Anna Michalak¹

Kontrola post-legislacyjna w Westminsterze²

Słowa kluczowe: parlament, postępowanie ustawodawcze, kontrola post-legislacyjna

Keywords: Parliament, legislative proceedings, post-legislative scrutiny

Streszczenie

Model procesu legislacyjnego przyjętego w Wielkiej Brytanii często bywa stawiany za wzór dla innych legislatyw. Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat ulegał on głębokim zmianom. Za ważniejsze zmiany w zakresie postępowania legislacyjnego można uznać wprowadzenie kontroli przed-legislacyjnej (pre-legislative scrutiny) i kontroli post-legislacyjnej (post-legislative scrutiny).

Kontrola post-legislacyjna w Westminsterze stanowi rodzaj parlamentarnej kontroli nad działalnością rządu. Organem parlamentarnym, któremu powierzono przeprowadzenia kontroli post-legislacyjnej są komisje specjalne, które co do zasady nie są angażowane w postępowanie legislacyjne.

Kontrola post-legislacyjna nie jest przy tym procedurą mającą zastosowanie do każdej ustawy uchwalanej przez parlament (wręcz przeciwnie, podlegają jej nieliczne akty prawne), a kryteria wyboru aktów normatywnych podlegających kontroli post-legislacyjnej nie zostały zdefiniowane. W konsekwencji zarówno decyzje rządu w zakresie wyboru aktów, odnośnie do funkcjonowania których faktycznie zostanie przygotowane sprawozdanie, jak i wybór ustaw podlegających pełnej kontroli post-legislacyjnej w parlamencie podej-

¹ ORCID ID: 0000-0001-7430-5817, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Łódzki. E-mail: aniamich@wp.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu przygotowanego na XVII Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego pt. Aktualne problemy współczesnego parlamentaryzmu, które miało miejsce 18–20 kwietnia 2018 r. w Lublinie.

mowany jest w sposób uznaniowy i nie wymaga uzasadnienia. Można przy tym postawić tezę, że – jak wcześniej przewidywano – komisje specjalne nie mają możliwości poddania kontroli każdej uchwalonej ustawy publicznej, a skupiają się jedynie na tych, które mają szczególne znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa i demokracji.

Summary

Post-legislative scrutiny in Westminster

The model of the legislative process adopted in Great Britain is often set as a model for other legislations. The model of British legislative procedure has undergone profound changes over the past twenty years. The introduction of pre-legislative scrutiny and post-legislative scrutiny may be considered the most important changes in the field of legislative proceedings.

Post-legislative scrutiny in Westminster is a kind of parliamentary control over government activities. The parliamentary body entrusted with the post-legislative scrutiny is the special committees, which, as a rule, were not involved in the legislative procedure.

Post-legislative scrutiny is not a procedure applicable to every act passed by parliament (on the contrary, only a few legal acts are subject to it), and the criteria for the selection of normative acts subject to post-legislative control are not defined. As a consequence, both government decisions regarding the selection of acts, regarding the functioning of which the report will actually be prepared, and the choice of laws subject to full post-legislative control in the parliament are taken in a discretionary manner and do not require justification. At the same time, it is possible to put forward the thesis that – as previously anticipated – the special commissions have no possibility of reviewing every public law that has been passed, and focus only on those that are particularly important for the functioning of society and democracy.

I. Wprowadzenie

Wysoka jakość prawa jest niezbędna do zapewnienia wiarygodności ustawodawcy, ale jest konieczna również dlatego, że wpływa na funkcjonowanie społeczeństwa jako całości³. Na pozytywną ocenę określonego mode-

³ *Improving the quality of legislation in Europe*, red. A.E. Kellermann, The Hague 1998, s. 26.

lu postępowania ustawodawczego wpływa wiele czynników. Jakość prawa zależy także od struktur organizacyjnych i procedur, które określają ramy, w jakich jest ono tworzone. Nie bez znaczenia w tym zakresie są także przyjęte instrumenty i postępowania służące dokonaniu oceny już obowiązującego prawa, również pod kątem dokonania koniecznych zmian i nowelizacji systemu prawa⁴.

Co do zasady, we współczesnych demokracjach, to parlament jako organ ustawodawczy jest odpowiedzialny za uchwalanie prawa. Nie zmienia tego stanu rzeczy fakt, że obecnie powszechnie obserwuje się tendencję do zdominowania parlamentarnego postępowania ustawodawczego przez rząd i popierające go ugrupowania polityczne zasiadające w parlamencie (np. projekty ustaw rządowych stanowią ponad 90% ogółu ustaw uchwalanych corocznie w ramach danej sesji w Westminsterze)⁵.

Choć model procesu legislacyjnego przyjętego w Wielkiej Brytanii często bywa stawiany za wzór dla innych legislatyw, już w latach 60-tych XX w., jeden z członków Izby Gmin stwierdził: „obecnie, gdy rząd posiadający 51% głosów Izby Gmin może zrobić wszystko, co tylko zechce, procedura jest wszystkim, co pozostało biednemu Brytyjczykowi”⁶. Nieco dobitniej powszechną opinię na temat efektywności postępowania w parlamencie ilustruje stanowisko, zgodnie z którym Izba Gmin stała się nie tyle organem ustawodawczym, co „rejestrującym” wolę rządu, a w istniejących warunkach „byłoby w rzeczywistości prościej i taniej trzymać stado owiec i przeganiać je – w odpowiednich liczbach przez przedstonki głosowania”⁷.

Taka diagnoza, wynikająca zapewne z codziennej obserwacji praktyki parlamentarnej, skłoniła badaczy brytyjskiego parlamentaryzmu do postawienia tezy, że uchwalanie ustaw nie stanowi już jednej z tradycyjnych funkcji

⁴ Tekst stanowi rozszerzoną i zaktualizowaną na dzień 31 lipca 2018 r., wersję rozważań poświęconych kontroli polegislacyjnej zawartych w publikacji: A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa w zakresie rządowych projektów ustaw publicznych*, Warszawa 2013.

⁵ Parlament Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Zob. dane statystyczne dotyczące postępowania ustawodawczego w Westminsterze – A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 189.

⁶ Wypowiedź Sir Kennetha Pickthorna, Debaty Izby Gmin (8 luty 1960 r.), Seria 5, vol. 617, kol. 70, cyt. za P. Norton, *Parliamentary procedure: The Hidden Power?*, [w:] *The Law, Politics and the Constitution. Essays in honour of Geoffrey Marshall*, red. D. Butler, V. Bogdanor, R. Summers, Oxford 1999, s. 153.

⁷ W. Zakrzewski, *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, Kraków 1960, s. 59.

