

**Marcin Łukaszewski<sup>1</sup>**

**W kierunku skandynawskiego modelu monarchii parlamentarnej?  
Zmiany w brytyjskim prawie konstytucyjnym wobec  
Fixed-term Parliaments Act 2011**

**Słowa kluczowe:** kadencja, parlament brytyjski, rozwiązanie parlamentu, wybory parlamentarne, proklamacja

**Keywords:** fixed-term, Parliament of the UK, dissolution of the parliament, general elections, royal proclamation

**Streszczenie**

Przedmiotem artykułu jest przyjęta w 2011 r. ustawa (Fixed-term Parliaments Act 2011), na mocy której monarcha brytyjski utracił obowiązujące od początków parlamentaryzmu angielskiego prawo rozwiązywania parlamentu. Autor dokonuje analizy nielicznych w polskiej i anglosaskiej literaturze naukowej komentarzy do ustawy, a także wskazuje na konsekwencje poszczególnych rozwiązań prawnych na konstrukcję brytyjskiej konstytucji. W efekcie przyjęcia Fixed-term Parliaments Act 2011 w konstytucji brytyjskiej doszło do pewnej zmiany: konwencja *Lascelles Principles* utraciła swoją moc, a ponadto wcześniejsza prerogatywa monarchy utraciła moc i do tzw. ustaw ustrojowych (składników brytyjskiej konstytucji) dopisano kolejny akt prawny. Autor zauważył też, że przyjęcie ustawy doprowadziło do zahamowania ewolucyjnego wzmocnienia się pozycji premiera spośród innych organów państwa.

---

<sup>1</sup> Autor jest doktorantem na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Mail: lukaszewskimarcin@o2.pl.

## Summary

### **In the direction of Scandinavian model of parliamentary monarchy? Changes in British constitutional law to the Fixed-term Parliaments Act 2011**

Subject of the paper is Fixed-term Parliaments Act which was adopted in 2011, under which the British monarch lost power to dissolve the parliament, which was in force since the beginning of the English parliamentarism. The author analyzes the few Polish and Anglo-Saxon literature comments to the Act, and also indicates the consequences of different legal solutions to the structure of the British constitution. As a result of the adoption of the Fixed-term Parliaments Act 2011 there has been a change in the British Constitution: constitutional convention of Lascelles Principles lost its power, and also the earlier prerogative of the monarch expired and the so-called statute laws was added yet another piece of legislation. The author also notes that the adoption of the Act led to the inhibition of evolutionary strengthening the position of Prime Minister, among other organs of the state.

✱

„Umożliwienie rozwiązywania parlamentu *de facto* przez premiera w dowolnym momencie jego trwania przyrównać można do biegu, w którym premier jest uprawniony do uczestniczenia w butach do biegania i pistoletem startowym w dłoni”<sup>2</sup>.

Richard Holme, Baron Holme of Cheltenham

## I.

Przyjęty w 2011 r. Fixed-term Parliaments Act (dalej: FTPA)<sup>3</sup> w założeniu miał doprowadzić do terminowego przeprowadzania wyborów parlamentar-

---

<sup>2</sup> Tłumaczenie własne wypowiedzi lorda Holme’a: „a race in which the Prime Minister is allowed to approach it with his running shoes in one hand and his starting pistol in the other”. Select Committee on the Constitution, 8<sup>th</sup> Report of Session 2010–2011, Fixed-term Parliaments Bill, HL Paper 69, pkt 9.

<sup>3</sup> Tłumaczenie frazy *fixed-term Parliaments* na język polski sprawia pewną trudność. Mając na uwadze tłumaczenie słowa *fixed* („always at the same time”) oraz brak pojęcia ka-

nych. Do 2011 r. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (dalej: Zjednoczone Królestwo) pozostawało jednym z ostatnich państw europejskich, w którym niższa izba parlamentu mogła zostać rozwiązana *de facto* w dowolnym momencie na podstawie autorytatywnej decyzji szefa rządu i/lub głowy państwa. Europejską normą od wielu lat pozostawało zapisanie kadencji niższej izby parlamentu w ustawie zasadniczej. Do wyjątków zaliczyć należy państwa, które pozostawiały tę kwestię woli ustawodawcy, jak np. ustrojodawca francuski, który kwestię tę przekazał do określenia w ustawie organicznej.

Pośród państw istnieje bardzo ograniczony zakres kadencji, jakie mogą być związane z niższymi izbami parlamentu. Na jednym biegunie znajduje się Izba Reprezentantów USA, która wybierana jest na dwa lata, z kolei deputowani Parlamentu Sri Lanki sprawują swój mandat przez 6 lat. Wśród państw europejskich niższa izba parlamentu wybierana jest zwykle na 4 lub 5 lat<sup>4</sup>.

