

Wprowadzenie

§ 1. Cel pracy

Niniejsza monografia stanowi analizę brytyjskiego prawa konstytucyjnego w kontekście członkostwa Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w UE. Celem pracy jest odpowiedź na pytania, jaki wpływ na brytyjski system ustrojowy wywarła partycypacja w strukturach unijnych oraz jakie konsekwencje prawne wynikać będą *pro futuro* z podjętej decyzji o wystąpieniu ze struktur unijnych (tzw. Brexitu). Bez wątpienia wpływ przystąpienia ZK do UE na kształt ustroju państwa należy postrzegać z punktu widzenia zachodzących przemian w prawie, doktrynie, jak i w praktyce brytyjskiej. W pracy poruszone zostały zatem zarówno aspekty o charakterze *stricte* konstytucyjnym, jak i prawnomiędzynarodowym.

Ramy tematyczne niniejszej monografii obejmują okres od momentu przystąpienia Zjednoczonego Królestwa do UE, aż do momentu formalnego zakończenia procedury Brexitu wraz z uwzględnieniem tzw. okresu przejściowego (1.1.1973–31.12.2020 r.).

Przedmiotowa analiza przeprowadzona została od strony instytucjonalno-prawnej brytyjskiego prawa konstytucyjnego w kontekście członkostwa Zjednoczonego Królestwa w UE oraz skupiona została wyłącznie na zakresie brytyjskiej konstytucji.

Na potrzeby realizacji założonego celu przyjęte zostały następujące tezy. Należą do nich teza główna (T1) oraz teza pomocnicza (T2).

T1: Członkostwo Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w UE wywarło istotny wpływ na kształt brytyjskiej konstytucji w znaczeniu materialnym. Włączenie do krajowego porządku prawnego aktów prawa unijnego skutkowało tym, że aksjomaty prawnokonstytucyjne, które przez wieki formowały brytyjski model konstytucjonalizmu, poddane zostały wszechstronnej rewizji.

T2: Prognozowane konsekwencje Brexitu mogą jedynie pozornie skutkować rewitalizacją stanu rzeczy sprzed przystąpienia Zjednoczonego Królestwa do WE.

§ 2. Struktura pracy

Książka została podzielona na pięć rozdziałów, przy czym każdy rozdział zawiera wnioski stanowiące podsumowanie dokonanych analiz.

Rozważania merytoryczne otwiera w rozdziale I charakterystyka brytyjskiego prawa konstytucyjnego odnosząca się do ustalenia właściwego zakresu pojęciowego oraz charakteru prawnego brytyjskiej konstytucji materialnej. Szczególnie istotne było określenie jej źródeł, ze szczególnym uwzględnieniem prawodawstwa unijnego (wspólnotowego). Obok prawa stanowionego, prawa precedensowego, konwenansowych norm konstytucyjnych oraz naczelnych zasad ustroju i poglądów doktryny elementem kształtującym ramy ustroju Zjednoczonego Królestwa stało się prawo UE (zarówno pierwotne, jak i wtórne), czyli cały unijny (wspólnotowy) dorobek prawny (*acquis communautaire*).

W rozdziale II przedstawione zostały konstytucyjne aspekty członkostwa ZK w UE z uwzględnieniem teoretycznoprawnego ujęcia relacji zachodzących pomiędzy brytyjskim porządkiem prawnym a prawem unijnym. Poruszone zostały również ogólne zagadnienia dotyczące Unii jako organizacji międzynarodowej o ponadnarodowym charakterze. Nader istotne jest, iż specyfika ustroju brytyjskiego – przy braku skodyfikowanej konstytucji – wymagała specjalnych procedur transformujących unijne prawodawstwo do krajowego porządku prawnego. Nastąpiło to za pomocą tzw. ustaw implementacyjnych, tj. ustawy o WE (*European Community Act*) z 1972 r. oraz ustawy o UE (*European Union Act*) z 2011 r. Na tym tle uwidocznił się szereg problemów konstytucyjnoprawnych. Analizie poddane zostało również brytyjskie stanowisko w sprawie Karty Praw Podstawowych UE i Protokołu polsko-brytyjskiego.

W rozdziale III ukazane zostały relacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi segmentami władzy państwowej, tj. legislatywą, egzekutywą i judykatywą w brytyjskim prawie konstytucyjnym w świetle członkostwa ZK w strukturach unijnych. W tym kontekście dokonana została w szczególności konceptualizacja pojęcia oraz znaczenia zasady suwerenności Parlamentu brytyjskiego, która doznała licznych ograniczeń na skutek brytyjskiej partycypacji w UE. Wraz ze stopniową adaptacją „prawa obcego” jej tradycyjne, ortodoksyjne znaczenie zaprezentowane przez klasyka brytyjskiej myśli konstytucyjnej A. V. Dicey’ego zostało zastąpione przez jej praktyczne zastosowanie.

Kluczowe znaczenie posiada rozdział IV pracy, który został poświęcony zagadnieniu zjawiska tzw. aktywizmu sędziowskiego (*judicial activism*) oraz

szczegółowej analizie orzecznictwa sądów brytyjskich, jak i TSUE, a także ETPCz w zakresie, w jakim konieczne było odwołanie się do ustawy o prawach człowieka (*Human Rights Act*) z 1998 r. Na skutek członkostwa ZK w UE, a także implementacji do brytyjskiego porządku prawnego postanowień Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wzrosła rola sądów (w tym SN ZK), które coraz częściej stosowały wykładnię proeuropejską oraz korzystały z instytucji tzw. pytań prejudycjalnych. Zasada pierwszeństwa prawa UE skutkowała aktywną rolą sądów przejawiającą się w kwestionowaniu ustaw z przyczyn merytorycznych oraz ukształtowaniem się w Zjednoczonym Królestwie formy *quasi*-sądowej „miękkiej” kontroli konstytucyjności prawa. Charakterystyka pozycji władzy sądowniczej w kontekście członkostwa ZK w UE dokonana została z uwzględnieniem opisu instrumentów sądowej wykładni brytyjskiego ustawodawstwa, tj. *literal rule*, *golden rule*, *mischievous rule* czy wykładni proeuropejskiej.