Westminsteru – matki parlamentów⁸. Ich zdaniem, w XX w. była to przede wszystkim rola rządu Wielkiej Brytanii, choć oczywiście bez udziału obu izb parlamentu procedura ustawodawcza nie mogłaby zostać ukończona⁹. Co ciekawe, w ostatniej sesji kadencji Westminsteru przypadającej na lata 2010–2015 w związku z brakiem przedłożeń rządowych projektów ustawodawczych deputowani zostali zwolnieni z wykonywania jakichkolwiek funkcji parlamentarnych i udali się na trwające 3 miesiące wakacje. W tym okresie Westminster zyskał przydomek „*zombie parliament*”¹⁰.

W konsekwencji, od połowy lat 70. ubiegłego wieku, nasiliła się kontestacja pozycji parlamentu wobec rządu¹¹. W powszechnej świadomości obywateli i polityków zachodnich państw europejskich zagościł obraz legislatury jako instytucji uległej, skostniałej, gdzie toczono debaty tworzą tylko iluzję kształtowania polityki państwa, a ostateczne słowo zawsze należy do rządu¹². Na początku lat 90-tych XX w. również proces legislacyjny w Wielkiej Brytanii został poddany ostrej krytyce. Ze szczególną dezaprobatą spotkała się: zła jakość projektów wnoszonych do parlamentu (szczególnie w kontekście zgłaszania przez rząd nadmiernej ilości poprawek do swoich projek-

⁸ H. Graham, *The Mother of Parliaments*, Aleksandria 1910; A. Zięba, *Parlament Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1994, s. 7.

⁹ P. Norton, *The Commons in the perspective*, Oxford 1981, s. 81, P. Mikuli, *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006, s. 77.

¹⁰ Poniekąd sytuacja ta związana była także z wprowadzeniem stałej, 5-letniej kadencji parlamentu. We wrześniu 2011 r. brytyjski parlament przyjął *the Fixed-term Parliaments Act 2011* (ustawę o stałej długości kadencji). Na mocy tejże kadencji Izby Gmin trwa pełne pięć lat. Wybory odbywają się w pierwszy czwartek maja. Wybory przedterminowe mogą być rozpisane w dwóch przypadkach: gdy Izba Gmin uchwali wotum nieufności dla rządu, chyba że w ciągu 14 dni powstanie nowy rząd, który uzyska wotum zaufania, lub gdy Izba Gmin postanowi rozpiąć wcześniejsze wybory; uchwałę w tej sprawie musi poprzeć 2/3 całkowitej liczby posłów, tj. 434 deputowanych spośród 650. Przed przyjęciem ustawy o stałej długości kadencji Izba Gmin wybierana była na maksymalnie pięć lat, przy czym premier mógł poprosić monarchę o rozpięcie wyborów w dowolnym momencie, który uznał za odpowiedni; zob. *Peers end deadlock over fixed term parliaments*, <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-14924982>, oraz *Has Westminster become a zombie parliament?*, <https://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-31040301> (2015–01–02).

¹¹ Warto przy tym zauważyć, że pierwsze opinie o nadmiernie uprzywilejowanej pozycji rządu w procesie stanowienia prawa wyrażano już w latach 20-tych ubiegłego wieku, por. np. J. Bryce, V. Bryce, *Modern democracies in Two Volumes*, Vol. II, Londyn 1921 (reprint Londyn 2008), s. 335 i n.

¹² O. Majkowska, *Pozycja parlamentu brytyjskiego w świetle działania systemu dwupartyjnego*, maszynopis rozprawy doktorskiej dostępny w zbiorach Śląskiej Biblioteki Cyfrowej, s. 4, www.sbc.org.pl (21.07.2018).

tów w toku parlamentarnego postępowania ustawodawczego)¹³, brak czasu na pełną analizę projektów w parlamencie, wynikający z uprzywilejowanej pozycji rządu w postępowaniu ustawodawczym¹⁴, dublowanie tych samych przepisów w różnych ustawach, uchwalanie postanowień, które nigdy nie wchodzi w życie, oraz inflacja prawa¹⁵. Skutkowało to wprowadzeniem szeregu refom, tak w odniesieniu do funkcjonowania parlamentu w ogóle, jak i postępowania legislacyjnego¹⁶. Jednym z postulatów było stwierdzenie, że parlament jako ustawodawca powinien także monitorować proces wdrażania i stosowania uchwalanego prawa, a w konsekwencji dokonywać oceny, czy obowiązujące prawo przynosi zamierzone (przyświecające jego uchwaleniu) skutki.

II. Prawne podstawy procesu ustawodawczego w Westminsterze

Nie bez znaczenia dla zdefiniowania brytyjskiego modelu kontroli post-legislacyjnej jest specyficzny system źródeł procedury parlamentarnej w Westminsterze. Należy podkreślić, że w Wielkiej Brytanii nie ma tak typowego dla pozostałych krajów europejskich jednego zbioru zasad funkcjonowania izby, przyjętego w formie całościowego regulaminu. Tak jak w wypadku norm konstytucyjnych, normy dotyczące funkcjonowania parlamentu zawarte są w wielu źródłach. Występujące trudności w stosowaniu odpowiedniej normy proceduralnej zmniejsza z jednej strony fakt istnienia stworzonej ponad 160 lat temu, i od tej pory stale aktualizowanej, prywatnej kompilacji zasad funkcjonowania parlamentu pod oficjalną nazwą *Erskine May's Treatise in the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, z drugiej zaś – duża fachowość urzędników zatrudnionych w izbie.

¹³ Por. np. 92 strony poprawek do *Constitutional Reform and Governance Bill* wniesione przez rząd w lutym 2005 r.

¹⁴ R. Fox, M. Korris, *Making Better Law. Reform of the legislative process from policy to Act*, Londyn 2010, s. 21 i n.; Hansard Society, *Making the Law: the report of Hansard Society Commission on the legislative process*, Londyn 1992, s. 15 i n.

¹⁵ R. Cracknell, *Acts & Statutory Instruments: Volume of UK legislation 1950 to 2007*, Standard Note: SN/SG/2911, 23 January 2008, www.parliament.uk. (21.07.2018); P.M. Vollmer, N. Clarke-Petty, M. Dilluvio, D. Leys, *Volume of Legislation*, House of Lords Library Note LLN 2010/012, 25 maja 2010, www.parliament.uk. (21.07.2018).

¹⁶ Szerzej piszę o tym w: *Postępowanie ustawodawcze*, s. 75 i n.

Określenie „procedura parlamentarna” nigdy nie zostało zdefiniowane zarówno w ustawie, jak i regulaminie izb czy też w brytyjskim orzecznictwie, ale w sposób oczywisty odnosi się do debat, przemówień, zapytań mających miejsce w obu izbach parlamentu, a także do wszelkich działań i czynności podejmowanych przez parlamentarnych urzędników w celu wykonania zarządzeń obu izb.