Przyjęcie ustawy stanowiącej tytuł niniejszego artykułu doprowadziło do ostatecznego odebrania monarche prawa do teoretycznie swobodnego prawa do rozwiązywania Izby Gmin, a przez to jednoczesnego dopisania do listy ustaw ustrojowych (tj. składnika brytyjskiej konstytucji) kolejnego aktu prawnego<sup>5</sup>. Wpływ tej ustawy na brytyjski system polityczny stanowi przedmiot niniejszego artykułu<sup>6</sup>. Autor stara się ponadto udowodnić hipotezę, wedle której przyjęcie FPTA stanowi kolejny przejaw ewolucyjnych

---

dencji w brytyjskim prawie parlamentarnym w jego kontynentalnym znaczeniu, należałoby określić FPTA 2011 mianem ustawy o określonym okresie działania Parlamentów z 2011 r. *Fixed*, Collins English Dictionary, Glasgow 2008, s. 320; A. Michalak, *Projekty reformy sposobu głosowania w wyborach do Izby Gmin i kadencji parlamentu w Wielkiej Brytanii*, „Studia wyborcze” 2010, nr 10, s. 100–101.

<sup>4</sup> Czteroletnia kadencja obowiązuje w takich państwach, jak (w przypadku parlamentów bikameralnych – kadencja niższych izb): Albania, Andora, Belgia, Białoruś, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Holandia, Liechtenstein, Litwa, Łotwa, Macedonia, Mołdawia, Norwegia, Polska, RFN, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja. Natomiast pięcioletnia kadencja obowiązuje w: Austrii, Francji, Luksemburgu, Monako, Rosji, a także we Włoszech i na Malcie.

<sup>5</sup> Wątpliwości co do zaliczenia FPTA do ustaw ustrojowych nie ma m.in. prof. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 18.

<sup>6</sup> Autor bierze w niniejszym artykule pod uwagę spostrzeżenia poczynione przez dr. T. Wiciecha, który zaprezentował je w niedawno opublikowanym artykule pt. *Rozwiązanie*

zmian w ustroju brytyjskiej monarchii, które mają miejsce w ostatnich kilkunastu latach, a których celem zdaje się ukształtowanie systemu zbliżonego w swym kształcie i funkcjonalności do skandynawskich królestw (modelu monarchii parlamentarnej z bierną pozycją głowy państwa)<sup>7</sup>. Ma to nastąpić poprzez ograniczenie kompetencji i roli w systemie politycznym niewybiealnych organów państwa, jakimi bez wątpienia są monarcha oraz Izba Lordów. Celem artykułu jest również prześledzenie zmian w aktach prawnych (głównie tzw. ustaw ustrojowych) i konwenansach (konwencjach) konstytucyjnych, jakie na przestrzeni stuleci konstituowały brytyjski parlamentaryzm, dotyczących zmian w kwestii rozwiązywania parlamentu. Ponadto autor podejmie się próby określenia, jaki wpływ na praktykę życia politycznego może mieć przyjęcie FTPA.

## II.

Kształtowane przez stulecia elementy brytyjskiej konstytucji – tzw. zasady ustrojowe (zasada rządów prawa, omnipotencji parlamentu i podziału wła-

---

*parlamentu w Wielkiej Brytanii na podstawie ustawy o kadencji parlamentarnej z 2011 roku*, „Przeгляд Sejmowy” 2013, nr 3(116), s. 79–94.

<sup>7</sup> A. Antoszewski wymienia Zjednoczone Królestwo obok Szwecji, określając funkcjonujące tam systemy mianem parlamentaryzmu monarchicznego z symboliczną pozycją głowy państwa. Jak się wydaje, monarcha brytyjski posiada jednak minimalnie silniejszą pozycję ustrojową niż król Szwecji. Zgodzić się należy z twierdzeniem T. Hamesa i M. Leonarda, którzy wyróżniają trzy rodzaje współczesnych monarchii:

- monarchie z głową państwa aktywnie uczestniczącą w bieżącej polityce – przykłady: Jordania i Arabia Saudyjska;
- monarchie, w których władza głowy państwa opiera się na *quasi*-religijnej pozycji, a jego ingerencja w bieżącą politykę ogranicza się do sytuacji nadzwyczajnych – przykłady: Tajlandia i Japonia;
- monarchie, w których głowa państwa jest symbolem jedności narodowej i katalizatorem działań obywatelskich, nie posiadając jednocześnie niemal żadnych przejawów władzy faktycznej – przykłady: monarchie skandynawskie.

