

**Grzegorz Pastuszko<sup>1</sup>**

## **Sztywna formuła kadencji brytyjskiego parlamentu i jej ustrojowe implikacje**

**Słowa kluczowe:** parlament, Izba Gmin, gabinet, kadencja parlamentu, rozwiązanie parlamentu

**Keywords:** parliament, House of Commons, cabinet, cadence of parliament, dissolution of parliament

### **Streszczenie**

W artykule poruszona zostaje problematyka konstrukcji prawnej kadencji Izby Gmin pod rządami przepisów ustawy o sztywnej kadencji parlamentów z 2011 r. Autor dokonuje analizy przyjętych rozwiązań prawnych, wskazując na ich daleko idące konsekwencje ustrojowe. W pierwszej kolejności wyjaśnia on na czym polegała zmiana, na jaką zdecydował się brytyjski ustrojodawca w 2011 r. Następnie przedstawia skutki zniesienia dotychczasowej prerogatywy królewskiej służącej rozwiązywaniu parlamentu. W końcowej części artykułu omawia wreszcie nowe procedury rozwiązywania parlamentu, z założeniem wyeksponowania ich znaczenia dla funkcjonującego nad Tamizą konstytucyjnego systemu państwa.

### **Summary**

## **The formula of fixed-term parliament in Great Britain and its constitutional implications**

The article raises an issue of legal construction of cadence of the House of Commons under the regime of the Fixed-term Parliament Act 2011. The author examines the le-

---

<sup>1</sup> Autor jest doktorem nauk prawnych w Katedrze Instytucji Prawnych i Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego. E-mail: grzegorz.pastuszko@op.pl.

gal rules included in the bill, showing all the constitutional consequences that they trigger. First, he makes an explanation what was the change that the lawmaker has decided to apply. Second, he also depicts the results of abolishing the prerogative of monarch for dissolving parliament. Finally, he performs the new procedures on the dissolving parliament, which he makes with an assumption to put emphasis on the meaning of these rules for the constitutional system on the Thames.

✱

W ostatnich latach system parlamentarny Wielkiej Brytanii poddany został daleko idącym zmianom. W ramach przeprowadzonych w tym obszarze reform pojawiły się m.in. nowe, niezwykle istotne, rozwiązania ustawowe dotyczące konstrukcji prawnej kadencji parlamentu<sup>2</sup>. Zostały one ujęte na gruncie ustawy o sztywnej kadencji parlamentów z 2011 r. (*Fixed-term Parliaments Act 2011*)<sup>3</sup>. Z całą pewnością o rozwiązaniach tych można powiedzieć, że w wymiarze ustrojowym stanowią prawdziwą rewolucję. Ich przyjęcie powoduje bowiem nie tylko zmianę konstytucyjnej pozycji Izby Gmin, ale powoduje także zredefiniowanie dotychczasowych relacji łączących tę izbę z rządem.

## I.

Szczególną właściwością nowej, określonej w przepisach przywołanej ustawy, formuły kadencji parlamentu, jest jej sztywny charakter. Wprowadzenie takiego rozwiązania wiąże się z odrzuceniem przez ustawodawcę znanej parlamentarystom brytyjskiemu od setek lat reguły działania parlamentu w ramach okresu tzw. pełnomocnictw (a więc w ramach tzw. kadencji elastycznej). Reguła ta, przewidziana przez wszystkie wcześniejsze ustawy regulujące omawianą kwestię, polegała na tym, że co do zasady kadencja parlamentu mogła

---

<sup>2</sup> Wspomina o tym P. Mikuli, *Reformy ustrojowe w Zjednoczonym Królestwie w pierwszych latach XXI wieku*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2012, s. 277.

<sup>3</sup> Dalej jako: u.s.k.p.

być zakończona w dowolnym czasie na mocy decyzji monarchy, podejmowanej na wniosek premiera (początkowo była to rzeczywiście decyzja monarchy, lecz od XIX w. przeszła ona *de facto* w ręce szefa rządu). Jedynym warunkiem było to, aby zapadająca decyzja nie przekraczała dopuszczalnego limitu czasowego ustalonego w ramach ustawy. Limit ów – warto zauważyć – zmieniał się na przestrzeni wieków. Po raz pierwszy określiła go ustawa o posiedzeniach parlamentu z 1694 r. (*Meeting of Parliament Act 1694* zwana też *Triennial Act*); wcześniejszy *Bill of Rights* z 1688 r. przewidywał jedynie, że parlament winien zbierać się „często”<sup>4</sup>. W jej świetle kadencja wygasła maksymalnie po trzech latach. Regulacja ta nie utrzymała się jednak długo w porządku prawnym. Już w 1715 r. została ona zastąpiona przez ustawę o septenacie (*Septennial Act 1715*), która wydłużyła pełnomocnictwa parlamentu aż do siedmiu lat. Chodziło tu z jednej strony o obniżenie kosztów związanych ze zbyt często przeprowadzonymi wyborami, z drugiej zaś o umożliwienie dłuższego pozostawania przy władzy zwycięskiej w wyborach z 1715 r. partii Wigów. Przyjęte wówczas rozwiązanie aktualne pozostawało przez blisko 200 lat. Zmieniono je dopiero przy okazji reformy Izby Lordów przeprowadzonej na początku XX w. Uchwalona w 1911 r. ustawa o parlamencie (*Parliament Act 1911*) zredukowała maksymalny czas kadencji do lat pięciu, co – jak wyjaśniał W. Runci-  
man w debacie parlamentarnej z 1910 r. – miało być z jednej strony swoistym kompromisem między dawnymi znanymi wcześniej kadencjami trzy- i siedmioletnimi, z drugiej zaś miało zapewniać, że nie będzie istniał zbyt wysoki czynnik ryzyka (powiększającego się z biegiem czasu) odrywania się przez Izbę Gmin od preferencji politycznych elektoratu<sup>5</sup>.

## II.

Według nowych przepisów, uchylających postanowienia wspomnianej ustawy z 1911 r. (art. 7 ustawy o parlamencie), kadencja parlamentu wygasa wraz z upływem pięciu lat<sup>6</sup>. Następuje to konkretnie siedemnastego

<sup>4</sup> Wspomina o tym A. Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, London 1998, s. 45.