Jak wskazałam, reguły procedowania w Izbie Gmin czy w Izbie Lordów nigdy nie zostały całkowicie skodyfikowane. Nie ma także specjalnej procedury ich zmian czy modyfikacji. Zwykła większość w izbie wystarcza, aby wyrazić zgodę na wprowadzenie nowego czy zmianę obowiązującego postanowienia regulaminowego. Dlatego też reguły te są bardzo często zmieniane – w reakcji na różne okoliczności, wymagania czy też po prostu nastroje izby (opinii publicznej) wprowadza się nowe zasady procedowania. Niektóre z procedur mają przy tym znaczenie podstawowe, co jednak nie oznacza, że nie mogą być zmienione. Gospodarzem wszystkich zasad wewnętrznego postępowania jest izba i jeśli którakolwiek z wprowadzonych wcześniej instytucji nie sprawdza się w praktyce, może zostać zmieniona (decyzję w tej sprawie musi podjąć izba jako całość). Inną charakterystyczną cechą brytyjskich procedur parlamentarnych jest zachowanie bardzo starych instytucji i form postępowania, z tym jednak, że służą one dzisiaj zupełnie innym celom niż przed wiekami. Czterema głównymi źródłami procedur wewnątrzparlamentarnych są: praktyka i zwyczaje, postanowienia regulaminowe wraz z innymi uchwałami izby, decyzje Spikera oraz normy ustawowe.

W konsekwencji wobec braku definicji legalnej procedury określanej jako kontrola post-legislacyjna, zarówno na gruncie brytyjskiego, jak i polskiego prawa parlamentarnego, przyjmuję, że termin ten obejmuje postępowanie prowadzone przed specjalną komisją parlamentarną w Westminsterze w celu zweryfikowania – w związku z analizą przedstawioną przez rząd – w jaki sposób określona ustawa funkcjonuje w systemie prawnym. Postępowanie to dotyczy ustaw, wniesionych do Westminsteru jako tzw. projekty ustaw publicznych¹⁷.

¹⁷ Szerzej o rodzajach ustaw uchwalanych w Westminsterze piszę w: *Model procesu legislacyjnego w parlamencie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (w zakresie rządowych projektów ustaw)*, [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015, s. 108 i n.

Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat model brytyjskiego postępowania ustawodawczego ulegał głębokim zmianom. Za najważniejsze zmiany w zakresie postępowania legislacyjnego można uznać wprowadzenie kontroli przed-legislacyjnej (*pre-legislative scrutiny*) i kontroli post-legislacyjnej (*post-legislative scrutiny*).

Kontrola przed-legislacyjna jest procedurą umożliwiającą komisjom parlamentarnym zapoznanie się z rządowym projektem ustawy przed jego wniesieniem do parlamentu. W okresie rządów Partii Pracy (sesje od 1997–1998 do 2009–2010) procedurze tej poddano 75 wstępnych projektów ustaw, za rządów koalicji – 31 (dane dotyczą sesji od 2010–2012 do 2013–2014). Na początku każdej sesji parlamentu rząd publikuje listę projektów ustaw, które mają być poddane dyskusji w ramach omawianej procedury. Jednocześnie procedura badania dokonywana jest przez już istniejące komisje lub też powoływane są w tym celu (*ad hoc*) specjalnie komisje lub wspólne komisje obu izb. Dodatkowo od listopada 2003 r. powołano, w ramach Izby Gmin, Zespół Kontroli (*Scrutiny Unit*), którego zadaniem jest udzielanie komisjom wsparcia m.in. w zakresie procedury badania wstępnych projektów ustaw. Zadaniem specjalistów zatrudnionych w tej komórce administracji parlamentarnej jest wspieranie w wykonywaniu tej kontroli resortowych komisji specjalnych. Zespół skupia ok. 20 specjalistów różnych dziedzin, m.in. prawników, księgowych, ekonomistów i statystyków oraz urzędników Izby Gmin. Doradzają oni komisjom resortowym oraz komisjom wspólnym powołanym do celów kontroli przed-legislacyjnej w kwestiach prawnych i proceduralnych. Zespół ten jest także odpowiedzialny za koordynowanie prac komisji Izby Gmin ds. projektów ustaw publicznych.

Sam kształt omawianej procedury nie został ustalony w sposób formalny, a poszczególne komisje obradują w tym zakresie *ad hoc*. Brak jest jednoznacznie określonych zasad, które spośród projektów ustaw powinny zostać poddane procedurze badania oraz w ramach której z komisji (czy też w ramach komisji wspólnej obu izb) procedura ta powinna zostać przeprowadzona. Każda powołana w tym celu komisja przyjmuje własne zasady działania, opierając się na ogólnych zasadach procedowania w izbach parlamentu. Poza tym decyzja o tym, które z projektów ustaw zostaną opublikowane i jako takie będą mogły podlegać kontroli, a także której komisji projekt zostanie przekazany, należy do rządu. Tytułem przykładu można wskazać *Pensions Bill 2004*, który

nie został przekazany do kontroli (choć odpowiednia komisja izby zwróciła się z takim żądaniem), gdyż rząd zdecydował się od razu na wszczęcie formalnej procedury legislacyjnej. Jednocześnie komisje mogą rezygnować z weryfikacji przekazanych im projektów ustaw ze względu na nadmierne obciążenie pracą.

Z kolei proces dokonywania oceny funkcjonowania uchwalonej już ustawy nazywany jest w Wielkiej Brytanii kontrolą post-legislacyjną (*post-legislative scrutiny*). Brytyjska Komisja Prawna postulując wprowadzenie takiej procedury przedstawiła cztery główne powody (cele) jej funkcjonowania: 1) dla sprawdzenia, czy ustawa funkcjonuje w praktyce, tak jak zakładano; 2) dla lepszego stanowienia prawa (unikania, powtarzania zidentyfikowanych błędów w przyszłości), także na etapie tworzenia aktów wykonawczych; 3) w celu poprawy jakości realizowania celów politycznych partii rządzącej; 4) aby rozpoznawać i rozpowszechniać dobre praktyki, dzięki czemu można wyciągnąć wnioski na przyszłość i uniknąć niepowodzeń ujawnionych w wyniku tej kontroli¹⁸.

Należy podkreślić, że zarówno w brytyjskiej, jak i polskiej literaturze przedmiotu nie istnieje opracowanie, które kompleksowo omawiałoby przyczyny i cel wprowadzenia, przebieg oraz skutki kontroli post-legislacyjnej prowadzonej w Westminsterze¹⁹.