Zdaniem tych autorów monarchia brytyjska zdaje się formą mieszaną wszystkich modeli powyżej. Por. A. Antoszewski, *Parlamentaryzm jako przestrzeń rywalizacji międzypartyjnej*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012, s. 47; T. Hames, M. Leonard, *Modernising the monarchy*, London 1998, s. 13.

dzy) – stanowiły przez wieki wyraz stabilności brytyjskiego systemu politycznego<sup>8</sup>. Przełom XX i XXI w. w Zjednoczonym Królestwie był dla ustroju tego państwa istotny przynajmniej ze względu na trzy wydarzenia: uchwalenie ustawy o prawach człowieka i ustaw dewolucyjnych, które *de facto* zdecentralizowały władzę publiczną w Królestwie, a także ze względu na udaną próbę zmiany ustroju wewnętrznego wyższej izby brytyjskiego parlamentu. Przyjęcie przez parlament Human Rights Act 1998 po raz kolejny postawiło pod znakiem zapytania zasięg obowiązywania zasady suwerenności (omnipotencji, supremacji, nadrzędności) parlamentu, gdyż zgodnie z jej brzmieniem nie ma żadnego czynnika publicznego władnego uznać akt przyjęty przez ten parlament za nieważny. Przyjęcie European Communities Act 1972 po raz pierwszy tak wyraźnie zakwestionowało nienaruszalność tej zasady. Z kolei uchwalenie ustawy o prawach człowieka z 1998 r. doprowadziło do ponownego pojawienia się pytania o granice władzy parlamentu. Owe pytania wynikały z postanowień ustawy, która zakładała możliwość określenia niezgodności między prawem europejskim a prawem stanowionym przez parlament brytyjski (poprzez wydanie tzw. *Declaration of incompatibility*)<sup>9</sup>.

Kolejnym elementem systemu politycznego, na który warto zwrócić uwagę, jest instytucja referendum, które było przez lata formą przez Brytyjczyków nieznaną. Dopiero wydarzenia lat 70. XX w. doprowadziły do przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum. Pomimo wielu możliwości późniejszego zastosowania tej instytucji w życiu politycznym (choćby możliwość decydowania o ratyfikacji Traktatu z Maastricht) decydenci nie zdecydowali się na jego wykorzystanie, stąd referendum z 1975 r. należałoby, jak się wydaje, traktować jako jedynie nieznaczący epizod w historii brytyjskiego systemu. Jednak konieczność zawiązania koalicji po wyborach z 2010 r. doprowadziła do konieczności ponownego skorzystania z tego instrumentu w 2011 r. (referendum w sprawie reformy systemu wyborczego), co każe zastanowić się nad wpisaniem go do brytyjskiego systemu politycznego na stałe, w szczególno-

---

<sup>8</sup> Na ten temat zob. szerzej: M. Łukaszewski, *Czy parlament może zmienić mężczyznę w kobietę? Granice i miejsce zasady supremacji parlamentu w brytyjskim porządku konstytucyjnym wobec europejskich procesów integracyjnych (wybrane problemy)*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 2, s. 74.

<sup>9</sup> Na ten temat zob. szerzej: A. Bisztyga, *Oddziaływanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na wewnętrzny porządek prawny Zjednoczonego Królestwa*, Katowice 2008.

ści wobec wielokrotnych zapowiedzi przeprowadzenia referendum w sprawie członkostwa omawianego państwa w strukturach Unii Europejskiej. Przeprowadzenie tych referendów stanowi po raz kolejny przejaw głębszych zmian w zakresie rozumienia zasady omnipotencji parlamentu.

Należy wspomnieć również o wieloetapowym procesie reformowania wyższej izby brytyjskiego parlamentu. Zmiana w systemie politycznym, do jakiej doszło po uchwaleniu ustawy o Izbie Lordów (1999 r.), połączona z powstaniem rok później specjalnej komisji (House of Lords Appointments Commission), doprowadziła do zmniejszenia liczby zasiadających w Izbie parów, a w mniejszym stopniu do ograniczenia prawa monarchy do kreowania nowych parów. Miało to w efekcie doprowadzić do ograniczenia pozycji organu, który nie miał legitymizacji społecznej wyrażonej w powszechnych wyborach, a którą posiadali członkowie niższej izby. Przejawem tego było najpierw uchwalenie ustawy o reformie konstytucyjnej (2005), której postanowienia doprowadziły do zmiany dwóch kwestii istotnych z punktu widzenia hipotezy niniejszego artykułu: Izba Lordów ostatecznie utraciła kompetencje ostatniej instancji w postępowaniu sądowym. Drugą kwestią była zmiana statusu jej dotychczasowego przewodniczącego – Lorda Kanclerza, który przed zmianą z 2005 r. podawany był w podręcznikach jako klasyczny przykład przejawu zasady podziału władzy w Zjednoczonym Królestwie – Lord Kanclerz przewodniczył posiedzeniom organu władzy ustawodawczej i sądowniczej (tj. Izby Lordów), a dodatkowo był członkiem gabinetu odpowiedzialnym za wymiar sprawiedliwości (władza wykonawcza). Ustawa z 2005 r. powołała do życia nową instytucję – Lorda Spikera, który zastąpił Lorda Kanclerza w roli przewodniczącego wyższej izby. Jest on, podobnie jak ma to miejsce w przypadku przewodniczących izb parlamentu w większości państw świata, wybierany przez członków tego organu.