<sup>5</sup> HC Deb 14 April 1910 vol 16 cc1493–531.

<sup>6</sup> Art. 1 (1) u.s.k.p. stanowi konkretnie, że dzień wyborów przypada na 7 maja 2015 r., zaś każde następne wybory na pierwszy czwartek maja w piątym roku kalendarzowym, licząc

dnia poprzedzającego dzień wyborów (art. 3 (1) u.s.k.p.). Teoretycznie dopuszczalne jest wydłużenie kadencji. Suwerenny parlament<sup>7</sup> może o tym zdecydować w każdym czasie w ramach odrębnej ustawy, jeśli tylko uzna to za konieczne. Przypomnijmy, że dotychczas taka sytuacja miała miejsce dwa razy w dziejach Wielkiej Brytanii i zawsze przyczyną była wojna. Chodzi o przedłużoną kadencję parlamentów działających w latach 1910–1918 oraz 1935–1945<sup>8</sup>.

Z drugiej strony możliwe jest także wcześniejsze zakończenie kadencji parlamentu. Tutaj ustawa wprowadza nowe, nieznanne wcześniej, rozwiązania prawne. Otóż zgodnie z ich treścią kadencja wygasa, jeśli Izba Gmin większością 2/3 swoich członków podejmie uchwałę o tzw. samorozwiązaniu (art. 3 (1) (b) u.s.k.p.), a także jeśli, uchwalwszy rządowi wotum nieufności, nie będzie ona w stanie w ciągu 14 dni wyłonić nowego rządu (art. 1 (3–5) u.s.k.p.). Tak pomyślana konstrukcja kadencji nasuwa kilka wniosków natury ogólnej.

Otóż po pierwsze, w przyjętych uregulowaniach ustawodawca przesądza, że o ewentualnym wcześniejszym rozwiązaniu parlamentu może decydować wyłącznie izba. Nie ma już więc, obecnej w poprzednim stanie prawnym, kompetencji premiera do arbitralnego rozstrzygnięcia o zakończeniu kadencji. Z konstytucyjnego punktu widzenia jest to zmiana o wielkim znaczeniu. Wbrew pozorom nie chodzi w niej tylko o zlikwidowanie, tak silnie krytykowanej od dłuższego czasu przez niektórych polityków i prawników<sup>9</sup>, możliwości wyznaczania przez rząd wyborów w najbardziej dogodnym dla siebie momencie (zwanym w brytyjskiej doktrynie *oportunistic elections timing*<sup>10</sup>). Leżący u jej podłoża zamysł jest znacznie głębszy, wiąże się bowiem

---

od daty poprzednich wyborów. Gdyby jednak doszło do wcześniejszego rozwiązania parlamentu i data nowych wyborów została ustalona na dzień przypadający przed pierwszym czwartkiem danego roku, wówczas kadencja parlamentu kończy się nie w piątym, a w czwartym roku jego funkcjonowania (art. 1 (4) u.s.k.p.).

<sup>7</sup> O zasadzie suwerenności parlamentu zob. P. Mikuli, *Sądy a parlament w ustrojach Australii, Kanady i Nowej Zelandii (na tle rozwiązań brytyjskich)*, Kraków 2010, s. 15–51.

<sup>8</sup> I. Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge 1965, s. 412.

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat zob. R. Hazell, *Fixed Term Parliaments*, The Constitutional Unit, London 2010, s. 22–24.

<sup>10</sup> P. Schleiter, S. Issar, *Constitutional Rules and Patterns of Government Termination: The Case of The UK Fixed-term Parliaments Act, Government and Opposition*, Cambridge 2014, s. 8.

z celowym dążeniem ustawodawcy do wzmocnienia pozycji ustrojowej legiślatywy w relacjach z egzekutywą<sup>11</sup>.

Po drugie, należy zauważyć, iż zastosowanie przepisów nowej ustawy będzie dotyczyć przede wszystkim sytuacji zaistnienia kryzysu parlamentarnego. Daje to podstawę do twierdzenia, że sygnalizowane przepisy w swej istocie tworzą mechanizm, którego uruchomienie takowemu kryzysowi ma przeciwdziałać. Nie przypadkiem ustawa wprowadzona została przez koalicyjny rząd konserwatystów i liberałów, uformowany po wyborach z 2010 r.<sup>12</sup> W ramach koalicji ryzyko powstawania tarć i napięć rodzących kryzys jest – co oczywiste – szczególnie wysokie. Można więc uznać, że postanowienia ustawy, jeśli spojrzeć z tej perspektywy, winny być traktowane przede wszystkim w kategoriach *remedium* służącego usuwaniu problemów powstających w okresie funkcjonowania rządów koalicyjnych<sup>13</sup> (choć nie tylko).

Po trzecie, z obowiązujących unormowań wynika, że brytyjski ustrojodawca, regulując procedurę rozwiązania parlamentu, wprowadził jednocześnie nową formułę odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem. Aplikacja tej formuły pociąga za sobą daleko idące konsekwencje, stwarza bowiem mechanizm konkurencyjny w stosunku do dotychczasowych, mających postać konstytucyjnych konwenansów, form udzielania wotum nieufności.

Po czwarte wreszcie, należy zauważyć, iż wprowadzona konstrukcja kadencji parlamentu zbliża ustrój brytyjski w kierunku standardów panujących w Europie kontynentalnej. Ustawodawca brytyjski odcina się w ten sposób od istotnej części własnej tradycji ustrojowej, co można chyba uznać za pewnego rodzaju, nie pierwszy zresztą, konstytucyjny eksperyment.

---

<sup>11</sup> W.E. Bulmer, *The Fixed-term Parliaments Bill: A Theoretical and Comparative Analysis*, Report on the Behalf of Constitutional Commission, London 2011, s. 1; P. Mikuli, *Westminsterska odmiana system parlamentarnego*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria o praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012, s. 233–234.