Ostatni rozdział (V) przedstawia całe spektrum zagadnień odnoszących się do procesu tzw. Brexitu, czyli podjętej przez Zjednoczone Królestwo decyzji o wystąpieniu z UE. Niedawne wydarzenia z tym związane umiejscowione zostały w szerszym kontekście zmian konstytucyjnych oraz przyszłych relacji na tle ZK–UE. W pracy dokonana została charakterystyka prognozowanych konsekwencji prawnych Brexitu dla brytyjskiego prawa konstytucyjnego, w szczególności dla systemu i hierarchii źródeł brytyjskiej konstytucji. Proces opuszczenia unijnych struktur zakończył się formalnie 31.1.2020 r. o godz. 24.00 CET. Zatem od 1.2.2020 r. Wielka Brytania oficjalnie przestała być członkiem UE, jednak od tego momentu do 31.12.2020 r. obowiązywał tzw. okres przejściowy (*transition period*). Polityczną podstawą wystąpienia było *in-out referendum* z 23.6.2016 r., w którym Brytyjczycy przesądzi o konieczności zerwania instytucjonalnych węzłów pomiędzy ZK a Unią. Z kolei prawną podstawę uruchomienia art. 50 ust. 2 TUE stanowiła ustawa o notyfikacji zamiaru wystąpienia z UE [*European Union (Notification of Withdrawal Act)*] z 2017 r., do uchwalenia której doszło za sprawą słynnego orzeczenia *Miller I* wydanego przez SN ZK.

§ 3. Metodologia badań

W pracy zastosowana została przede wszystkim metoda dogmatyczno-prawna oraz historyczno-opisowa (w zakresie prezentowania genezy omawianych instytucji). Nie mniejsza uwaga poświęcona została także me-

todzie teoretycznoprawnej umożliwiającej zarysowanie abstrakcyjnych związków pomiędzy analizowanymi zagadnieniami. Wywód zawiera również wskazania i elementy komparatystyki prawniczej. Weryfikacja zarysowanych tez badawczych przeprowadzona została z uwzględnieniem dorobku piśmiennictwa oraz orzecznictwa tak sądów brytyjskich, jak również TSUE (miejscami także ETPC). Rezultaty badań w znacznej mierze mają charakter teoretycznoprawny. W ramach konceptualizacji badanych zagadnień zastosowane zostało podejście opisowe.

Książka uwzględnia stan prawny na dzień 30.7.2023 r.

Rozdział I. Brytyjskie prawo konstytucyjne

§ 1. Specyfika konstytucjonalizmu brytyjskiego

W ustroju brytyjskim tradycja konstytucyjna odgrywa istotną rolę. Ustrojowe zasady, wartości konstytucyjne i instytucje ustanowione w systemie prawnym Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej¹ wywodzą swój historyczny rodowód z konstytucjonalizmu angielskiego, który narodził się w XVII w.² Arbitralna władza monarsza zastąpiona została przez demokratyczne rządy konstytucyjne oparte na powszechnie akceptowanych regułach wiążących organy sprawujące władzę w państwie. Konstrukcja brytyjskiego systemu prawnego oraz specyfika tej kultury prawnej wymagają na wstępie określenia związku zachodzącego między pojęciami: konstytucjonalizm i brytyjskie prawo konstytucyjne. Omówienie charakteru relacji zachodzącej pomiędzy owymi pojęciami rozpocząć należy od przedstawienia istoty prawa konstytucyjnego w anglosaskiej, multikulturowej koncepcji wspólnoty prawa, którą łączy akceptacja dla tego samego systemu wartości, zasady ogólne prawa niepisanego, a także określone reguły (normy)³. Znamienne jest, iż celem opisu elementów charakteryzujących brytyjskie prawo konstytucyjne doktryna w sposób zamierzony posługuje się terminem *rules* (rozumianym jako reguły-normy) zamiast *laws* (rozumianym jako prawa)⁴. W pełni trafne

¹ Ze względów praktycznych w dalszej części pracy stosowane będą zamiennie określenia „Zjednoczone Królestwo” oraz „Wielka Brytania”.

² Wraz z upadkiem absolutyzmu oraz ustanowieniem monarchii konstytucyjnej dokonały się w Anglii istotne przeobrażenia. Przemiany polityczno-prawne, które nastąpiły w latach 1688–1689 (w wyniku tzw. Chwalebnej Rewolucji) skutkowały osłabieniem dyskrecyjnej, niczym nieograniczonej władzy monarszej oraz wzmocnieniem suwerennej władzy Parlamentu angielskiego stanowiącego emanację narodu politycznego. Zob. szerzej W.J. *Wolpiuk*, Instytucja konstytucjonalizmu, s. 150.

³ Por. R.M. *Jackson*, *The Machinery of Justice*, s. 10.