Wreszcie nie można nie wspomnieć o przedstawianej już kilkakrotnie propozycji zmian w ustroju Zjednoczonego Królestwa mających polegać na wprowadzeniu w pełni wolnych, powszechnych i bezpośrednich wyborów do wyższej izby parlamentu, co jest standardem w europejskich państwach o unitarnym ustroju terytorialnym<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Na ten temat zob. szerzej: K. Urbaniak, *Projekt bezpośrednich wyborów do brytyjskiej Izby Lordów*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory: doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 271 i nast.

Na końcu trzeba również wspomnieć o zmianie stanowiącej zasadniczy przedmiot niniejszego artykułu. Możliwość rozwiązania parlamentu i określania daty wyborów na podstawie suwerennej decyzji monarchy funkcjonuje w Europie tylko w nielicznych monarchiach (m.in. w Monako). Stąd Zjednoczone Królestwo, określane jako monarchia parlamentarna (tj. taka, w której warunkiem funkcjonowania rządu jest poparcie większości parlamentarnej), pozostawało jednym z ostatnich państw, w którym data wyborów nie była ściśle prawnie określona. Zwiążanie decydentów politycznych rozwiązaniami FTPA jest kolejnym przejawem reformy państwa, które może doprowadzić do osłabienia pozycji monarchy (a w tym przypadku również i premiera) i upodobnić monarchię brytyjską do takiej, jaka funkcjonuje w państwach skandynawskich, gdzie monarcha nie odgrywa ważnej roli jako aktor gry politycznej, a pełni wyłącznie funkcje ceremonialne i integrujące społeczeństwo.

### III.

Wielowiekowa ewolucja parlamentaryzmu brytyjskiego polegała w dużej mierze na delegowaniu przez monarchę coraz większego zakresu spraw (a przez to i kompetencji) na parlament. W kolejnych aktach konstytucyjnych zapisywano postulaty częstszego zwoływania posiedzeń parlamentu. I tak w 1689 r. przyjęto Deklarację praw, w której zapisano, że „Parliaments ought to be held frequently” (Parlamente powinny być zwoływane częściej)<sup>11</sup>. Kilkadziesiąt lat wcześniej tzw. Długi Parlament ograniczył władzę monarchy w zakresie zwoływania i rozwiązywania parlamentu.

W XVII wieku trzykrotnie przyjmowano tzw. ustawy o trzechleciu, które regulowały kwestię zwoływania parlamentu przez monarchę. W 1641 r. przyjęto Triennial Act (znany też pod nazwą Dissolution Act), który miał zapobiec długim przerwom między sesjami. Zgodnie z nim parlament powinien być zwoływany na przynajmniej pięćdziesięciodniową sesję co trzy lata. Za rozwiązanie parlamentu odpowiedzialny był monarcha, jednak gdy-

---

<sup>11</sup> Pełna treść zdania brzmi: „by naprawić wszystkie krzywdy, jak też naprawić, wzmocnić i utrzymać prawa, należy często zwoływać parlamenty”. *English Bill of Rights 1689*, [avalon.law.yale.edu/17th\\_century/england](http://avalon.law.yale.edu/17th_century/england) (13.12.2013).

by ten tego nie uczynił, wówczas prawo to przechodziło na Lorda Kancelarza, a w ostateczności na Izbę Lordów. Ustawa w praktyce nigdy nie została zastosowana<sup>12</sup> i wkrótce postanowiono o jej uchyleniu. W Triennial Parliaments Act 1664 powtórzono postanowienie o sesji trwającej co najmniej 50 dni, jednak Karol II Stuart doprowadził do wykreślenia z ustawy klauzuli regulującej sytuację, w której monarcha nie dokonałby rozwiązania parlamentu.

Kolejna ustawa została przyjęta 30 lat później (Triennial Act 1694/Meeting of Parliament Act 1694). Zakładała ona, że parlament musi być zwołany raz na rok, a wybory muszą się odbyć najpóźniej w trzecim roku od ostatniej elekcji<sup>13</sup>. Ustawa ta doprowadziła do częstego rozwiązywania parlamentu: w przeciągu 22 lat w Anglii aż dziewięciokrotnie dochodziło do rozpisywania wyborów parlamentarnych<sup>14</sup>. Praktykę tę ograniczono na początku XVIII stulecia, kiedy to przyjęto ustawę (Septennial Act 1715) regulującą funkcjonowanie angielskiego parlamentu przez niemal dwa stulecia. Określono w niej, że pełnomocnictwa posłów trwają nie dłużej niż 7 lat. Zmiana ta wynikała przede wszystkim ze względów finansowych, gdyż często organizowane wybory znacznie uszczuplały budżet monarchii. Przyjęcie ustawy w sposób wyraźny określało maksymalną długość pełnomocnictw poselskich, które mogły zostać zakończone proklamacją królewską.