<sup>12</sup> Szerzej na temat funkcjonowania rządu koalicyjnego powstałego w 2010 r. zob. K. Urbaniak, *Hung Parliament. Konstytucyjne zasady tworzenia rządu przy braku jednopartyjnej większości parlamentarnej w brytyjskiej Izbie Gmin*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Partie*, red. A. Materska-Sosnowska, K. Urbaniak, Warszawa 2013, s. 170–181.

<sup>13</sup> D. Laws, *22 Days in May*, London 2010, s. 184.

### III.

Najbardziej wyrazistą konsekwencją wprowadzenia ustawy o sztywnej kadencji parlamentów jest pozbawienie monarchy prerogatywy dającej prawo rozwiązania parlamentu.

Pociągnięcie to nie tylko zrywa z długą, sięgającą średniowiecza, spuściźną ustrojową, ale powoduje także odsunięcie egzekutywy od podejmowania decyzji w sprawie, która z ustrojowego punktu widzenia ma niezwykle istotne znaczenie. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że ostrze nowej regulacji jest obrócone przede wszystkim przeciwko rządowi. Wynika to stąd, że od XIX w. to właśnie rząd dysponuje sygnalizowaną prerogatywą (zgodnie z utrwalonym konwenansem rząd składa wnioski na ręce monarcha w tej sprawie<sup>14</sup>), więc *de facto* to on decyduje o momencie rozwiązania parlamentu. Największą stratą, jaka wiąże się z odebraniem rządowi swobody w decydowaniu o rozwiązaniu parlamentu, jest ustanie możliwości dyscyplinowania własnego zaplecza politycznego oraz obawiającej się wyborów opozycji<sup>15</sup>.

W historii brytyjskiego konstytucjonalizmu zdarzało się, że dążący do przeformowania określonych rozwiązań premier, wobec okazywanego w kręgach parlamentarzystów sprzeciwu, groził, że w razie nieposłuszeństwa rozwiąże parlament. Przykładem takiej sytuacji było choćby głosowanie w 1993 r. nad rozdziałem Traktatu z Maastricht dotyczącym spraw socjalnych, popieranym przez rząd John'a Major'a. Tylko zastosowany przez premiera szantaż spowodował, że negatywnie nastawiona część posłów obozu władzy ustąpiła i zdecydowała się poprzeć koncepcję rządu<sup>16</sup>. Wskazany instrument był także wygodny dla premiera w okresie funkcjonowania rządu koalicyjnego. W takich warunkach mógł premier bowiem wymuszać na koalicyjnym partnerze określone działania, nawet jeśli partner ów z jakichś przyczyn nie chciał ich podej-

<sup>14</sup> O prawnej charakterystyce tego konwenansu zob. M. Łukaszewski, *W kierunku skandynawskiego modelu monarchii parlamentarnej? Zmiany w brytyjskim prawie konstytucyjnym wobec Fixed-term Parliaments Act 2011*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 6, s. 40–42.

<sup>15</sup> P. Schleiter, V. Belu, *The Decline of Majoritarianism in the UK and the Fixed-term Parliaments Act*, „Parliamentary Affairs” 2015, nr 3, <http://pa.oxfordjournals.org/content/early/2015/04/01/pa.gsv002.full> (10.10.2015).

<sup>16</sup> D. Baker, A. Gamble, S. Ludlam, *The Parliamentary Siege of Maastricht 1993: Conservative Divisions and British Ratification*, „Parliamentary Affairs” 1994, nr 41, s. 37–60.

mować. Groźba rozwiązania parlamentu w najmniej korzystnym dla koalicjanta momencie zawsze tworzyła silną presję.

Należy zdawać sobie sprawę, że utrata wszystkich tych atutów, będących dotąd w pełnej dyspozycji premiera, nie może pozostać obojętna dla funkcjonowania konstytucyjnego systemu państwa. Z całą pewnością ograniczenie zdolności rządu w zakresie oddziaływania na funkcjonowanie parlamentu, z jakim mamy tutaj do czynienia, tworzy nową jakość w relacjach obu instytucji. Element ten otwiera w szczególności perspektywę wzmocnienia efektywności parlamentarnej kontroli rządu (w tym także mechanizmu jego politycznej odpowiedzialności), przy jednoczesnym osłabieniu czy nawet zlikwidowaniu powstałej na wyspach w XX w. formuły rządów premie-rowskich<sup>17</sup>. Jest to niewątpliwie jeden z możliwych konstytucyjnych scenariuszy, który jednak nie musi się wcale urzeczywistnić. Ostatecznie o tym, w jakim kierunku pójdzie ewolucja systemu konstytucyjnego, zadecyduje przyszła praktyka ustrojowa.

Na marginesie powyższych uwag warto zauważyć, że o ile dla rządu konstrukcja sztywnej kadencji nie jest korzystna, o tyle jednak niesie ona pewną korzyść dla monarchy. W doktrynie, jeszcze w latach 90., zwracał na to uwagę R. Blackburn, wskazując że gdyby jednak monarcha, wbrew utartemu zwyczajowi, zdecydował się sprzeciwić woli premiera i odrzucił jego wniosek, wówczas ściągnąłby na siebie niepotrzebne zarzuty o angażowanie autorytetu Korony w bieżącą politykę. Wygodniej jest dla niego, jak wynika z opinii autora, pozostawać poza procesem decyzyjnym służącym rozwiązaniu parlamentu<sup>18</sup>.

Kończąc ten wątek, warto jeszcze przywołać sygnalizowany w doktrynie problem skutków ewentualnego uchylecia ustawy o sztywnej kadencji parlamentów. Chodzi tu konkretnie o ustalenie, czy tego rodzaju decyzja prawodawcy, niepołączona z wprowadzeniem żadnej innej alternatywnej regulacji, usuwałaby całkowicie możliwość rozwiązywania parlamentu, czy też przywracałaby dawne, usankcjonowane konwenansem, uprawnienie Korony. Problem ten nie ma – zauważmy – czysto akademickiego charakteru, powstał

<sup>17</sup> M. Łukaszewski, op.cit., s. 49.