Jednocześnie nie dokonano szczegółowego określenia procedury przeprowadzania kontroli post-legislacyjnej, a w szczególności nie wprowadzono w tym zakresie zmian regulaminowych dotyczących funkcjonowania obu izb Westminsteru. Założenia, cele, formy i skutki omawianej procedury można prześledzić na podstawie następujących dokumentów: raportu Komisji Konstytucyjnej z 2004 r.²⁰, raportu Komisji Prawnej z 2006 r.²¹, Białej Księgi: „Kontrola post-legislacyjna: podejście rządu”, opublikowanej w marcu 2008 r.²², oraz „Podręcznika parlamentarnej procedury legislacyjnej”, sta-

¹⁸ The Law Commission, *Post-legislative scrutiny, Consultation Paper No 178*, www.lawcom.gov.uk (21.05.2017).

¹⁹ Interesujące w tym zakresie badania prowadzone są pod kierunkiem Dr. Nicka Randalla i Dr Alistair Clark na Uniwersytecie w Newcastle, przeprowadzone analizy nie doprowadziły jednak jeszcze do sformułowania wniosków końcowych.

²⁰ House of Lords, *Select Committee on the Constitution, 14th Report of Session 2003–04, Parliament and the Legislative Process*, <https://www.publications.parliament.uk> (21.05.2017).

²¹ The Law Commission, *Post-legislative scrutiny, Consultation Paper No 178*, www.lawcom.gov.uk (21.05.2017).

²² Office of the Leader of the House of Commons, *Post-legislative scrutiny – The Government's Approach*, Cm 7320, <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm73/7320/7320.pdf> (21.05.2017).

nowiącego swego rodzaju instrukcję dla służb administracyjnych, uczestniczących w pracach nad rządowymi projektami ustaw (wersja opublikowana 17 kwietnia 2017 r.)²³.

III. Zakres kontroli post-legislacyjnej

Zarówno kontrola przed-legislacyjna, jak i kontrola post-legislacyjna to procedury ze sobą ściśle powiązane, w tym znaczeniu, że już na etapie prac związanych z opracowywaniem projektu ustawy podejmowane są decyzje co do zakresu i instrumentów kontroli post-legislacyjnej danej ustawy²⁴. Poza tym dokumenty przygotowywane przez służby legislacyjne rządu i dołączane do projektu ustawy mają określać cele i pożądane skutki tego przedłożenia legislacyjnego, aby ułatwić w przyszłości dokonanie kontroli post-legislacyjnej²⁵.

Kontrola post-legislacyjna formalnie została wprowadzona w marcu 2008 r. jako dodatkowa i bardziej systematyczna procedura oceny funkcjonowania ustawy w systemie prawnym państwa. Nowa procedura stanowi odpowiedź na zastrzeżenia dotyczące braku oceny funkcjonowania uchwalanego prawa w praktyce, ale także na zastrzeżenia dotyczące zbyt pośpiesznego, wykluczającego skrupulatną analizę aktu prawnego, parlamentarnego postępowania ustawodawczego²⁶. Wprowadza bardziej systematyczne działania w tym zakresie, polegające na współpracy rządu i parlamentu. Jednocześnie celem wprowadzenia procedury było zapewnienie, że kontrola ta będzie proporcjo-

²³ *Guide to Making Legislation*, <https://www.gov.uk/government/publications/guide-to-making-legislation> (22.05.2017).

²⁴ W Wielkiej Brytanii istnieją wyspecjalizowane organy zajmujące się ewaluacją funkcjonowania i stosowania aktów normatywnych, tj. powołana w 1965 r. Komisja Prawna, niezależny organ mający na celu bieżącą analizę funkcjonowania systemu prawnego, zalecanie potrzebnych reform i zapewnienie, że obowiązujące prawo jest sprawiedliwe, nowoczesne, proste i wydajne; parlamentarna Komisja Wspólna ds. Praw Człowieka, rządowa procedura *Regulatory Impact Assessments* dotycząca ustaw mających wpływ na sektor prywatny i organizacje społeczne, instytucja *Independent Reviewer* (powołany w latach 70-tych XX w. niezależny organ zajmujący się bieżącą analizą funkcjonowania ustaw związanych z zapobieganiem terroryzmowi, zobowiązany do przedkładania stosowanych sprawozdań rządowi i parlamentowi oraz informowania opinii publicznej).

²⁵ O rodzajach tych dokumentów i przygotowywaniu projektu ustawy piszę w: *Model procesu legislacyjnego...*, s. 118–120.

²⁶ L. Clapinska, *Post-Legislative Scrutiny of Acts of Parliament*, "Commonwealth Law Bulletin" 2006, Vol. 32, Nr 2, s. 192.

nalna do potrzeb. W szczególności nie zakładano dokonywania w pełni szczegółowej analizy każdego aktu uchwalonego przez parlament. Nowa procedura ma zastosowanie do wszystkich ustaw publicznych, które uzyskały sankcję królewską w i po 2005 r.²⁷ Pierwszymi ustawami, w odniesieniu do których przedstawiono protokoły były: *The Electoral Registration (Northern Ireland) Act 2005* (grudzień 2008 r.) oraz *The Railways Act 2005* (czerwiec 2009 r.)²⁸.

Co do zasady, 3–5 lat po uzyskaniu przez ustawę sankcji królewskiej, właściwe ministerstwo zobligowane jest do przygotowania sprawozdania (o ile nie zostało uzgodnione z komisją, że sprawozdanie takie nie jest wymagane), które zawiera wstępną ocenę funkcjonowania ustawy w praktyce, w odniesieniu do celów, jakie przyświecały jej uchwaleniu i były wskazywane w trakcie postępowania ustawodawczego²⁹. Przedkładane jest ono odpowiedniej komisji specjalnej³⁰ Izby Gmin. Komisja specjalna³¹ decyduje, czy chce wdrożyć pełniejszą kontrolę skutków uchwalonej regulacji.

²⁷ *Guide to Making Legislation...*, pkt. 43.9.

²⁸ A. Hitchins, *Post-Legislative Scrutiny*, Parliament and Constitution Centre, Standard Note SN/PC/05232, <http://www.parliament.uk>, s. 9 (22.01.2010).

²⁹ Treść sprawozdania zob. Tabelę.

³⁰ Parlamentarne komisje specjalne funkcjonują w obu izbach Westminsteru i sprawują funkcję kontrolną nad działalnością rządu. Wyniki ich prac są jawne, a w większości przypadków rząd zobowiązany jest do udzielenia odpowiedzi w odniesieniu do sprawozdania przygotowanego przez taką komisję w ciągu 60 dni od jego publikacji. Komisje specjalne powoływane w Izbie Gmin zajmują się głównie badaniem prac służb rządowych (specjalne komisje resortowe), ale powoływane są także w innym celu (np. komisja specjalna ds. petycji, procedury, standardów). Natomiast prace komisji specjalnych Izby Lordów koncentrują się na sześciu głównych obszarach, które odpowiadają ich nazwom: Komisja Unii Europejskiej, Komisja Nauki i Technologii, Komisja Łączności, Komisja Konstytucyjna, Komisja Gospodarcza, Komisja ds. Stosunków Międzynarodowych. Komisje specjalne Izby Gmin liczą co do zasady 11 członków wyłanianych spośród deputowanych. Procedurę ich powoływania określa szczegółowo regulamin Izby (art. 121 i n.). Natomiast w Izbie Lordów komisje specjalne nie mają określonej regulaminowo liczby członków. Wybierani są oni również spośród członków Izby, jednakże regulamin nie wymaga zapewnienie większości partii rządzącej (House of Lords, *Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*, 2017, s. 189; <https://www.parliament.uk/business/publications/house-of-lords-publications/rules-and-guides-for-business/companion-to-the-standing-orders> (19.08.2018)).