#### IV.

Jedną z najważniejszych ustaw mających wpływ na współczesne funkcjonowanie brytyjskiego parlamentu (a nawet szerzej: konstytucji i całego systemu politycznego) był przyjęty na początku XX wieku Parliament Act 1911 (dalej: PA 1911). Był on skutkiem kryzysu politycznego, który miał swój początek w 1909 r., kiedy to zdominowana przez konserwatystów Izba Lordów odrzuciła plan budżetu przygotowany przez rząd liberałów. Ostatecznie po miesią-

---

<sup>12</sup> D. B. Mock, *Triennial Act*, [w:] *Historical Dictionary of Stuart England, 1603–1689*, red. R. H. Fritze, W. B. Robison, Westport 1996, s. 526.

<sup>13</sup> Meeting of Parliament Act 1694, sec. I i II.

<sup>14</sup> M. Goldie, *Annual Parliaments and Aristocratic Whiggism*, [w:] *Anthony Ashley Cooper, First Earl of Shaftesbury*, red. J. Spurr, Farnham 2011, s. 79.



cach sporu między izbami Izba Lordów zgodziła się przyjąć ustawę ograniczającą jej kompetencje w zakresie ustawodawstwa, a okres pełnomocnictw posłów Izby Gmin został skrócony z siedmiu do pięciu lat (ustawa z 1715 r. pozostawała w mocy, a zmieniano jedynie maksymalny okres pełnomocnictw)<sup>15</sup>. PA 1911 przewidywał m.in., że Izba Lordów może opóźnić przyjęcie ustawy. Jeśli ustawa została przyjęta przez niższą izbę w trzech kolejnych sesjach, stawała się ona prawem po udzieleniu jej sankcji przez monarchę, pomimo wcześniejszego odrzucenia jej przez Izbę Lordów. Wyjątek od tej reguły przyjęto wobec ustaw finansowych oraz ustaw dotyczących przedłużenia pełnomocnictw posłów (*a Bill containing any provision to extend the maximum duration of Parliament beyond five years*)<sup>16</sup>. Na mocy tej ustawy kompetencje wyższej izby w praktyce oznaczały radykalne ograniczenie jej funkcji ustawodawczej<sup>17</sup>. W podobny sposób wypowiada się R. Walters, według którego przyznanie Izbie Lordów prawa weta zawieszającego w miejsce absolutnego nie było przejawem jedynie technicznego uporządkowania praktyki politycznej, ale było sygnałem wyraźnego określenia organu państwa, który ma być odpowiedzialny za stanowienie prawa w Wielkiej Brytanii<sup>18</sup>. Po II wojnie światowej na mocy Parliament Act 1949 okres zawieszenia ustawy został skrócony do jednego roku. W trakcie obu wojen światowych parlament przyjmował odpowiednie akty prawne przedłużające pełnomocnictwa deputowanych szczebla centralnego i lokalnego, w zgodzie z postanowieniami PA 1911<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Parliament Act 1911, sec. 7.

<sup>16</sup> Ibidem, sec. 2 (1).

Obecnie zasady przyjmowania ustaw w trybie przewidzianym w PA 1911 (w wersji po nowelizacji z 1949 r.) nie mają zastosowania do projektów ustaw, których proces legislacyjny rozpoczyna się w Izbie Lordów, lub przesłanych do Izby Lordów później niż miesiąc przed końcem sesji, a także prywatnych projektów ustaw (*Private Bills*) i projektów ustaw przedłużających pełnomocnictwa parlamentarzystów powyżej pięciu lat. Constitution Committee Seventh Report, Section 2, Session 2004–05, *Appendix 1: The Parliament Acts, Professor Rodney Brazier*, pkt 9.

<sup>17</sup> Zob. szerzej: R. Walters, *The House of Lords*, [w:] *The British Constitution in the Twentieth Century*, red. V. Bogdanor, Oxford 2007, s. 191–192.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 192.