<sup>18</sup> R. Blackburn, *The Electoral System in Britain*, London 1995, s. 61; H. Laski, *Reflections on the Constitution. The House of Commons, The Cabinet, The Civil Service*, Manchester 1951, s. 72–13.

on bowiem na kanwie praktyki ustrojowej, w związku z przeprowadzoną 23 października 2014 r. w Izbie Gmin debatą dotyczącą wniosku o uchylenie rzeczonej ustawy. Posłowie nie zdecydowali się wtedy poprzeć tej inicjatywy, ale już sam fakt pojawienia się podobnej propozycji uświadomił wszystkim, że kwestia rozwiązywania parlamentu, gdyby ustawę zniesiono, stałaby się w nowym stanie konstytucyjnym realną, wymagającą wyjaśnienia, kwestią prawną. Niewykluczone zresztą, że już wkrótce wróci ona na nowo. Trzeba bowiem pamiętać, że ustawa w art. 7 (4a) zobowiązuje premiera do powołania między 1 czerwca a 30 października 2020 r. specjalnej komisji, której celem ma być poddanie postanowień ustawy weryfikacji, zmierzającej do przeanalizowania ich dotychczasowych konsekwencji. W zakresie kompetencji wskazanej komisji leży sformułowanie propozycji zmian przepisów, albo nawet ich zupełnego uchylenia. Oczywiście komisja może też pozostawić *status quo*. Wracając jednak do podniesionego wcześniej dylematu, należy podkreślić, że jego rozwikłanie nastrocza poważnych trudności. Jak podkreślają A. Horne oraz R. Kelly, ich źródłem jest to, że jak dotąd w brytyjskim konstytucjonalizmie nie było podobnej sytuacji, nie ma więc wzorca działania, który dałoby się tu wykorzystać. W poszukiwaniu *remedium* autorzy, co sygnalizują, że najprostszym, a jednocześnie najpewniejszym sposobem załatwienia sprawy byłoby uchwalenie odrębnej ustawy, regulującej na nowo materię rozwiązania parlamentu, czy to poprzez restytuowanie prerogatywy monarszej, czy też poprzez stworzenie zupełnie nowego modelu<sup>19</sup>. Brak takowej inicjatywy ze strony prawodawcy pozostawiłby niejasności i wymagał odpowiedniej interpretacji. Konieczna byłaby tutaj – jak można podejrzewać – interwencja sądu. Wydaje się, że jurysdykcja sądów w takich sprawach nie napotyka na przeszkody prawne<sup>20</sup>. W Wielkiej Brytanii od dawna obowiązuje zasada, zgodnie z którą jurysdykcja sądów pozwala na rozstrzygnięcie o istnieniu lub nieistnieniu prerogatywy monarszej<sup>21</sup>. Poza tym coraz

<sup>19</sup> A. Horne, R. Kelly, *Prerogative Powers and the Fixed-term Parliaments Act*, UK Const. L. Blog (19th November 2014); <http://ukconstitutionallaw.org/2014/11/19/alexander-horne-and-richard-kelly-prerogative-powers-and-the-fixed-term-parliaments-act/> (12.10.2015).

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> I. Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A Critical Introduction*, 5th ed., Oxford 2009, s. 101; N. Cox, *The Gradual Curtailment of the Royal Prerogative*, „The Denning Law Journal” 2012, Vol. 25, s. 76.



wyraźniejsza jest tendencja do uznania jurysdykcji sądów, także gdy idzie o orzekanie w przedmiocie dopuszczalnego zakresu wykonywania wskazanej prerogatywy (o czym świadczą przytaczane przez autorów tezy sprawy *R (on the application of Bancoult) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* [2008] UKHL 61), choć nie tracą na znaczeniu pojawiające się we wcześniejszych sprawach wątpliwości<sup>22</sup>.

#### IV.

Całkowicie nową, nieznaną dotąd w brytyjskim systemie konstytucyjnym, instytucją jest instytucja samorozwiązania parlamentu. W świetle przepisów ustawy Izba Gmin decyzję o zakończeniu swej kadencji ma prawo podjąć w każdym momencie. Wystarczy, że choćby jeden członek izby zgłosi stosowny wniosek, zaś izba ten wniosek poprze. Procedurę, jaka wiąże się z urzeczywistnieniem tego uprawnienia, cechuje daleko posunięty rygorizm formalny. Widać to już w przypadku wymogów dotyczących formy wniosku, którego treść musi stanowić odpowiednio zredagowana formułka językowa: „że powinny mieć miejsce wcześniejsze wybory” („That there shall be an early parliamentary general election”). Tylko taki wniosek spiker Izby Gmin może poddać dalszemu procedowaniu w trybie przepisów ustawowych. Gdyby żądanie wnioskodawcy zostało sformułowane inaczej, nie byłoby podstaw dla nadania wnioskowi biegu. Zaostrzone wymogi dotyczą także uchwały, jaką Izba Gmin podejmuje w rzeczonyj sprawie. Otóż zgodnie z regulacją ustawową, uchwała taka dla swej skuteczności wymaga zachowania większością 2/3 głosów członków izby (przy uwzględnieniu także wakatów).

Pojawia się tu, jak widać, bardzo wysoko osadzony próg dla decydującej izby, który, patrząc przez pryzmat realiów politycznych Wielkiej Brytanii, powoduje określone implikacje. Najważniejsza z nich wiąże się z tym, że uchwała o rozwiązaniu izby będzie z reguły wymaga szerokiego popar-

---

<sup>22</sup> Np. *Barton v. R.* (1980) 147 C.L.R. 75, 90 per Gibbs A.C.J.; *Chandler v. Director of Public Prosecutions* [1964] A.C. 763; *Case of Proclamations* (1611) 12 Co. Rep. 74; 77 E.R. 1352 (K.B.), czy też *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service* [1985] AC 374.

cia politycznego, obejmującego także posłów opozycji (od 1900 r. żaden obóz władzy nie dysponował taką liczbą mandatów w izbie<sup>23</sup>). W praktyce może to spowodować, że ze względu na specyfikę sceny politycznej na wyspach, mechanizm samorozwiązania okaże się martwą literą prawa. Czy zatem istnieją powody, by przyklasnąć sygnalizowanym uregulowaniom?