⁴ Nadmienić należy, iż pojęcie *rule* celowo będzie w pracy tłumaczone zamiennie jako „reguła” bądź „norma”. Ten ostatni termin nie jest szerzej rozpowszechniony w kulturze *common law*.

tym samym jest spostrzeżenie J. Stelmacha, że różnicowane treściowo pojęcie „prawo” posiada swe odrębne właściwości w systemie brytyjskim względem prawa kontynentalnego, albowiem obejmuje „nie tylko normy ustanowione (coś istniejącego w czysto formalnym tylko sensie – będącego z punktu widzenia dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości po prostu martwe)”, ale przede wszystkim „przewidywanie tego, co sędziowie rzeczywiście uczynią, czyli przewidywanie przyszłych zachowań sędziego”⁵. W tym kontekście celowe jest zwrócenie uwagi na fakt, że reguły (rozumiane również jako normy) – składające się na pojęcie prawa konstytucyjnego w Zjednoczonym Królestwie – obejmują dwa zestawy zasad czy maksym o całkowicie odrębnym charakterze. Pierwszy zestaw reguł jest w ścisłym tego słowa znaczeniu „prawem” (*law of the constitution*), ponieważ obejmuje normy, które [pisane lub niepisane, uchwalone w drodze ustaw lub wywodzące się z różnych zwyczajów (*customs*), tradycji czy maksym sędziowskich (*judge-made maxims*) określanych łącznie mianem *common law*] są egzekwowalne przez sądy. Normy te stanowią prawo konstytucyjne *sensu stricto*. Drugi zestaw reguł składa się z porozumień (*understandings*), zwyczajów (*habits*) lub praktyk, które, choć regulują postępowanie kilku sfer działania władzy państwowej (tzw. *branches of government*), to w rzeczywistości nie są prawami, ponieważ nie są egzekwowalne przez sądy. Ta część brytyjskiego prawa konstytucyjnego pojmowanego *sensu largo*, z uwagi na istniejące rozróżnienie, nazywana jest konwenansami konstytucyjnymi (*conventions of the constitution*) lub moralnością konstytucyjną (*constitutional morality*)⁶. W tym kontekście w brytyjskim ustroju istotne jest pojmowanie prawa w wąskim znaczeniu jako reguł postępowania narzucanych przez państwo i egzekwowanych przez sądy⁷, jak i w szerokim znaczeniu jako systemu obejmującego całokształt norm (prawnych i pozaprawnych) oddziałujących na postępowanie ludzi w społeczeństwie, których działania zakładają prawdziwą lub pożądaną z nimi zgodność⁸.

⁵ J. Stelmach, Współczesna filozofia interpretacji prawniczej, s. 43.

⁶ Piszą o tym szeroko: zob. *Democracy in Britain* (Eds. J. Lively, A. Lively), s. 10–11.

⁷ Por. A.V. Dicey, Introduction, s. 4; P.W.D. Redmond, P. Shears, General Principles, s. 3. Zgodnie z definicją zawartą w *Oxford Dictionary of Law* pojęcie „prawo” rozumiane jest jako „egzekwowalny zbiór norm rządzących społecznością”: J. Law, A Dictionary of Law, s. 358. W tym duchu zob. także D.C.M. Yardley, Introduction, s. 3.

⁸ Por. E. Grimm, Types of Constitutions, s. 98–105. Każda konstytucja (pisana czy niepisana) składa się z zestawu reguł-norm, które definiują władzę w państwie, a tym samym określają zachodzące relacje pomiędzy rządzącymi a rządzonymi, zawierają określone definicje ustroju oraz ogólne zasady właściwego wykonywania uprawnień i obowiązków suwerena. W brytyjskim

Nie ulega wątpliwości, że w państwie o ustroju demokratycznym zasada konstytucjonalizmu stanowi jedną z głównych cech, na których opiera się ustrój państwa, określając podstawy jego funkcjonowania. Tym samym przechodząc do właściwej jej charakterystyki, stwierdzić należy, że pojęcie konstytucjonalizmu nie jest pojęciem nadrzędnym w stosunku do pojęcia brytyjskiego prawa konstytucyjnego. W nauce prawa terminy te są rozumiane jednolicie, a różni autorzy przypisują im różne treści⁹. Nagromadzenie się różnorodnych koncepcji, norm i zasad ustrojowych w brytyjskim systemie prawnym skutkowało ukształtowaniem się jednej koncepcji zwanej konstytucjonalizmem¹⁰. Znamienne jest, że we współczesnych systemach demokratycznych jako standard przyjmuje się oparcie działalności państwowej i statusu jednostki na normach ustanowionych w konstytucji. Niemniej pojęcie konstytucjonalizmu niekoniecznie musi łączyć się z obowiązywaniem konstytucji skodyfikowanej w postaci jednego czy kilku aktów prawa pisanego. W Zjednoczonym Królestwie nigdy nie uważano za niezbędne – choć rozważano to w nauce prawa (zob. § 3 w rozdziale I) – skonsolidowanie podstawowych elementów brytyjskiego porządku prawnego w jednym akcie formalnoprawnym, któremu przypisana zostałaby najwyższa ranga w hierarchii systemu źródeł prawa. Wręcz przeciwnie, konstytucjonalizm definiowany jest przez pryzmat różnych reguł, które są przestrzegane i ustanowione celem ograniczenia dyskrecjonalnej władzy państwa. Jego istotną cechą stanowi stopień samoograniczenia, który działa poza granicami tekstu konstytucji oraz zasady odnoszące się zwłaszcza do przedstawicieli władz politycznych i urzędników państwowych.

Współcześnie prezentowany w literaturze tzw. negatywny model konstytucjonalizmu zakłada, że z właściwym funkcjonowaniem tego pojęcia mamy

ustroju wszystkie te cechy związane zostały przez *common law* i prawo stanowione. J. Laws, *The Common Law Constitution*, s. 5.

