd to sądy z nową dynamiką zaczęły rozwijać gwarancje sprawiedliwości proceduralnej odnośnie do działań administracji⁴⁵.

7. PODSUMOWANIE

Anglia, będąc liderem procesów politycznej i społeczno-gospodarczej modernizacji, długo działała w oparciu o przednowoczesne instytucje ustrojowe. W podobny sposób podchodzono do kontroli sądowej nad działaniami urzędników królewskich, do których stosowano, zaadaptowane w tym celu, średniowieczne instytucje procesowe. W okresie konfrontacji stanów z dworem królewskim, w oparciu o zasadę supremacji parlamentu pojmowanej jako gwarancja integralności jurysdykcji sądów królewskich, sądy powszechne zapewniały ochronę prawną przed nadużyciami władzy w oparciu o średniowieczną zasadę *rule of law*. Wraz z uzyskaniem przez parlament kontroli nad administracją, to on zaczął drastycznie ograniczać jurysdykcję sądów powszechnych w sporach powstałych w związku z działaniami władz podejmowanymi na podstawie ustawowej. Sprawy te przekazywane były jurysdykcji powoływanych na mocy ustaw szczególnych trybunałów administracyjnych. Sądy powszechne długo akceptowały tę praktykę, jednak w ograniczonym zakresie wciąż prowadziły kontrolę administracji. Orzecznictwo to, podobnie jak żywa dyskusja nad zasadnością wprowadzenia w Anglii kontynentalnego modelu sądownictwa administracyjnego, przygotowały w Anglii drugiej połowy XX w. dogodny grunt pod renesans kontroli sądów powszechnych nad administracją.

⁴⁵ Szerzej na ten temat H. WOOLF, J. JOWELL, *op. cit.*, s. 250-273.

HISTORYCZNY ROZWÓJ SĄDOWEJ KONTROLI ADMINISTRACJI W ANGLII DO POŁOWY XX WIEKU

Streszczenie

Tekst omawia proces wczesnego kształtowania się sądowej kontroli działań administracji na gruncie angielskiej kultury prawnej i politycznej. Wychodząc od przybliżenia średniowiecznych instytucji procesowych, poprzez prezentację doktrynalnego kontekstu, w jakim one funkcjonowały, jak również rozwijającej się dyskusji prawnej nad relacją między administracją i *common law*, tekst przybliży realia instytucjonalne sądowej kontroli nad administracją w Anglii od XVII do połowy XX w., kiedy to rozpoczyna się nowy rozdział w rozwoju tej kontroli. W tekście starano się przedstawić złożoność podjętej problematyki oraz dyskusję, która toczyła się nad zasadnością utrzymywania odrębności angielskiej kultury prawa publicznego względem modeli funkcjonujących w Europie kontynentalnej.

THE HISTORICAL EVOLUTION OF THE ENGLISH JUDICIAL REVIEW TO THE MID-TWENTIETH CENTURY

Summary

This paper discusses the early emergence and evolution of judicial review over administrative action in the context of English legal and political culture. It starts with a description of the English medieval procedural institutions, following on with the doctrinal context in which they operated, and the legal discussion on the relationship between administration and common law. This article gives an outline of the judicial review of English administration from the seventeenth to the mid-twentieth century, when this institution began a new chapter in its evolution. It attempts to present the complexity of the issues raised and the discussion that has taken place on the legitimacy of maintaining the distinctiveness of the English legal culture with respect to the models operating in Continental Europe.

Słowa kluczowe: rządy prawa; supremacja parlamentu; władza dyskrecyjna; angielskie prawo administracyjne; sądowa kontrola administracji.

Keywords: rule of law; supremacy of parliament; English administrative law; common law; discretionary powers.

Bibliografia

- ALLEN C.K., *Law in the Making*⁷, Oxford 1964.
- ATIYAH P.S., *The Rise and Fall of Freedom of Contract*, Oxford 2000.
- BAKER J.H., *An Introduction to English Legal History*³, London 1990.
- BINGHAM T., *The Business of Judging. Selected Essays and Speeches*, Oxford 2000.
- CRAIG P., *Public Law and Democracy in the United Kingdom and the United States of America*, Oxford 1990.
- HARDEN I., LEWIS N., *The Noble Lie. The British Constitution and the Rule of Law*, London 1988.
- KITSON CLARK G., *The Making of Victorian England*, Being the Ford Lectures Delivered before the University of Oxford, New York 1967.
- STĘPKOWSKI A., *Rządy prawa i supremacja parlamentu w angielskiej kulturze politycznej i prawnej*, «Horyzonty Polityki» 3(4)/2012, s. 305-317.
- STĘPKOWSKI A., *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010.
- WOOLF H., JOWELL J., *De Smith's Principles of Judicial Review*, London 1999.