Otóż takim powodem jest, jak sądzę, to, że w wypadku zastosowania większości zwykłej czy nawet absolutnej utrzymywałyby się wysokie ryzyko wykorzystywania instytucji samorozwiązania przez obóz władzy w sposób instrumentalny, z zamysłem obejścia przepisów ustawy<sup>24</sup>. Wystarczyłoby, aby premier rządu, mając poparcie w kręgu własnych posłów, zaordynował taką decyzję, zaś parlament tę decyzję podjął. Byłaby to, jak można sądzić, prosta droga do odrodzenia się możliwości skutecznego doprowadzania przez egzekutywę do rozwiązywania parlamentu, a więc do podważania rzeczywistych intencji ustawodawcy. Inna sprawa, że mimo starań przyjęte przepisy nie zabezpieczają w pełni przed polityczną manipulacją ze strony rządu. Ich autorzy, jak się wydaje, nie dostrzegli tego, że przedmiotem wskazanej manipulacji może stać się druga procedura rozwiązania parlamentu, połączona z egzekwowaniem odpowiedzialności politycznej rządu. Otóż nie jest wykluczone, że rząd, dążąc do zakończenia kadencji parlamentu, najpierw nakaże popierającym go posłom podjęcie uchwały o wyrażeniu wotum nieufności, a następnie wstrzyma ich przed utworzeniem w ciągu ustawowych czternastu dni kolejnego rządu. Decyzje, jakie parlament tu podejmuje, wymagają tylko zwykłej większości głosów, tego rodzaju fortel leży więc jak najbardziej w zasięgu możliwości rządzącego obozu<sup>25</sup>. To wyraźne niedopatrzienie musi dziwić tym bardziej, że w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą rząd nie zgodził się na poprawkę zgłoszoną w Izbie Lordów, która zmierzała do wyposażenia premiera w prawo do składania wniosku o wotum zaufania. Jako argument przeciw stworzeniu takiego instrumentu pod-

<sup>23</sup> Fixed-Term Parliaments, *The Constitution Society for the APPG on the Constitution 2010*, s. 6; <http://www.consoc.org.uk/wp-content/uploads/2012/03/TCS-Briefing-Paper-Fixed-term-Parliaments.pdf> (12.10.2015).

<sup>24</sup> Zob. wypowiedź M. Harper'a [w:] *The Constitution Society...*

<sup>25</sup> P. Dunleavy, *Fixed-term Parliaments are a mirage – it's all downhill from now to a June 2014 general election*, LSE Blog: British Politics and Policy, 2012; <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/general-election-2014-dunleavy/> (12.10.2015), P. Schleiter, S. Issar, *Constitutional...*, s. 8.

noszono to, że dawał on szefowi gabinetu możliwość prowokowania decyzji o rozwiązaniu parlamentu poza ramami stosownych procedur określonych w ustawie<sup>26</sup>.

## V.

Ustawa o sztywnej kadencji parlamentów niesie także istotne zmiany w odniesieniu do mechanizmu egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej rządu. Jeden z opisanych w niej przypadków wcześniejszego zakończenia kadencji wiąże się bowiem, jak już wspomniano uprzednio, z wyrażeniem rządowi przez Izbę Gmin wotum nieufności. Przypomnijmy, iż w świetle sygnalizowanych przepisów skuteczne obalenie rządu pociąga za sobą konieczność wyłonienia nowego rządu w terminie czternastu dni. Jeśli parlamentarzyści nie podołają temu wyzwaniu, wówczas izba zostaje rozwiązana z mocy prawa. Z punktu widzenia dotychczasowych reguł rządzących mechanizmem odpowiedzialności parlamentarnej rządu w Wielkiej Brytanii, wskazane rozwiązania muszą być potraktowane jako istotny krok naprzód. Jest faktem, że przed ich wprowadzeniem nie było regulacji ustawowej, rozciągającej się na ten obszar, podstawę prawną tworzyły natomiast ukształtowane na przestrzeni wieków ustrojowe konwenanse<sup>27</sup>. Ustąpienie rządu pod naciskiem parlamentu mogło się dokonać w różnych sytuacjach i przy okazji głosowania nad różnymi inicjatywami. Należały do nich w szczególności: wnioski z wyraźnie sformułowanym żądaniem ustąpienia gabinetu, dyskusja nad mową tronową, głosowanie w sprawie budżetu, głosowanie nad ważną ustawą, a także poprawką do ustawy<sup>28</sup>.

W obecnym stanie prawnym wszystkie te formy stają w konfrontacji z procedurą ustawową, co rodzi pytanie o ich walor prawny. Niejasne może się bowiem wydawać, czy ustawa, tworząc odrębny mechanizm, wprowadza

<sup>26</sup> Było to stanowisko wygłoszone ustami Lorda Wallace of Tankerness: *HLD* Deb. 16 May 2011, col. 1170.

<sup>27</sup> G. Pastuszko, *A casu ad casum – korzenie oraz ewolucja ustrojowa mechanizmu odpowiedzialności politycznej rządu w systemie konstytucyjnym Wielkiej Brytanii*, „*Ius et Administratio*” 2014, nr 3, s. 65–74; J.P. Mackintosh, *The British Cabinet*, London 1962, s. 12–13.

<sup>28</sup> P. Norton, *The Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence*, „*Parliamentary Affairs*” 2015, nr 1–16, s. 3–6.

jedynie rozwiązanie konkurencyjne, czy też definitywnie usuwa dotychczasowe konwenanse. Tego rodzaju dylemat bierze się z faktu, że w brytyjskim konstytucjonalizmie obowiązuje zasada ustanawiająca prymat prawa pisanego nad konstytucyjnymi konwenansami<sup>29</sup>. Kierując się nią, ustrojodawca niejednokrotnie wprowadzał ustawową regulację ze świadomą intencją albo spetryfikowania, albo zniesienia określonego konwenansu. W taki sposób – podając tytułem przykładu – uregulowano chociażby tryb działania Izby Lordów w 1911 r., częściowo ograniczając<sup>30</sup>, a częściowo petryfikując<sup>31</sup> jej ukształtowane zwyczajowo uprawnienia ustawodawcze. Czy zatem można uznać, iż obecnie mamy do czynienia z tego typu regulacją? Na tak postawione pytanie należy, moim zdaniem, odpowiedzieć przecząco. Składają się na to trzy zasadnicze powody.