Komisje te mają również prawo powoływania doradców, specjalistów w danej dziedzinie. Uczestniczą oni stale w pracach komisji, bądź komisja powierza im wykonanie określonego zadania.

³¹ lub potencjalnie inny rodzaj komisji, w tym także komisje wspólne obu izb parlamentu. Szczegółowa charakterystyka sposobu powoływania oraz kompetencji wszystkich rodzajów brytyjskich komisji parlamentarnych wykracza poza ramy niniejszego opracowania. W tym zakresie odsyłam do informacji zawartych w: A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze*, s. 59 i n.

Sprawozdanie nie musi być przedkładane dla następujących kategorii ustaw: finansowych, podatkowych, konsolidacyjnych, uchylających prawo stanowione, ustaw prywatnych, ustaw dotyczących organizacji sił zbrojnych. Inne przypadki, w których przedstawienie protokołu nie jest wymagane, mogą dotyczyć takich sytuacji, gdy: ustawa już nie obowiązuje, ustawa ma bardzo niewielki/nieznaczny zakres obowiązywania, weryfikacja skutków regulacji została dokonana wcześniej (np. w związku z innym postępowaniem przed parlamentarną komisją specjalną)³². Zgoda odpowiedniej komisji specjalnej Izby Gmin, aby nie przedkładać protokołu zawierającego ocenę skutków regulacji, nie oznacza, że inne komisje parlamentarne (Izby Gmin lub Izby Lordów) nie uznają za konieczne jego przedstawienia (w ramach wykonywania przyznanych im uprawnień).

Mogą zdarzyć się również przypadki, w których resort uzna za właściwe przedstawienie protokołu poza okresem 3–5 lat od uzyskania przez ustawę sankcji królewskiej, gdy najważniejsze przepisy ustawy nie zostały wprowadzone w życie od dnia uzyskania sankcji królewskiej (ale oczywiście właśnie to opóźnienie we wprowadzaniu ustawy w życie może być sprawą o kluczowym znaczeniu z punktu widzenia kontroli post-legislacyjnej); nieprzewidziane w trakcie uchwalania ustawy okoliczności wpłynęły na jej obowiązywanie i dlatego ocena skutków tej regulacji w innym terminie wydaje się właściwsza. W tych lub jakichkolwiek innych okolicznościach, które ministerstwo uzna za stosowne, ma prawo zaproponować odpowiedniej komisji przedłożenie protokołu po upływie 5 lat lub wcześniej niż przed upływem 3 lat od uchwalenia ustawy (pamiętając jednak, że komisja będzie mogła zwrócić się do właściwego departamentu o przedstawienie memorandum w każdej chwili, nawet bez takich ustaleń). Okres 3–5 lat biegnie od daty uzyskania przez ustawę sankcji królewskiej (nie są to lata kalendarzowe).

Po przeanalizowaniu protokołu przedstawionego przez rząd, komisja parlamentarna może zadecydować o wdrożeniu pełnej procedury kontroli post-legislacyjnej. Odpowiedni wniosek komisji specjalnej jest procedowany podobnie jak inne wnioski komisji specjalnych. Komisja może również zwrócić się do ministerstwa o przedstawienie dokładniejszej informacji. W tym przypadku

³² *Guide to Making Legislation...*, pkt. 43.11–43.13.

oczekuje się odpowiedzi departamentu zgodnie z zasadami przygotowywania wyjaśnień dla komisji specjalnych. W przypadku, gdy komisja specjalna Izby Gmin nie podejmie decyzji o wdrożeniu pełnej procedury kontroli – raport resortu może przejąć każda inna komisja zarówno Izby Gmin, jak i Izby Lordów.

W okresie od grudnia 2008 r. do kwietnia 2010 r. (rozwiązanie parlamentu wybranego w 2005 r.) rząd przedstawił 7 sprawozdań w omawianej procedurze³³. W latach 2010–2013 rząd przygotował 58 sprawozdań³⁴, spośród których tylko trzy stały się przedmiotem szczegółowej debaty komisji parlamentarnych, co doprowadziło do przygotowania odpowiednich sprawozdań³⁵. W innych przypadkach choć wdrożono parlamentarną kontrolę post-legislacyjną nie doszło do opublikowania sprawozdania z prac komisji.

Analizując nieliczne sprawozdania z prac komisji w ramach kontroli post-legislacyjnej można wskazać, że działania deputowanych w tym zakresie obejmują m.in. skierowanie pisemnych zapytań (*written evidence*)³⁶ celem uzyskania dodatkowych wyjaśnień w przedmiocie efektywności funkcjonowania ustawy, pożądaných i negatywnych skutków stosowania analizowanych przepisów, realizowania zamierzonych przez projektodawcę celów ustawy. Adresatami tychże są np. przedstawiciele nauki prawa (którzy mają w szczególności przedstawić swoje opinie na temat ewentualnych rozbieżności w orzecznictwie pojawiających się w związku ze stosowaniem przepisów ustawy, trudności interpretacyjnych, funkcjonowania ustawy jako części systemu prawa³⁷), przedstawiciele związków zawodowych, organizacji społecznych.

W przypadku kontroli post-legislacyjnej *The Freedom of Information Act 2000* Komisja Sprawiedliwości otrzymała 140 odpowiedzi pisemnych, prze-

³³ R. Kelly, M. Everett, *Post-Legislative Scrutiny*, Parliament and Constitution Centre, Standard Note SN/PC/05232, 23 maja 2013 r., s. 9, <http://www.parliament.uk> (22.05.2017).

³⁴ W ramach kolejnych sesji w latach 2005–2010 w Westminsterze uchwalono następującą liczbę ustaw publicznych: w sesji 2005–2006 – 75 ustaw publicznych i odpowiednio w sesji 2006–2007 – 43 ustawy, w sesji 2007–2008 – 41 ustawy, w sesji 2008–2009 – 34 ustawy, w sesji 2009–2010 – 37 ustaw publicznych. Dane te obrazują, jaki odsetek uchwalonych ustaw publicznych po 3–5 latach od wejścia w życie faktycznie staje się przedmiotem kontroli post-legislacyjnej.