⁹ Zob. m.in. S. Gardbaum, *The Place of Constitutional Law in the Legal System*, s. 169–173.

¹⁰ Stanowisko doktryny prawa konstytucyjnego w sprawie określenia istoty konstytucjonalizmu jest zróżnicowane. Wielka Brytania jest nazywana ojczyzną konstytucjonalizmu definowanego jako kierunek w polityce uznający za najlepszą formę rządów monarchię konstytucyjną. W ustroju brytyjskim słowo „konstytucjonalizm” po raz pierwszy zostało użyte w 1832 r. i obecnie dominuje szerokie ujęcie tego pojęcia obejmujące niepisaną konstytucję i funkcjonującą na jej podstawie porządek konstytucyjny, który wyrasta z kulturowego klimatu społeczeństwa. Z kolei konstytucjonalizm w wąskim znaczeniu rozumiany jest jako zespół opinii i doktryn odnoszących się do konstytucyjnego porządku oraz stanowi element istniejącej kultury konstytucyjnej. Por. W.H. Dunham, *The Spirit of the British Constitution*, *passim*; E. Grimm, *Types of Constitutions*, s. 100–105.

do czynienia dopiero wówczas, gdy zachowania polityczne zawarte zostają w pewnych granicach. Po pierwsze, istniejące reguły muszą ucieleśniać uzasadnioną moralność konstytucyjną, zgodną z zasadą dobrego sprawowania rządów (*principle of good governance*). Po drugie, konstytucja stanowi powszechnie akceptowane porozumienie polityczne. Po trzecie, musi istnieć ogólne przekonanie o konieczności przestrzegania istniejących zasad konstytucyjnych na wszystkich szczeblach funkcjonowania władzy państwowej¹¹. Pojęcie konstytucjonalizmu niekiedy utożsamiane jest również z tzw. duchem brytyjskiej konstytucji (*spirit of the British constitution*), który zapewnia autorytet prawu konstytucyjnemu poprzez określone wartości, a także postawy i nastroje dominujące w danym czasie, epoce czy wieku. Określenie takiego zestawu wartości stało się możliwe poprzez metafory i analogie, które stworzyły jedną spośród różnych koncepcji rządzenia. W wyniku ich zastosowania możliwe było połączenie szeregu zasad i reguł w jeden koncept zwany konstytucjonalizmem. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w rzeczywistości duch brytyjskiej konstytucji od ponad 200 lat jest synonimem konstytucyjnej oraz politycznej moralności, która zapewnia brytyjskiemu prawu konstytucyjnemu autorytet oraz jego prawidłowe funkcjonowanie¹².

Klasyk brytyjskiej myśli ustrojowej A.V. Dicey dokonał rozróżnienia konstytucjonalizmu politycznego od konstytucjonalizmu prawnego (*political v. legal constitutionalism*)¹³. Konstytucjonalizm polityczny kładzie nacisk na wypracowanie rozumienia podstawowych pojęć konstytucyjnych, w tym praw i wolności w ramach dyskursu politycznego. Istniejące ograniczenia władzy państwowej wpisane są w jego pojęcie, a ich granice wyznaczone zostają przez instytucję demokracji konstytucyjnej¹⁴. Innymi słowy, reprezentatywny cha-

¹¹ Zob. szerzej N.W. Barber, Introduction: Constitutionalism, OLegStudRPS 2015, No. 7, <https://ssrn.com/abstract=2565721> (dostęp: 7.1.2023 r.); P. Leyland, The Constitution of the United Kingdom, s. 13.

¹² Pojęcie konstytucjonalizmu wprowadzone zostało celem uzupełnienia luki pomiędzy prawem publicznym a moralnością. Jak podkreśla W.H. Dunham, prawidłowe funkcjonowanie konstytucji nigdy tak naprawdę nie zależy od jej formy, lecz od ducha, który ją wypełnia. Nieodkreślony duch brytyjskiej konstytucji stał się żywą jej częścią, albowiem przypisał jej atrybut niezbędności, a sam stał się ideą, która ożywiła samą konstytucję. W.H. Dunham, The Spirit of the British Constitution, s. 44–46; J.W.F. Allison, The Spirit of the Constitution, s. 27–30.

¹³ A.V. Dicey, Introduction, s. 277–291; M.D. Walters, A.V. Dicey and the Common Law, s. 135–161.

¹⁴ W tym kontekście R. Dworkin wskazuje, że konstytucjonalizm jest niezbędny dla stworzenia demokratycznej wspólnoty, z kolei N. Walker opowiada się za koniecznością konstytucjonalizmu w demokracji. W tym kontekście zob. w szczególności L.B. Tremblay, Two Models of Constitutionalism, s. 77; S. Gardbaum, The Place of Constitutional Law, s. 173–175.