Otóż po pierwsze, warto zauważyć, że parlament nadal zachowuje prawo wyrażania swojej dezaprobaty dla zgłaszanych przez rząd, kojarzonych z kwestią odpowiedzialności politycznej, inicjatyw. Tak samo rząd, na skutek porażki poniesionej w toku głosowania, ma prawo złożyć rezygnację. To ostatnie uprawnienie potwierdza wydany w 2011 r. (a więc uwzględniający postanowienia ustawy o sztywnej kadencji parlamentu) rządowy dokument *The Cabinet Manual*, stanowiący zbiór reguł prawnych i konwenansów odnoszących się do funkcjonowania brytyjskiego gabinetu. Niezmiennie wskazuje się w nim na dopuszczalną w każdym momencie dymisję gabinetu. Jeśli zatem premier i jego ministrowie uznają, że dalsze urzędowanie staje się bezprzedmiotowe, mogą ustąpić<sup>32</sup>. Ich pozostanie u władzy oznaczałoby powstanie rządu mniejszościowego, będącego rzadkim zjawiskiem w systemie politycznym Wielkiej Brytanii<sup>33</sup>. Nie jest to wprawdzie opcja niemożliwa, ale politycznie trudna do przeforsowania.

<sup>29</sup> O relacjach zachodzących między konwenansami konstytucyjnymi a ustawami zob. C.R. Munro, *Studies in Constitutional Law*, London-Edinburgh-Dublin 1999, s. 72–78.

<sup>30</sup> Ł. Danel, *Izba Lordów w parlamentarzystwie brytyjskim*, Warszawa 2014, s. 110–11; zob. także *House of Lords Reform. Must the Lords Go?*, London 2011, s. 18.

<sup>31</sup> C.R. Munro, op.cit., s. 75.

<sup>32</sup> *The Cabinet Manual. A Guide to Laws, Conventions and Rules on the Operation of Government*, London 2011, s. 15.

<sup>33</sup> Jak dotąd mniejszościowy charakter miały: rządy H. Asquith'a (1910–1915 r.), rządy R. MacDonald'a (1924 r. oraz 1929–1931 r.), rząd H. Wilson'a (luty – październik 1974 r.), a także rząd J. Callaghan'a (1977–1978 r.).

Po drugie, ustawa nie stwierdza literalnie wyłączności stosowania wskazanej procedury w zakresie egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu. Jej milczenie należy więc interpretować jako brak intencji prawodawcy do usunięcia istniejących norm konwenansowych<sup>34</sup>.

Po trzecie wreszcie, dla oceny analizowanego tu zagadnienia nie bez znaczenia wydaje się być okoliczność, że ustawa zwiążuje mechanizm odpowiedzialności parlamentarnej rządu z trybem wczesnego zakończenia kadencji parlamentu. Chyba właśnie w tym elemencie należy dostrzegać sens ustanowionych unormowań. Ustawodawca tworzy w ten sposób przesłankę rozwiązania Izby Gmin, nie zaś wyłączny tryb odwołania rządu. Z jego intencji wynika, że bez zastosowania ustawowej procedury, nawet jeśli parlament cofnie zaufanie dla rządu inną drogą, nie będzie mógł nastąpić skutek rozwiązania. Inną rzeczą jest natomiast, czy dotychczasowe konwenanse, niezachwiane pod względem mocy obowiązywania, utrzymają się w dalszej praktyce ustrojowej jako sposób na odwoływanie gabinetu. Nie można bowiem z całą pewnością wykluczyć, że nowa regulacja spowoduje *de facto* ich trwałe usunięcie z porządku prawnego na skutek *desuetudo*.

Abstrahując jednak od celu wprowadzenia omawianej ustawy, trzeba przyznać, że jej przepisy po raz pierwszy w dziejach Wielkiej Brytanii tak jasno i czytelnie określają zarówno tryb odwołania rządu, jak i jego prawne następstwa. Obowiązujące w poprzednim stanie prawnym konwenanse pozostawiały sporo niedomowień i niejasności. O tym, czy rząd upadał, decydował ostatecznie on sam, oceniając, czy wyczerpały się jego polityczne możliwości w istniejącej konfiguracji parlamentarnej. Sprowadzało się to do ustalenia, na ile dana porażka była miarą incydentalnego braku dyscypliny, a na ile sygnałem trwałego załamania się poparcia w szeregach parlamentarnego zaplecza. Kwestia dysponowania zaufaniem większości nie była więc równoznaczna z sukcesem rządu przy każdym głosowaniu<sup>35</sup>. Historia obfituje w przypadki ważnych, rozstrzygających o kluczowej kwestii, głosowań, które mimo ujawnionego względem gabinetu sprzeciwu nie doprowadziły do jego dymisji. Patrząc z tej perspektywy, mamy niewątpliwie do czy-

<sup>34</sup> Na przyczynę tą wskazuje T. Wiecech, *Rozwiązanie parlamentu w Wielkiej Brytanii na podstawie ustawy o kadencji parlamentarnej z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3, s. 86.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 14; T. Wiecech, *Wotum nieufności w parlamentarystyce westminsterskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6, s. 94–100.

nienia z nową jakością. Być może nawet to pociągnięcie ustawodawcy należy uznać za normatywną korektę funkcjonującego dotychczas konstytucyjnego konwenansu.