³⁵ W okresie do maja 2013 r. komisje parlamentarne przygotowały sprawozdania z kontroli post-legislacyjnej: *The Charities Act 2006*, *The Mental Capacity Act 2005*, *The Freedom of Information Act 2000*.

³⁶ Jest to procedura umożliwiająca komisjom parlamentarnym biorącym udział w postępowaniu ustawodawczym lub w sprawowaniu funkcji kontrolnej uzyskiwanie pisemnych opinii od podmiotów zainteresowanych kształtem lub funkcjonowaniem danego aktu normatywnego.

³⁷ *2nd Special Report – Post-legislative Scrutiny of Part 2 (Encouraging or assisting crime) of the Serious Crime Act 2007*, *Sixth Report of Session 2013–14*, www.parliament.uk (21.05.2017).

słuchała także 37 świadków podczas siedmiu posiedzeń i sporządziła sprawozdanie³⁸. Wskazała w nim, że przeprowadzone dochodzenie wykazało, że ustawa funkcjonuje poprawnie, a w odniesieniu do nieprzewidzianych w ramach procedury uchwalania skutków tego aktu prawnego stwierdziła, że mogą one zostać wyeliminowane w drodze innej interpretacji poszczególnych postanowień ustawy.

Nieco odmienną procedurę kontroli post-legislacyjnej przyjęła w Izbie Gmin komisja specjalna ds. administracji publicznej, która opracowała listę pytań i zagadnień wymagających przeanalizowania, a następnie wyznaczyła osobę do przeprowadzenia oceny funkcjonowania ustawy *The Charities Act 2006*. Co ciekawe do przeprowadzenia tych działań upoważniony został członek Izby Lordów. Po przedstawianiu przez sprawozdania komisja podjęła dalsze działania kontrolne polegające m.in. na przesłuchiwanie świadków i sporządziła finalny raport, w którym wezwała rządy do rewizji niektórych postanowień ustawy³⁹.

W przypadku kontroli post-legislacyjnej *The Gambling Act 2005* powodem wszczęcia szczegółowej procedury w Westminsterze były docierające do komisji sygnały, także w postaci doniesień medialnych, o trudnościach interpretacyjnych związanych z funkcjonowaniem ustawy, negatywnych skutkach dla rodzimych dostawców tych usług, przy jednoczesnym uprzywilejowaniu dostawców zagranicznych, etc. Biorąc pod uwagę cele, jakie przyświecały projektodawcy regulacji⁴⁰ komisja zbadała: skutki i efektywność wprowadzonej mocą ustawy klasyfikacji i regulacji udostępniania automatów do gier, finansowy wpływ ustawy na działalność przedsiębiorców z tego sektora usług, efektywność funkcjonowania powołanej w drodze ustawy Komisji ds. Hazardu. W tym celu komisja Izby Gmin przeprowadziła wysłuchania 49 świadków w ramach sześciu tzw. sesji dowodowych (jedna z nich odbyła się poza parlamentem w powszechnie znanym ośrodku gier hazardowych) i zebrała 109

³⁸ R. Kelly, M. Everett, *Post-Legislative Scrutiny...*, s. 12.

³⁹ House of Commons Public Administration Select Committee, *The role of the Charity. Commission and. "public benefit": Post-legislative scrutiny of the Charities Act 2006. Third Report of Session 2013–14*, www.parliament.uk (22.05.2017).

⁴⁰ Przeciwdziałanie i zapobieganie wykorzystywaniu hazardu do wspierania przestępczości; zagwarantowanie, że gry hazardowe prowadzone są w sprawiedliwy i jawny sposób; zabezpieczenie dzieci i innych osób znajdujących się w trudnej sytuacji przed niebezpieczeństwami związanymi z prowadzeniem gier hazardowych.

opinii pisemnych, przeprowadziła konsultację z rządem, zorganizowała wizytę studyjną w: Brukseli (aby poznać, jak inne państwa członkowskie Unii Europejskiej radzą sobie z problemem uzależnienia od hazardu), Australii i Makao (celu zbadania potencjalnych skutków deregulacji hazardu i zbadania związków między hazardem a turystyką), odwiedziła jedyne kasyno w Wielkiej Brytanii, które uzyskało pozwolenia na prowadzenie działalności hazardowej, od momentu wejścia w życie kontrolowanej ustawy, powołała dwóch specjalnych doradców – profesorów zajmujących się studiami nad polityką publiczną oraz strategią branży gier hazardowych i komunikacji.

Skutkiem przeprowadzonej analizy był szczegółowy i bardzo obszerny raport wzywający rząd do podjęcia szeregu działań, których sposób realizacji został przedstawiony na 400 stronach sprawozdania⁴¹.

IV. Skutki kontroli post-legislacyjnej

Należy także podkreślić, że ze wskazanych wyżej dokumentów określających cele wprowadzenia kontroli post-legislacyjnej, zarówno w rozumieniu rządu, jak i organów Westminsteru wynika, że procedura ta co do zasady ma służyć analizie funkcjonowania ustawy w kontekście założeń jej projektodawcy, które przyświecały zainicjowaniu postępowania ustawodawczego. Kontrola ta nie powinna zaś z założenia prowadzić do wszczęcia „naprawczej” procedury legislacyjnej (np. w celu wyeliminowania rozbieżności interpretacyjnych powstałych na tle funkcjonowania ustawy). Niemniej jednak np. w przypadku kontroli *The Charity Act 2006* komisja Izby Gmin zarekomendowała wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych w zakresie określenia kar za opóźnienia w składaniu rocznych sprawozdań przez organizacje charytatywne.

V. Wnioski

Na powołanie i funkcjonowanie kontroli post-legislacyjnej w Wielkiej Brytanii niewątpliwie wpływ miała zasada omnipotencji ustawodawczej West-

⁴¹ House of Commons Culture, Media and Sport Committee, *The Gambling Act 2005: A bet worth taking?*, First Report of Session 2012–13, www.parliament.uk (22.05.2017).