<sup>19</sup> Podczas I wojny światowej ustawą tą była Elections and Registration Act 1915. Jej postanowienia były odnawiane jeszcze w kolejnych latach poprzez uchwalenie Elections and Registration Act 1915 i Parliament and Local Elections Act 1916, dwukrotnie w 1917 r. i raz

## V.

Ustawa z 1715 r. w wersji znowelizowanej w 1911 r. przewidywała, że długość pełnomocnictw posłów nie może wynosić więcej niż 5 lat (gdyby nie doszło do wcześniejszego rozwiązania Izby Gmin, to pełnomocnictwa posłów wygasłyby z mocy prawa). Wszystkie dwudziestowieczne rozwiązania parlamentu (*dissolutions of the Parliament*) były skutkiem decyzji króla i miały miejsce przed końcem piątego roku (por. tabela 1)<sup>20</sup>. Od około 1832 r. monarcha czynił to na wniosek i odpowiedzialność ministrów<sup>21</sup>. Gdyby parlament nie został wcześniej rozwiązany przez monarchę, do rozwiązania doszłoby automatycznie, z mocy prawa<sup>22</sup>.

**Tabela 1. Długość pełnomocnictw posłów do brytyjskiej Izby Gmin po 1945 r.**

Rok	Miesiąc	Długość
1945	lipiec	
1950	lutym	4 lata i 7 miesięcy
1951	październik	1 rok i 8 miesięcy
1955	maj	3 lata i 7 miesięcy
1959	październik	4 lata i 4 miesiące
1964	październik	5 lat

w 1918 r. Akty były przyjmowane w ramach międzypartyjnego konsensusu przez obie izby parlamentu, dzięki czemu posłowie wybrani w grudniu 1911 r. sprawowali swoje mandaty do przełomu listopada i grudnia 1918 r. Analogicznie podczas II wojny światowej przyjmowano kolejno w latach 1940, 1941, 1942, 1943 i w 1944 r. Local Elections and Register of Electors (Temporary Provisions) Act (Prolongation of Parliament Act). Posłowie wybrani w listopadzie 1935 r. sprawowali swoje mandaty do początku 1945 r. T. S. James, *Elite Statecraft and Election Administration: Bending the Rules of the Game?*, Basingstoke 2012, s. 132; A. Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, Edinburgh 2007, s. 98.

<sup>20</sup> A. W. Bradley, K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, London 2007, s. 187–188.

<sup>21</sup> J. W. J. Bowden, *Reining in the Crown's Power on Dissolution: The Fixed-Term Parliaments Act of the United Kingdom Versus the Fixed-Election Laws in Canada*, <http://ssrn.com/abstract=2347542> (26.06.2014), s. 22.

<sup>22</sup> R. Brazier, *Constitutional Practice. The Foundations of British Government*, New York 2007, s. 205.

Rok	Miesiąc	Długość
1966	marzec	1 rok i 6 miesięcy
1970	czerwiec	4 lata i 3 miesiące
1974	luty	3 lata i 8 miesięcy
1974	październik	7 miesięcy
1979	maj	4 lata i 6 miesięcy
1983	czerwiec	4 lata i 1 miesiąc
1987	czerwiec	4 lata
1992	kwiecień	4 lata i 9 miesięcy
1997	maj	5 lat
2001	czerwiec	4 lata i 1 miesiąc
2005	maj	3 lata i 11 miesięcy
2010	maj	5 lat

Źródło: R. Hazell, *Fixed Term Parliaments*, London 2010, s. 13.

Procedura rozpisywania wyborów parlamentarnych dotychczas była oparta na wyjątkowej na skalę europejską praktyce określania tego terminu *de facto* przez premiera. Jest to o tyle istotne, że w systemie brytyjskim już od wielu lat mamy do czynienia ze sprzężeniem szefa zwycięskiej w wyborach partii z osobą piastującą urząd szefa rządu<sup>23</sup>. Choć formalnie aktu rozwiązania parlamentu dokonywał monarcha, to zgodnie z praktyką dokonywało się to na wniosek premiera. Głowa państwa czyniła to poprzez wydanie proklamacji królewskiej (*Royal Proclamation*). W tym miejscu warto wskazać, że samo rozwiązywanie parlamentu było od początków parlamentaryzmu angielskiego wyłączną prerogatywą monarchy<sup>24</sup>, a zwracanie się

<sup>23</sup> Choć należy pamiętać o tym, że w dwudziestowiecznej historii brytyjskiego parlamentaryzmu zdarzały się sytuacje, w której po rezygnacji szefa rządu z pełnionej funkcji urząd premiera przechodził w ręce najbliższego współpracownika, który nie był w momencie rezygnacji szefa rządu przewodniczącym partii (lub liderem koalicji) tworzącej gabinet. Zob. szerzej: *ibidem*, s. 75–76.

<sup>24</sup> Stąd uzasadnione wydaje się twierdzenie, że głowa państwa mogła udzielić zgody lub jej odmówić, co wynika z istoty tzw. uprawnień zastrzeżonych (*reserve powers*): „[w] uzasad-

do głowy państwa z prośbą o rozwiązanie organu prawodawczego początkowo było dla premiera zasadne tylko wówczas, gdy mógł on przypuszczać, że wybory przyniosą jego gabinetowi wzrost poparcia w Izbie Gmin poprzez zwiększoną liczbę mandatów partii rządzącej<sup>25</sup>.