Określone w ustawie procedury, służące odwołaniu starego i powołaniu nowego gabinetu, nie są nazbyt skomplikowane. Ich uruchomienie wiąże się ze złożeniem stosownego odpowiednio zredagowanego, tj. zawierającego właściwą formułę językową, wniosku. W przypadku wniosku o wotum nieufności, formułka ta brzmi: „że ta izba wyraża wotum nieufności rządowi Jej Królewskiej Mości” („That this House has no confidence in Her Majesty’s Government”) (art. 2 (4)), w przypadku zaś wniosku o wotum zaufania: „że ta izba udziela wotum zaufania rządowi Jej Królewskiej Mości” („That this House has confidence in Her Majesty’s Government”) (art. 2 (5)). Warto zauważyć, że według pierwotnych projektów o tym, czy wniosek implikuje kwestię nieufności, decydować miał spiker Izby Gmin, dysponujący w tym zakresie prawem udzielania specjalnego certyfikatu. Według art. 2 projektu ustawy, spiker po uchwaleniu wniosku miał orzec, czy decyzja ta jest równoznaczna z żądaniem przeprowadzenia wcześniejszych wyborów („*that the House had passed a motion that there should be an early parliamentary general election*”), a następnie, w razie stwierdzenia podjęcia takiej decyzji przez izbę, czy czternastodniowy termin, przewidziany dla powołania nowego rządu, upłynął bezskutecznie. Z sygnalizowanych regulacji autorzy ustawy zdecydowali się ostatecznie wycofać. Uznano bowiem, że takie rozwiązania mogłyby w przypadku sytuacji spornych i niejednoznacznych doprowadzić do nadwątlenia autorytetu spikera jako neutralnego arbitra. O zmianie zdecydowała poprawka wniesiona na poziomie prac Izby Lordów<sup>36</sup>. Wracając jednak do przepisów obowiązujących obecnie, należy zauważyć, że oba wnioski mogą być przegłosowane zwykłą większością głosów. Jeśli izba nie będzie skłonna obalić rządu, wówczas toczące się przed nią postępowanie zostaje umorzone. Jeśli natomiast znajdzie się na jej forum większość skłonna do poparcia wniosku, to w takiej sytuacji otwiera się perspektywa tworzenia nowego rządu. Przepisy ustawy nie formułują wytycznych co do tego, w jaki sposób rząd ów miałby być formowany, wszelako należy przyjąć, iż zgodnie z utrwalonymi na wyspach regułami kandydata

<sup>36</sup> Szerzej na ten temat zob. P. Norton, *op.cit.*, s. 8–11.

na premiera wskazuje monarcha, powierzając tę funkcję przedstawicielowi parlamentarnej większości. W pewnych sytuacjach, jak się wydaje, wyłonienie takiej osoby może być dla panującego problemem. Zwłaszcza po rozpadzie rządu jednopartyjnego jest mało prawdopodobne, by niezadowolona część posłów obozu władzy chciała utworzyć rząd wspólny z grupowaniami opozycyjnymi. Zresztą nawet gdyby nowa większość, w taki czy inny sposób, powstała, to niekoniecznie musi być ona zainteresowana powołaniem własnego rządu. Oczywiście w chwili obecnej jest to jedynie teoretyczna spekulacja, warto jednak pamiętać, że w brytyjskiej tradycji ustrojowej najczęściej (choć nie zawsze) działał schemat, że wyłoniony po rozpadzie dotychczasowej większości premier, jeśli wywodził się z kręgów parlamentarnej opozycji, doprowadzał do zarządzenia nowych wyborów celem uzyskania, potrzebnej dla realizacji własnego programu, społecznej legitymacji. Dzisiaj natomiast, pod rządami obowiązującej ustawy, nowy szef gabinetu jest tej możliwości pozbawiony.

Na zbudowanie własnego gabinetu antyrządowa większość ma 14 dni. Jej niepowodzenie może jednak wykorzystać obalony rząd. Nic nie stoi na przeszkodzie, by mimo poniesionej porażki, ubiegał się o odzyskanie utraconej inwestytury. Termin, o jakim mowa, zaczyna się z chwilą podjęcia przez Izbę Gmin uchwały w przedmiocie wotum nieufności i jest wiążący zarówno dla monarchy (*implicite*), który ma wskazać nowego premiera, jak i dla Izby Gmin (*explicite*), która ma podjąć uchwałę w kwestii wotum zaufania (izba uchwała konkretnie wnioski o treści: „że izba wyraża zaufanie dla rządu Jej Królewskiej Mości” – „*That this House has confidence in Her Majesty’s Government*”). Jego bieg przerywa co do zasady uformowanie nowego gabinetu. Formalnie przerwanie owego biegu może nastąpić także wskutek decyzji monarchy o prorogacji sesji parlamentu (działa tu zasada dyskontynuacji prac parlamentu). W piśmiennictwie spekuluje się, że w niektórych sytuacjach rząd może być zainteresowany wywieraniem nacisków na panującego, tak by ten podjął wskazaną decyzję i tym samym oddalił groźbę porażki rządu ramach głosowania nad kwestią wotum nieufności. Obawa zaistnienia tego rodzaju scenariusza podparta jest przykładem podobnych działań, jakie w 2008 r. podjął kanadyjski premier Stephen Harper<sup>37</sup>. Przyjęcie sygna-

<sup>37</sup> T. Wiecech, *Konwenanse konstytucyjne*, Kraków 2011, s. 223–225.

lizowanego terminu sprawia, że między odwołaniem rządu starego a powołaniem nowego tworzy się swoisty okres przerwy, charakteryzujący się brakiem działania rządu wyposażonego w parlamentarną inwestyturę.

W tym kontekście pojawia się kwestia statusu prawnego rządu, który właśnie odwołano. Żaden przepis ustawy nie mówi wprost, czy rząd taki powinien działać nadal, aż do powołania następcy (jako tzw. „*caretaker cabinet*”)<sup>38</sup>, niemniej wydaje się, że tego rodzaju dyrektywę można wyinterpretować *implicite* z obecnych uregulowań<sup>39</sup>. Jest ona zgodna z zaleceniami *Cabinet Manual*<sup>40</sup>, ale także z wcześniejszymi (przynajmniej niektórymi) doświadczeniami praktyki ustrojowej, pokazującymi, że rządy, które upadały w przeszłości, ustępowały z reguły dopiero wtedy, gdy dochodziło do ukonstytuowania nowego rządu. Tendencja ta widoczna stała się już w XIX w. (np. w 1841 premier Melbourne radził królowej, by mimo złożonej przez jego gabinet rezygnacji, zechciała ona złożyć mu propozycję kontynuowania misji ustrojowej do czasu wyznaczenia kolejnego gabinetu<sup>41</sup>) i w wieku następnym znalazła kontynuację. Szczególnie wymownym przykładem był tutaj gabinet James’a Callaghan’a, który odwołany został przez Izbę Gmin 28 marca 1979 r., lecz pozostał w urzędzie aż do 4 maja 1979 r., a więc do czasu po odbytych wcześniej wyborach do parlamentu<sup>42</sup>.