minsteru, przejawiająca się w kilku aspektach. Po pierwsze, brytyjskie prawo konstytucyjne nie ogranicza zakresu działalności ustawodawczej jedynie do pewnych materii; nie zna spraw zastrzeżonych do reglamentacji przez inne organy niż parlament. Po drugie, prawo brytyjskie nie wymaga, aby ustawy posiadały charakter normatywny w znaczeniu przyjętym w kontynentalnych systemach prawnych, tj. aby były to akty ogólne, generalne i abstrakcyjne kierowane do nieoznaczonej liczby adresatów i przeznaczone do wielokrotnego stosowania. Po trzecie, uchwalenie ustawy nie wymaga zastosowania określonej procedury ustawodawczej, gdyż ta całkowicie zależy od parlamentu i może być ukształtowana tak, jak parlament zadecyduje. Ponadto, prawidłowość uchwalania tekstów opuszczających parlament i promulgowanych przez monarchę nie może być przez nikogo badana i kwestionowana z punktu widzenia dochowania reguł proceduralnych. Chociaż procedura parlamentarna faktycznie istnieje i jest zróżnicowana dla odmiennych rodzajów ustaw, byt i kształt tych reguł zależy jednak zawsze od woli samego parlamentu (nie został narzucony przez ustrojodawcę), a zakres stosowanych wymogów procedury parlamentarnej określany jest na początku każdej sesji parlamentarnej. Dodatkowo, uchwalone ustawy nie mogą być przez żaden inny organ badane i ewentualnie uchylane lub korygowane ze względu na zarzucaną im niezgodność z innymi regułami prawa (nie występuje tu badanie konstytucyjności ustaw). Jednocześnie parlament może dowolnie delegować na inne podmioty swoje kompetencje ustawodawcze, np. na rzecz władz lokalnych (*byelaws*), resortów rządowych czy organów Unii Europejskiej⁴².

Konkludując powyższe rozważania należy stwierdzić, że kontrola post-legislacyjna w Westminsterze stanowi rodzaj parlamentarnej kontroli nad działalnością rządu. Organem parlamentarnym, któremu powierzono przeprowadzenia kontroli post-legislacyjnej są komisje specjalne, które co do zasady nie są angażowane w postępowanie legislacyjne.

Kontrola post-legislacyjna nie jest przy tym procedurą mającą zastosowanie do każdej ustawy uchwalanej przez parlament (wręcz przeciwnie, podlegają jej nieliczne akty prawne), a kryteria wyboru aktów normatywnych podlegających kontroli post-legislacyjnej nie zostały zdefiniowane. W konsekwencji zarówno decyzje rządu w zakresie wyboru aktów, odnośnie do funkcyjono-

⁴² J. Carby-Hall, *Parliamentary Supremacy: a British Perspective*, [w:] *European Constitution and National Constitutions*, red. Z. Maciąg, Kraków 2009, s. 323.

wania których faktycznie zostanie przygotowane sprawozdanie, jak i wybór ustaw podlegających pełnej kontroli post-legislacyjnej w parlamencie podejmowany jest w sposób uznaniowy i nie wymaga uzasadnienia. Można przy tym postawić tezę, że – jak wcześniej przewidywano – komisje specjalne nie mają możliwości poddania kontroli każdej uchwalonej ustawy publicznej⁴³, a skupiają się jedynie na tych, które mają szczególne znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa i demokracji.

Przed wszystkim należy jednak podkreślić, że do tej pory nie istnieje definicja kontroli post-legislacyjnej, ani sformalizowana procedura, określająca zakres i tryb przeprowadzanej kontroli. Trudno uznać, że istnieje formalnie określony model tej instytucji. W szczególności nie można wykluczyć, że omawiana kontrola przeprowadzana jest w ramach innych postępowań parlamentarnych lub rządowych w sposób bardziej lub mniej świadomy. Ponadto, w praktyce procedura może objąć cały akt prawny, jego część, lub tylko określone przepisy. Nie ma również pewności co do charakteru zaleceń komisji specjalnej przedstawianych w sprawozdaniu po przeprowadzonej kontroli, czy są one wiążące, tj. czy poza koniecznością udzielenia odpowiedzi, skutkują koniecznością podejmowania działań np. legislacyjnych przez rząd.

Należy podkreślić, że Westminster nie był pierwszym europejskim parlamentem, który podjął decyzję o wprowadzeniu procedury monitorowania uchwalonego prawa. W Szwajcarii podobne postępowanie funkcjonuje od 2000 r., kiedy to obowiązek oceny efektywności ustawodawstwa nałożono w sposób bezpośredni na parlament, a pośrednio na rząd federalny (art. 170 Konstytucji). W Belgii w 2007 r. utworzono wspólną komisję obu izb parlamentu federalnego dla oceny legislacji *ex-post*. Co ciekawe, po wyborach w 2014 r. nie wznowiono prac tego organu, gdyż pojawiła się propozycja wyeliminowania przedstawicieli Senatu z komisji, a także ze względów finansowo-kadrowych. Również parlament Czarnogóry (w związku z wypełnianiem zobowiązań związanych z członkostwem w UE) w 2012 r. uchwalił zmiany w regulaminie mające na celu monitorowanie i ocenę, na podstawie raportów rządowych, wdrażania uchwalonych ustaw, zwłaszcza tych, które mają na celu wykonywanie prawa UE⁴⁴.

⁴³ R. Kelly, M. Everett, *Post-Legislative Scrutiny...*, s. 10.

⁴⁴ Westminster Foundation for Democracy, *Post-Legislative Scrutiny. Comparative Study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance*,

Procedury o podobnym charakterze funkcjonują również w parlamentach państw innych regionów świata, np. Kanady, Indii, Pakistanu, Indonezji, Libanu, Południowej Afryki.

Również w Polsce, jak się wydaje, postanowienia Regulaminu Sejmu⁴⁵ umożliwiają komisjom sejmowym wdrożenie procedury, która w istocie odpowiadałaby założeniom kontroli post-legislacyjnej. Zgodnie z art. 161 Regulaminu Sejmu w sprawach związanych z wprowadzeniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał Sejmu właściwe komisje przeprowadzają kontrole. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że mimo wątpliwości należy uznać, iż omawiana regulacja dotyczy sprawowania funkcji kontrolnej przez Sejm co ma istotne znaczenie szczególnie jeśli chodzi o adresatów działań komisji i zakres podejmowanych przez nią prac. Działania komisji mogą przy tym służyć ocenie trafności podjętych przez izbę działań prawodawczych, co można postrzegać jako formę badania *ex post* uchwalonego przez Sejm ustawodawstwa⁴⁶. Nie istnieją jednak żadne dane pozwalające na zbadanie, czy komisje sejmowe w ten właśnie sposób korzystają z uprawnień, o których mowa w art. 161 Regulaminu Sejmu. Należy przy tym także podkreślić, że jak wynika z informacji dostępnych na stronie Sejmu, średnio w ciągu roku pracy parlamentu uchwalanych jest od 170 nawet do 238 ustaw. W porównaniu z danymi liczbowymi dla Westminsteru pozwala to sformułować tezę, że w przypadku Polski kontrola post-legislacyjna nie może stanowić rutynowej formy analizy funkcjonowania danego aktu po 3–5 latach od dnia jego wejścia w życie, gdyż wymagałoby to powołania wyspecjalizowanego organu, zajmującego się wyłącznie badaniem obowiązującego prawa, np. na wzór brytyjskiej Komisji Prawnej. W odniesieniu do powyższego należy przy tym zauważyć, że obecnie także w Polsce istnieją już procedury mające na celu zapewnienie spójnego, przejrzystego, efektywnego i poprawnego legislacyjnie systemu prawa oraz dokonywanie oceny jego funkcjonowania. Sygnalizowane od wielu lat, bardzo negatywne oceny obowiązującego prawa skłaniają jednakże do poszukiwania nowych metod, instrumentów i procedur jego naprawy. Niemniej

<https://www.wfd.org/2018/07/23/comparative-study-on-post-legislative-scrutiny/s>. 39 (21.05.2018).