rakter współczesnej demokracji zapewnia odpowiednią kontrolę poszczególnych sfer działania władzy państwowej poprzez wbudowane mechanizmy mające na celu zapewnienie nieprzekraczania zakresu przyznanych uprawnień. Z kolei konstytucjonaliści prawni stoją na stanowisku, że wszelkie ograniczenia, a w szczególności odnoszące się do praw powinny przybierać przede wszystkim charakter prawny, a tym samym stanowić podstawę egzekwowania przez sądy, których zadaniem jest zapewnianie zgodności z prawem działań nieprzekraczających zakresu uprawnień władzy państwowej. Istotne jest, iż w granicach politycznego konstytucjonalizmu prawne regulowanie praw i wolności możliwe jest w prawie zwyczajowym lub w formie ustawowej, pod warunkiem że owe prawa i wolności będą mogły podlegać zmianie na skutek podjętych działań o charakterze politycznym i w ramach kontroli dokonywanej w drodze ustawowej. Wskazać należy z kolei, że konstytucjonalizm prawny charakteryzuje się możliwością sądowego egzekwowania niektórych praw ze względu na ich konstytucyjnie doniosły charakter, przez co zmiana tych praw za pomocą politycznych mechanizmów nie jest możliwa. Owa prawna odmiana konstytucjonalizmu zmierza bardziej w kierunku analizy przepisów konstytucyjnych, przyznając niektórym ustawom wyższą moc prawną względem pozostałych ustaw zwykłych (zob. pkt II, § 4 w rozdziale I). W ostatnich latach w Zjednoczonym Królestwie obserwuje się narastający doktrynalnie dyskurs wokół konkurujących ze sobą wzajemnie modeli konstytucjonalizmu. Owo zjawisko nasiliło się w wyniku dokonujących się przemian zarówno w teorii, jak i w praktyce, które zrodziły silne przekonanie, że Zjednoczone Królestwo odchodzi obecnie od politycznego konstytucjonalizmu związanego z tradycyjnym modelem suwerenności parlamentarnej, w którym władza prawodawcza Parlamentu jest nieograniczona prawnie, a sądy nie posiadają uprawnień do kwestionowania ważności ustaw z przyczyn merytorycznych¹⁵. Z teoretycznego punktu widzenia – zdaniem *J. Goldsworthy’ego* – konstytucjonaliści prawni pomogli sprowokować tę zmianę, pragnąc nadal ją propagować poprzez zmierzanie w sposób niemal całkowity i wyłączny w kierunku konstytucjonalizmu prawnego, wypierając tym samym jego polityczną formułę¹⁶. Z kolei z praktycznego punktu widzenia należy

¹⁵ W tym duchu zob. *S. Gardbaum*, *The New Commonwealth Model of Constitutionalism*, s. 21–25.

¹⁶ *J. Goldsworthy*, *Parliamentary Sovereignty*, s. 12. W tym duchu zob. także *M. Qvortrup*, *‘Let Me Take*, s. 57; *M.V. Tushnet*, *New Forms*, s. 813–815. Co prawda *J. Goldsworthy* poddawał krytyce konstytucjonalizm prawny, ale w jego obronie staje m.in. *T.R.S. Allan*. Zob. *T.R.S. Allan*, *The Sovereignty of Law*, s. 17–20.

mieć na uwadze, że zdarzenia, które spowodowały swoistą zmianę w myśleniu o konstytucjonalizmie brytyjskim, obejmują w szczególności prawne konsekwencje wynikające z członkostwa Zjednoczonego Królestwa w UE. Niemniej na marginesie rozważań podkreślić należy, że zdarzenia te spowodowane zostały także m.in. poprzez rozszerzanie i wzmacnianie sądowej kontroli działań administracyjnych¹⁷, sądowe kształtowanie zasady legalizmu¹⁸, a także na skutek uchwalenia i stosowania ustawy o prawach człowieka (*Human Rights Act*) z 1998 r.¹⁹

Niewątpliwie brytyjskie prawo konstytucyjne charakteryzuje w szczególności niepisana konstytucja Zjednoczonego Królestwa, która reguluje w sposób autonomiczny fundamentalne prawa i zasady ustroju należące do stale rozwijającej się dziedziny. Z jednej strony wyznacza granice wykonywania władzy przez właściwe organy państwowe, a z drugiej – zapewnia obywatelom ich podstawowe prawa i wolności²⁰. Istota brytyjskiego konstytucjonalizmu uległa jednak znacznym przeobrażeniom na skutek oddziaływania prawa unijnego na brytyjskie prawo konstytucyjne. Implementacja prawodawstwa o ponadnarodowym charakterze, obcego względem prawa krajowego, skutkowała tym, że stało się ono częścią brytyjskiego porządku konstytucyjnego. Na tym tle nasuwa się pytanie, w jakim stopniu na odmienną brytyjskiej kultury prawnej (w tym systemu *common law*) wpłynął proces recepcji prawa UE w wewnętrznym porządku prawnym Zjednoczonego Królestwa? Istota tego problemu sprowadza się do szczególnego w konstytucjonalizmie brytyjskim pojmowania pojęcia konstytucji.

§ 2. Pojęcie brytyjskiej konstytucji

Analiza wpływu członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej na kształt konstytucji brytyjskiej wymaga przedstawienia przyjętego modelu konstytucji. Charakterystyczną cechą brytyjskiego systemu prawnego stanowi brak wyodrębnienia zwartej, kompleksowej i charakteryzującej się for-

¹⁷ Zob. szerzej P. Craig, *Ultra Vires and the Foundation*, s. 47–71.

¹⁸ Na temat *principle of legality* zob. szerzej S. Lakin, *Debunking the Idea, passim*; a także orzeczenie *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Simms* [2000] 2 AC 115, pkt 131.

¹⁹ HRA 1998 otrzymała sankcję królewską 9.11.1998 r., a weszła w życie 2.10.2000 r.

²⁰ W literaturze przedmiotu podkreśla się, że brytyjskie prawo konstytucyjne określane jest jako prawo podstawowe, a jego normy stanowią fundament całego systemu prawnego w państwie. Zob. N. Howard, *Beginning Constitutional Law*, s. 10; D.C.M. Yardley, *Introduction*, s. 4.

malnie nadrzędną mocą konstytucji pisanej. Tym samym amalgamat aktów o elementarnym znaczeniu dla państwa składa się na konstytucję w znaczeniu materialnym. Oznacza to, że Zjednoczone Królestwo jest państwem, które nie oparło podstaw funkcjonowania ustroju na konstytucji w znaczeniu formalno-prawnym, tj. na regulacjach o najwyższej mocy prawnej, przyjętych w szczególnym trybie i skodyfikowanych w ustawie zasadniczej²¹. Mamy jednak do czynienia z tzw. konstytucją niepisaną²², która poprzez swoje silne historyczne zakorzenienie odzwierciedla względną stabilność brytyjskiego ustroju.