Ustawa o sztywnej kadencji parlamentów nie jest pierwszym aktem prawnym uchwalonym nad Tamizą, ingerującym bezpośrednio w relacje zachodzące między legislatywą i egzekutywą. Przeszło 100 lat wcześniej, w 1911 r., prawodawca brytyjski poddał prawnej regulacji tryb działania Izby Lordów, z jednej strony utrwalając (kwestia niedopuszczalności wetowania ustaw finansowych), a z drugiej ograniczając (kwestia zastąpienia weta absolutnego wetem zawieszającym w przypadku ustaw publicznych) istniejące wcześniej

---

<sup>38</sup> C. Haddon wyraża przekonanie, że funkcjonowanie rządu pozbawionego inwestytury jest czymś niewłaściwym: C. Haddon, *The (Not So) Fixed-term Parliaments Act*, Institute For Government, Blog, 2015.; [http://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/11067/the-not-so-fixed-term-parliaments-act/\(12.10.2015\)](http://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/11067/the-not-so-fixed-term-parliaments-act/(12.10.2015)).

<sup>39</sup> Ibidem, bez numeracji stron.

<sup>40</sup> *The Cabinet...*, s. 15; Wspomina o tym. K. Urbaniak, który zaznacza jednocześnie, że reguła, o jakiej mowa, była przejawem twórczej interpretacji autorów tej publikacji; K. Urbaniak, op.cit., s. 180.

<sup>41</sup> I. Jennings, op.cit., s. 87.

<sup>42</sup> C. Haddon, bez numeracji stron.



konwenanse konstytucyjne. Tamta reforma pociągnęła za sobą daleko idące konsekwencje, albowiem przez zmianę prawnej i politycznej charakterystyki Izby Lordów, przyczyniła się do wzmocnienia pozycji konstytucyjnej rządu i w ten sposób do pełnego ukształtowania formuły rządów gabinetowych. Czy podobnie będzie tym razem? Czy sygnalizowana ustawa doprowadzi do równie głębokich przeobrażeń ustrojowych? Na to pytanie nie jesteśmy w stanie odpowiedzieć już teraz. Zakres oraz ciężar gatunkowy wprowadzonych uregulowań pozwalają niewątpliwie na pewne spekulacje, jednak na ostateczne rezultaty musimy jeszcze trochę poczekać. O dalszym biegu spraw zadecyduje, jak to zwykle bywa u Brytyjczyków, ustrojowa ewolucja.

## Literatura

- Baker D., Gamble A., Ludlam S., *The Parliamentary Siege of Maastricht 1993: Conservative Divisions and British Ratification*, „Parliamentary Affairs” 1994, nr 41.
- Blackburn R., *The Electoral System in Britain*, London 1995.
- Bulmer W.E., *The Fixed-term Parliaments Bill: A Theoretical and Comparative Analysis*, Report on the Behalf of Constitutional Commission, London 2011.
- Carroll A., *Constitutional and Administrative Law*, London 1998.
- Cox N., *The Gradual Curtailment of the Royal Prerogative*, „The Denning Law Journal” 2012, Vol 25.
- Danel Ł., *Izba Lordów w parlamentarzystwie brytyjskim*, Warszawa 2014.
- Dorey P., Kelso A., *House of Lords Reform Since 1911: Must the Lords Go?*, London 2011.
- Hazell R., *Fixed Term Parliaments*, The Constitutional Unit, London 2010; <http://pa.oxfordjournals.org/content/early/2015/04/01/pa.gsv002.full>.
- Jennings I., *Cabinet Government*, Cambridge 1965.
- Laski H., *Reflections on the Constitution. The House of Commons, The Cabinet, The Civil Service*, Manchester 1951.
- Laws D., *22 Days in May*, London 2010.
- Loveland I., *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A Critical Introduction*, 5th ed., Oxford 2009.
- Łukaszewski M., *W kierunku skandynawskiego modelu monarchii parlamentarnej? Zmiany w brytyjskim prawie konstytucyjnym wobec Fixed-term Parliaments Act 2011*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 6.
- Mackintosh J.P., *The British Cabinet*, London 1962.
- Mikuli P., *Reformy ustrojowe w Zjednoczonym Królestwie w pierwszych latach XXI wieku*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2012.

- Mikuli P., *Sądy a parlament w ustrojach Australii, Kanady i Nowej Zelandii (na tle związków brytyjskich)*, Kraków 2010.
- Mikuli P., *Westminsterska odmiana system parlamentarnego*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria o praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012.
- Munro C.R., *Studies in Constitutional Law*, London-Edinburgh-Dublin 1999.
- Norton P., *The Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence*, „Parliamentary Affairs” 2015, nr 1–16.
- Pastuszko G., *A casu ad casum – korzenie oraz ewolucja ustrojowa mechanizmu odpowiedzialności politycznej rządu w systemie konstytucyjnym Wielkiej Brytanii*, „Ius et Administratio” 2014, nr 3.
- Schleiter P., Belu V., *The Decline of Majoritarianism in the UK and the Fixed-term Parliaments Act*, „Parliamentary Affairs” 2015, nr 3.
- Schleiter P., Issar S., *Constitutional Rules and Patterns of Government Termination: The Case of The UK Fixed-term Parliaments Act, Government and Opposition*, Cambridge 2014.
- Urbaniak K., *Hung Parliament. Konstytucyjne zasady tworzenia rządu przy braku jednopartyjnej większości parlamentarnej w brytyjskiej Izbie Gmin*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Partie*, red. A. Materska-Sosnowska, K. Urbaniak, Warszawa 2013.
- Wiecech T., *Konwenanse konstytucyjne*, Kraków 2011.
- Wiecech T., *Rozwiązanie parlamentu w Wielkiej Brytanii na podstawie ustawy o kadencji parlamentarnej z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3.
- Wiecech T., *Wotum nieufności w parlamentarystyce westminsterskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6.