⁴⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2018, poz. 267). Wcześniej regulacja ta zawarta była w art. 87 Regulaminu Sejmu.

⁴⁶ P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie rozpatrzenia przez komisję dwóch wniosków o przeprowadzenie kontroli w trybie art. 161 ust. 1 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze” 2017, nr 3, s. 52 oraz P. Radziejewicz, *komentarz do art. 161*, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 770 i n.

wyduje się, że w świetle obserwowanej od 2015 r. praktyki uchwalania ustaw przez parlament postulat ten nie jest możliwy do zrealizowania.

Tabela 1. Treść sprawozdania przedstawianego komisjom parlamentarnym przez odpowiednie ministerstwo

Lp.	Obowiązkowa treść sprawozdania	Uwagi
1	Wskazanie celów, dla których ustawa została uchwalona	Opracowywane na podstawie uzasadnienia projektu ustawy i innych dokumentów przygotowywanych przez służby legislacyjne w trakcie postępowania ustawodawczego (także w fazie przed wniesieniem projektu do parlamentu). W tym miejscu należy także wskazać okoliczności, które w praktyce zmieniły cele przyświecające uchwaleniu ustawy.
2	Wejście w życie	Informacje o tym, kiedy i które przepisy ustawy weszły w życie. Wskazanie wszelkich przepisów ustawy, które nie obowiązują lub które nie zostały wykonane (np. w odniesieniu do delegacji prawodawczej) wraz z wyjaśnieniem powodów takiego stanu rzeczy. Wyjaśnienia odnoszące się głównie do okoliczności faktycznych związanych z wejściem w życie ustawy.
3	Wykaz aktów podstawowych wydanych na podstawie przepisów ustawy	Lista zawierająca co najmniej datę wydania aktu podstawowego, jego cel i zakres regulacji.
4	Kwestie prawne	Informacje o szczególnych trudnościach związanych z uchwalaniem aktu prawnego (spory w fazie parlamentarnego postępowania parlamentarnego, obawy opinii publicznej) oraz jego stosowaniem (problemy z interpretacją postanowień ustawy wynikające z orzecznictwa sądów lub praktyki organów stosujących prawo).
5	Inne formy kontroli funkcjonowania ustawy	Podsumowanie wszelkich innych działań podejmowanych w zakresie oceny funkcjonowania omawianego aktu prawnego przez inne organy i instytucje (w tym ocena innych ministerstw rządowych, komisji parlamentarnych, ośrodków akademickich).
6	Wstępna ocena funkcjonowania ustawy.	Krótką oceną, w jaki sposób ustawa funkcjonowała w praktyce, w szczególności w odniesieniu do celów, o których mowa w pkt. 1 powyżej. Ma ona ułatwić podjęcie decyzji przez komisję parlamentarną co do konieczności wdrożenia pełnej kontroli post-legislacyjnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Guide to Making Legislation*, <https://www.gov.uk/government/publications/guide-to-making-legislation> (22.05.2017).

Literatura

- Bryce J., Bryce V., *Modern democracies in Two Volumes*, Vol. II, Londyn 1921, reprint Londyn 2008.
- Carby-Hall J., *Parliamentary Supremacy: a British Perspective*, [w:] *European Constitution and National Constitutions*, red. Z. Maciąg, Kraków 2009.
- Chybalski P., *Opinia prawna w sprawie rozpatrzenia przez komisję dwóch wniosków o przeprowadzenie kontroli w trybie art. 161 ust. 1 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze” 2017, nr 3.
- Clapinska L., *Post-Legislative Scrutiny of Acts of Parliament*, „Commonwealth Law Bulletin” 2006, Vol. 32, Nr 2.
- Cracknell R., *Acts & Statutory Instruments: Volume of UK legislation 1950 to 2007*, Standard Note: SN/SG/2911, 23 January 2008, www.parliament.uk
- Fox R., Korris M., *Making Better Law. Reform of the legislative process from policy to Act*, Londyn 2010.
- Graham H., *The Mother of Parliaments*, Aleksandria 1910.
- Hansard Society, *Making the Law: the report of Hansard Society Commission on the legislative process*, Londyn 1992.
- Has Westminster become a zombie parliament?*, <https://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-31040301>.
- Hitchins A., *Post-Legislative Scrutiny*, Parliament and Constitution Centre, Standard Note SN/PC/05232, <http://www.parliament.uk>
- Improving the quality of legislation in Europe*, red. A.E. Kellermann, The Hague 1998.
- Kelly R., Everett M., *Post-Legislative Scrutiny*, Parliament and Constitution Centre, Standard Note SN/PC/05232, 23 maja 2013 r., <http://www.parliament.uk>.
- Majkowska O., *Pozycja parlamentu brytyjskiego w świetle działania systemu dwupartyjnego*, maszynopis rozprawy doktorskiej dostępny w zbiorach Śląskiej Biblioteki Cyfrowej, www.sbc.org.pl.
- Michalak A., *Model procesu legislacyjnego w parlamencie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (w zakresie rządowych projektów ustaw)*, [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015.
- Michalak A., *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa w zakresie rządowych projektów ustaw publicznych*, Warszawa 2013.
- Mikuli P., *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006.
- Norton P., *Parliamentary procedure: The Hidden Power?*, [w:] *The Law, Politics and the Constitution. Essays in honour of Geoffrey Marshall*, red. D. Butler, V. Bogdanor, R. Summers, Oxford 1999.
- Norton P., *The Commons in the perspective*, Oxford 1981.

Office of the Leader of the House of Commons, *Post-legislative scrutiny – The Government's Approach*, Cm 7320, <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm73/7320/7320.pdf>.

Peers end deadlock over fixed term parliaments, <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-14924982>.

Radziewicz P., komentarz do art. 161, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Vollmer P.M., Clarke-Petty N., Dilluvio M., Leys D., *Volume of Legislation*, House of Lords Library Note LLN 2010/012, 25 maja 2010, <http://www.parliament.uk>.

Westminster Foundation for Democracy, *Post-Legislative Scrutiny. Comparative Study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance*, <https://www.wfd.org/2018/07/23/comparative-study-on-post-legislative-scrutiny>.

Zakrzewski W., *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, Kraków 1960.

Zięba A., *Parlament Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1994.