Współczesne pojęcie brytyjskiej konstytucji ukształtowane zostało na tle historycznego rozwoju, w wyniku którego następował stopniowy proces formowania się i dojrzewania rozwiązań w niej zawartych²³. Odmienność, czy też niepowtarzalność systemu brytyjskiego, od dawna uważano za rzecz wręcz oczywistą²⁴. Wraz z tym przekonaniem utrwalił się pogląd o szczególnym charakterze brytyjskiej konstytucji. Jak twierdzi V. Bogdanor obowiązujące zasady konstytucyjne nie zostały skodyfikowane w jednym, generalnym akcie prawnym, ponieważ Zjednoczone Królestwo nigdy nie doświadczyło wyraźnego „momentu konstytucyjnego”. Rozłożony na stulecia proces formowania się i dojrzewania przyjętych rozwiązań konstytucyjnych w drodze długotrwałego rozwoju instytucji państwowych spowodował, że to właśnie historyczna ciągłość brytyjskich instytucji stanowi o sile konstytucji²⁵.

Na gruncie brytyjskim początkowo przez pojęcie konstytucji rozumiano wszelkie formalne prawo uchwalane przez króla²⁶. Dopiero wraz ze wzrasta-

²¹ Obok Izraela czy Nowej Zelandii, Zjednoczone Królestwo stanowi jedno z nielicznych państw o charakterze demokratycznym, które nie posiada konstytucji w znaczeniu formalnym.

²² W literaturze przedmiotu wskazuje się niekiedy, iż bardziej trafne jest odwoływanie się do pojęcia brytyjskiej konstytucji, posługując się przymiotnikiem „nieskodyfikowana” (*uncodified*) niż „niepisana” (*unwritten*). Pewne elementy składowe brytyjskiej konstytucji, tj. prawo stanowione, orzecznictwo sądowe czy poglądy konstytucjonalistów, mają charakter pisany, jednak nie dokonano ich kodyfikacji w jednym lub kilku aktach prawnych, którym nadana zostałaby wyższa moc prawna od pozostałych źródeł prawa. Zob. R. Brazier, *Constitutional Reform*, s. 154–155; E.M. Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, s. 8.

²³ Por. V. Bogdanor, *On the Constitution of the United Kingdom*, s. 100.

²⁴ G. Catlin podkreśla, że w jego przekonaniu *the British constitution is the best that ever was, since the beginning of the world, and it is not possible to make it better*. G. Catlin, *Considerations on the British Constitution*, s. 481.

²⁵ V. Bogdanor, *The New British Constitution*, s. 4.

²⁶ Rodowód pojęcia brytyjskiej konstytucji sięga już końca XVIII w. Zawarty w 1783 r. za panowania króla Jerzego III Traktat wersalski stworzył nową epokę. Dymisja ówczesnego premiera *Fredericka North'a* na skutek utraty poparcia posłów oraz niewywiązywanie się monarchy ze swo-

jącą rolę Parlamentu w procesie ustawodawczym termin ten został zastąpiony pojęciem ustawy²⁷, a następnie zaczął pojawiać się jako zbiorcze określenie tzw. prawa fundamentalnego. Prawdopodobnie jednak najbardziej wpływowy udział w kształtowaniu pojęcia brytyjskiej konstytucji miało dzieło zatytułowane *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* opublikowane przez A.V. Dicey'ego. Pomimo iż nadal stanowi ono przedmiot wielu kontrowersji, to szczególną uwagę konstytucjonaliści przywiązują do zaproponowanej w nim definicji. Zgodnie z jej brzmieniem konstytucja składa się ze „wszystkich reguł, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na podział lub sprawowanie władzy suwerennej w państwie”, w tym „wszystkich reguł określających podmiot suwerennej władzy, wszystkich zasad regulujących stosunek takich podmiotów względem siebie lub które określają sposób, w jaki suweren lub jego przedstawiciele sprawują władzę”²⁸. Reguły składające się na pojęcie materialnej konstytucji brytyjskiej wyznaczają takie kwestie, jak np. porządek następstwa tronu, sposób uchwalania ustaw czy tryb wyboru członków Parlamentu, a także określają prerogatywy królewskie, czyli osobiste uprawnienia monarsze. Ponadto reguły te odnoszą się również do ministrów, albowiem określają sposób ponoszonej przez nich odpowiedzialności i wyznaczają zakres ich działań²⁹. Określają zatem obszary, w obrębie których rozciąga się suwerenna władza oraz mechanizmy ograniczające zakres władzy państwowej³⁰.