Decyzje premiera w XX w. początkowo były podejmowane w gronie najbliższych współpracowników zwykle zgromadzonych w gabinecie, jednak późniejsza praktyka doprowadziła do ograniczenia liczby osób odpowiedzialnych za rozwiązanie parlamentu (*de facto*) do jednej – premiera<sup>26</sup>. Niezależnie od tego kolejni premierzy korzystali z rad bardziej doświadczonych członków gabinetu i partii, tak by data przeprowadzenia wyborów była dla partii rządzącej najbardziej korzystna<sup>27</sup>. Wszelkie skutki prawne decyzji premiera wchodziły w życie dopiero po wydaniu proklamacji królewskiej<sup>28</sup>. Przed rozwiązaniem parlamentu monarcha dokonuje jeszcze prorogacji sesji<sup>29</sup>.

---

nionych okolicznościach z uprawnień tych królowa może korzystać samodzielnie, bez lub nawet wbrew radzie służących jej ministrów”. T. Wiecech, *Monarcha brytyjski jako gwarant konstytucyjnych podstaw ustroju*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4, s. 88. Z kolei R. Brazier wskazuje, że w systemie brytyjskim funkcjonuje konwenans, wedle którego monarcha korzysta ze swych konstytucyjnych prerogatyw poprzez rady ministrów Korony, co sugerowałoby, że odmowa rozwiązania parlamentu, z którą zwrócił się szef rządu (który pozostaje członkiem gabinetu – ministrem Korony) przez monarchę, oznaczałaby złamanie konstytucji. R. Brazier, *The Monarchy*, [w:] *The British Constitution in the Twentieth Century*, red. V. Bogdanor, Oxford 2007, s. 81 i nast.

<sup>25</sup> „A dissolution was the personal act of a monarch and it was considered dishonourable for a Prime Minister to seek a dissolution unless there was a real prospect that he would increase his Commons majority at the consequent election”. A. Lyon, *Constitutional History of the UK*, Portland 2003, s. 363.

<sup>26</sup> T. Wiecech, *Rozwiązanie parlamentu...*, s. 80.

<sup>27</sup> Profesor R. Brazier wskazuje nawet, że decyzja ta była często spowodowana również potrzebą premiera przeniesienia odpowiedzialności za wybór błędnej daty z siebie na inne osoby. Należy zgodzić się z opinią, że wskazanie przez premiera najbardziej doświadczonych polityków partii rządzącej jako tych, którzy mają być odpowiedzialni za wybór daty, ma w efekcie doprowadzić do odebrania potencjalnym rywalom w walce o przywództwo w partii argumentu, że to premier (a zarazem lider partii) wybrał złą datę wyborów. Zob. szerzej: R. Brazier, op. cit, s. 95.

<sup>28</sup> Czynione jest to za pośrednictwem Tajnej Rady, jednak monarcha może to uczynić osobiście, choć warto pamiętać, że ostatni raz rozwiązanie parlamentu osobiście przez króla miało miejsce w 1818 r. Ibidem, s. 206.

<sup>29</sup> Na temat ceremonii prorogacyjnej zob. szerzej: ibidem.

W tym miejscu warto zastanowić się nad rolą monarchy, a dokładniej nad pytaniem o to, czy ma on prawo odmówić prośbie premiera o rozpisanie nowych wyborów. Co prawda, przed przyjęciem FTPA w brytyjskiej doktrynie istniał dość często przywoływany pogląd, który można streścić w słowach S. Gebethnera: „rola monarchy sprowadza się do podpisania i ogłoszenia proklamacji o rozwiązaniu Izby Gmin oraz zarządzeniu wyborów”<sup>30</sup>, jednak zasadne wydaje się przywołanie odmiennego myślenia, któremu nie sposób nie odmówić zasadności. Otóż zdaniem m.in. Ivora Jenningsa monarcha mógłby odmówić rozwiązania parlamentu np. w przypadku pozostawania państwa w stanie wojny z innym państwem (jak miało to miejsce w 1940 r.)<sup>31</sup>. Innym przypadkiem mogłaby być sytuacja, w której po zaakceptowanym wniosku premiera odbyły się przegrane przez niego wybory, w związku z czym szef gabinetu powtórnie występuje o skrócenie kadencji i przeprowadzenie wyborów<sup>32</sup>. O. Halme wymienia trzy przypadki, w których monarcha ma prawo odmówić rozwiązania parlamentu, wskazując jednocześnie że zastosowanie tych zasad nie miało miejsca w ostatnich kilkunastu latach:

- obecny parlament nadal jest w stanie pracować,
- wybory w znaczny sposób negatywnie wpłynęłyby na gospodarkę państwa,
- monarcha byłby w stanie wskazać kandydata na premiera, który zyskałby poparcie większości posłów<sup>33</sup>.