Należy mieć również na uwadze, że większość współcześnie prezentowanych w piśmiennictwie definicji opisuje konstytucję w kategoriach negatywnych, utożsamiając ją w głównej mierze z postulatem ograniczenia uprawnień arbitralnej władzy państwowej. Zwolennicy uprzednio wspomnianego tzw. negatywnego modelu konstytucjonalizmu określają konstytucję jako składającą

ich obowiązków nazywane była katastrofą konstytucyjną. Cały system ustroju brytyjskiego, jaki został stworzony i przez lata utrzymywany przez króla, znalazł się wówczas w ruinach. W literaturze podkreśla się, iż Jerzy III przygotowując się do abdykacji, która finalnie nie nastąpiła, pisał następująco: „JKMości – pisał w swoim projekcie aktu abdykacyjnego – w ciągu 21 lat na tronie Wielkiej Brytanii nic tak nie leżało mi na sercu jak zachowanie konstytucji brytyjskiej (...)”. Już wówczas istniało silne przekonanie w świadomości samego monarchy o istnieniu materialnej konstytucji stanowiącej trzon brytyjskiego systemu ustrojowego. Por. J.Z. Kędzierski, *Dzieje Anglii 1485–1939*, s. 460.

²⁷ Przyjęte zostało wówczas, że brytyjską konstytucję można podsumować ośmioma słowami, tj. „to, co Królowa stanowi w parlamencie, jest prawem” (*what the Queen in Parliament enacts is law*). Oznaczało to, że brytyjski parlament korzystając z władzy Korony, uchwała prawo, którego żaden inny organ nie może zakwestionować.

²⁸ A.V. Dicey, *Introduction*, s. 3–4.

²⁹ Zob. *Democracy in Britain* (Eds. J. Lively, A. Lively), s. 10–11.

³⁰ Por. P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, s. 13.

się z szeregu mechanizmów utworzonych celem ograniczenia dyskrejonalnej władzy. Szczególną uwagę na tę kwestię zwraca N.W. Barber, który w swoich rozważaniach nt. charakteru konstytucji przyjmuje, że w jej zakres pojęciowy wpisują się określone wartości, które za pomocą zasad konstytucyjnych uznane zostały przez społeczeństwo jako wymagające ich przestrzegania, a dopiero następnie stały się skuteczne w ramach samej konstytucji. Jednakże w jego przekonaniu potrzeba istnienia konstytucji wyrasta z samej idei państwa, przez co nie stanowi przejawu istnienia negatywnego, lecz pozytywnego modelu konstytucjonalizmu, w myśl którego, jeżeli istnieje powód do stworzenia państwa, to tym samym istnieje powód, aby ukształtować jego podstawy w taki sposób, by umożliwić realizację celu, dla którego to państwo powstało. A zatem – ze względów *stricte* konstytucyjnych – funkcjonowanie konstytucji konieczne jest nie tylko po to, by państwo mogło osiągnąć korzystne dla swojej wspólnoty cele, ale także aby mogło odnosić sukcesy jako samo państwo. Obywatele posiadają moralny powód do tworzenia i wspierania państwa, ponieważ jest to konieczne dla zapewnienia ich dobra poprzez wartości, które powinno ono realizować. Tym samym podążając za tą formułą opartą na rozumieniu konstytucji jako wartości, podkreślić należy, że to alternatywne jej znaczenie pozwala na pełniejsze zrozumienie zarówno samego państwa, jak i funkcjonujących w nim zasad konstytucyjnych. W tym znaczeniu pojęcie konstytucji obejmuje zbiór reguł odnoszących się do struktury instytucjonalnej państwa, które częściowo są atrakcyjne z powodów moralnych, dla których akceptujemy istniejącą państwowość, ale przede wszystkim odpowiadają za relacje zachodzące między tymi instytucjami.

Zasady konstytucyjne ukierunkowane zostały w cel, jakim jest zapewnienie, że państwo posiada określoną strukturę instytucjonalną, która ma zdolności do skutecznego wspierania dobrobytu jej obywateli. Po pierwsze, przedstawiają wyidealizowany model państwa, czyli taki stan rzeczy, w którego kierunku państwo powinno zmierzać, ale który jednocześnie jest możliwy do uzyskania³¹. Po drugie, obok konstytucyjnych zasad istnieją jeszcze inne – o szerszym zakresie pojęciowym – moralne zasady czy zobowiązania (*moral principles or obligations*), które również pomagają określić sposób funkcjonowania państwa. Są to określone wartości, które nie odnoszą się bezpośrednio

³¹ N.W. Barber twierdzi w tym względzie, iż jest to taki stan rzeczy, który odpowiada ideałowi możliwemu do uzyskania, uwzględniającemu ludzkie ograniczenia, a nie jedynie ideałowi teoretycznemu. Zob. N.W. Barber, Introduction: Constitutionalism, OLegStudRPS 2015, No. 7, s. 15–16, <https://ssrn.com/abstract=2565721> (dostęp: 7.1.2023 r.).

do struktury instytucjonalnej państwa, lecz wprost do tych struktur, których dotyczą, dając jednocześnie powód do podjęcia lub zaniechania określonego działania. W tym kontekście istotne jest, iż jedna reguła uregulowana konstytucyjnie może znajdować swoje uzasadnienie w szeregu różnych wartości. Zasady konstytucyjne pojmowane są wówczas jako reguły, które znajdują się pomiędzy podstawowymi wartościami uzasadnionymi względami moralnymi a konstytucyjnymi podmiotami sceny politycznej. Jak wskazuje N.W. Barber zasady konstytucyjne „zapewniają wyidealizowany oraz częściowy obraz formy, jaką powinna przybrać konstytucja, a następnie wymagają od tych, którzy wykonują swoje kompetencje w ramach konstytucji, realizacji tego ideału”³².

Na gruncie brytyjskim doktrynalnych definicji konstytucji jest zbyt wiele, by możliwe było w tym miejscu ich wyczerpujące omówienie³³. Jednak zasadne jest wskazanie jedynie kilku najważniejszych spośród nich. Zdaniem G. Marshalla właściwym jest zdefiniowanie konstytucji jako całokształtu norm prawnych oraz norm pozaprawnych (*legal rules and non-legal rules*), wyznaczających strukturę i zakres działania władz państwowych oraz regulujących zachowania głównych przedstawicieli sceny politycznej³⁴. Następnie słownikowa definicja zawarta w *Dictionary of Law* definiuje konstytucję jako składającą się z „reguł i praktyk, które określają skład i funkcje organów władz centralnych i lokalnych w państwie oraz regulują stosunki zachodzące między jednostką a państwem”³⁵. Z kolei inna definicja zawarta w *Oxford English Dictionary* przedstawia konstytucję jako „system lub zbiór podstawowych zasad, zgodnie z którymi naród, państwo lub organy polityczne są ukonstytuowane i rządzone” oraz w której określony został „sposób, w jaki państwo jest utworzone lub zorganizowane, w szczególności, jeśli chodzi o rozdział suwerennej władzy”³⁶. Podobnie V. Bogdanor pojmuje konstytucję jako zbiór najważniejszych norm opisujących podział władz pomiędzy instytucjami ustrojowymi oraz pomiędzy jednostką a państwem³⁷. Na tym tle nader istotne jest podkreślenie, że niezależnie od tego, którą definicję uznamy za najwłaściwszą, a za-

³² *Ibidem*, s. 14–15. Por. także N.W. Barber, *The Constitutional State*, s. 80–85.

³³ Na temat pojęcia brytyjskiej konstytucji zob. m.in. M. Tushnet, *Constitution*, s. 217–226; D.G.T. Williams, *The Constitution of the United Kingdom*, *passim*; E.M. Barendt, *Is There a United Kingdom Constitution?*, *passim*; R. Brazier, *The Constitution of the United Kingdom*, *passim*.

³⁴ G. Marshall, *The Constitution: Its Theory and Interpretation*, s. 31.

³⁵ J. Law, *A Dictionary of Law*, s. 138.

³⁶ J.A.H. Murray, *The Oxford English Dictionary*, definicje Nr 6–7.

³⁷ V. Bogdanor, *The New British Constitution*, s. 9.

razem najpełniejszą to wszystkie z nich będzie łączyć przypisywanie konstytucji bądź to prawnego, bądź to politycznego znaczenia. Kryterium różnicujące ten podział stanowi jej efektywność. Prawniczy aspekt dotyczy pojmowania konstytucji jako prawa o specjalnych funkcjach oraz szczególnym przedmiocie materii podlegających jej regulacji. Z kolei aspekt polityczny dotyczy treści, a mianowicie zawartych w niej wiodących idei oraz zasad, które definiują ustroj oraz wpływają na sposób, w jaki postrzega się konstytucję³⁸. W praktyce rozróżnienie to odpowiada znaczeniom, jakie zostały przypisane pojęciom konstytucjonalizmu prawnego i politycznego uprzednio już poddanym w niniejszej pracy szczegółowej analizie.

Z powyższego wywodu pośrednio wynika, że brytyjska konstytucja posiada niedookreśloną formę, co zasadniczo nie budzi obecnie wątpliwości. Biorąc jednak pod uwagę różne poglądy prezentowane przez doktrynę prawa konstytucyjnego, jej właściwe zdefiniowanie staje się możliwe poprzez wyróżnienie oraz opis kilku istotnych cech ją charakteryzujących. Po pierwsze, tym co wyróżnia ją na tle innych konstytucji jest jej materialny charakter. A zatem w Zjednoczonym Królestwie mamy do czynienia z nieskodyfikowaną regulacją przyjmującą formę konstytucji złożonej będącej wytworem długotrwałego procesu historycznego. Po drugie, kształt brytyjskiego systemu prawnego ma z pozoru charakter nieregularny i nieuporządkowany. Jego rozwój następuje w sposób empiryczny, dostosowując się nieustannie do zmieniających się warunków społecznych oraz polityczno-prawnych³⁹. Ze względu na to, iż konstytucja brytyjska nie ma charakteru stałego czy niezmiennego, to w literaturze można spotkać poglądy, że jest to konstytucja o żyjącym, nieustannie ewolucyjnym charakterze. W tym względzie D.A. Strauss wskazuje, że „żyjąca” konstytucja (*living constitution*) to taka, która ewoluuje, zmienia się wraz z upływem czasu i dostosowuje się do nowych okoliczności, bez potrzeby formalnej jej zmiany⁴⁰. Po trzecie, podkreślić należy, że skodyfikowane konstytucje

³⁸ Na temat konstytucji prawnej i politycznej w brytyjskiej literaturze zob. m.in. S. Gardbaum, *The Place of Constitutional Law in the Legal System*, s. 169–171; M. Qvortrup, *‘Let Me Take*, s. 55 i n.

³⁹ Jak wskazuje A. Bisztyga „(...) kształt tego systemu trudno byłoby określić jako regularny czy uporządkowany. Angielskie prawo kształtowało się stosownie do bieżących życiowych potrzeb i nigdy nie powstawało na wyrost, nie krystalizowało się w przejrzysty sposób wokół z góry założonych teoretycznych osi. Jego korzenie mają charakter empiryczny, a jego rozwój był rozciągnięty w czasie i miał charakter ewolucyjny”. Zob. A. Bisztyga, *Oddziaływanie*, s. 22.

⁴⁰ D.A. Strauss, *The Living Constitution*, s. 1. Jeden z klasyków brytyjskiej myśli ustrojowej E. Bagehot już w 1867 r. pisał o brytyjskiej konstytucji w następujący sposób: (...) *an ever-altering, a living constitution that is changing daily*. W. Bagehot, *The English Constitution*, s. 59, 267.