Wymienione przez O. Halme przypadki to tzw. *Lascelles Principles*, konwenans konstytucyjny, wedle którego w odpowiedzi na pojawienie się prośby premiera o rozwiązanie parlamentu i jednoczesnego wypełnienia którejkolwiek z powyższych warunków monarcha miałby prawo sprzeciwić się woli szefa gabinetu. Konwencja wzięła swoją nazwę od nazwiska A. Lascellesa, który pracując jako sekretarz Jerzego VI, pod pseudonimem Senex napi-

---

<sup>30</sup> S. Gebethner, *Rząd i opozycja JKM w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1967, s. 90.

<sup>31</sup> I. Jennings, *The British Constitution*, London 1966, s. 118.

<sup>32</sup> A. Ławniczak, *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Wrocław 2011, s. 92.

<sup>33</sup> O. Halme, *A View on the Constitutional Monarchy from Magna Carta to the 21st Century*, Pori 2011, s. 12.

sał w 1950 r. do wydawcy dziennika „The Times” list, w którym przedstawił przypadki, w których monarcha ma prawo odmówić rozwiązania parlamentu<sup>34</sup>, wskazując jednocześnie wprost, że premier tak naprawdę może zwrócić się z prośbą (*ask*), a nie z żądaniem (*demand*) o rozwiązanie parlamentu, a sam monarcha może ową prośbę uwzględnić lub też nie<sup>35</sup>.

Rozwiązanie parlamentu, o ile zwyczajowo miało swoją przyczynę w upłynięciu czwartego roku i kilku miesięcy od ostatnich wyborów, było też w nielicznych przypadkach skutkiem utraty przez gabinet poparcia w Izbie Gmin. Przykładami tego typu sytuacji były dwudziestowieczne przypadki udzielenia wotum nieufności: w 1924 r. (rządy S. Baldwina i J. R. MacDonalda) i 1979 r. (rząd J. Callaghana)<sup>36</sup>.

## VI.

Analizując postulaty polityczne trzech głównych partii (tj. Conservative and Unionist Party, Labour Party, Liberal Democrats)<sup>37</sup>, zauważyć można, że jedynie w przypadku ostatniej z nich wprowadzenie stałego terminu wyborów parlamentarnych pozostawało przez wiele lat jednym z elementów programu politycznego<sup>38</sup>. Wynikało to zapewne ze względu na ukształtowanie brytyjskiej sceny partyjnej, która cechowała się dość wyraźną bipolarnością, co przekładało się na całkiem realną możliwość uzyskania możliwości rozwiązywania parlamentu przez dotychczasowego lidera partii opozycyjnej po kolejnych wyborach parlamentarnych. Jedynie Liberalni Demokraci opowiadali się za określeniem daty elekcji przez parlament, ze względu na stosunkowo niewielką możliwość zdobycia poparcia umoż-

---

<sup>34</sup> Treść listu dostępna za: G. P. Wilson, *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law*, Cambridge 1977, s. 22–23. Na temat kontrowersji wokół konwencji zob. szerzej: C. Turpin, A. Tomkins, *British Government and the Constitution: Text and Materials*, Cambridge 2007, s. 363 i nast.

<sup>35</sup> G. P. Wilson, op.cit., s. 22–23.

<sup>36</sup> A. Ławniczak, op.cit., s. 91.

<sup>37</sup> Członkowie Conservative and Unionist Party nazywani są często konserwatystami lub torysami, Labour Party – labourzystami, a członkowie Liberal Democrats są często nazywani liberałami albo określani są skrótem LibDem(s).

<sup>38</sup> R. Brazier, *Constitutional Practice...*, s. 205.

liwiającego objęcie urzędu szefa rządu, który o dacie wyborów do 2011 r. faktycznie decydował<sup>39</sup>.

W 1992 r. do swojego programu kwestię stałego ustalenia daty wyborów wpisali labourzyści, czego skutkiem było późniejsze wprowadzenie tej zasady do organów przedstawicielskich Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Pierwsze wprowadzenie tej kwestii w odniesieniu do parlamentu Zjednoczonego Królestwa miało miejsce dopiero w 2001 r. przez posła labourystowskiego, T. Wrighta. Jednak zarówno jego postulat, jak i projekt złożony osiem lat później przez posła D. Howartha (Liberalni Demokraci) nie zyskał poparcia, w efekcie czego oba projekty nie zostały skierowane do drugiego czytania<sup>40</sup>. W 2007 r. wiceprzewodnicząca Partii Pracy H. Harman zażądała od swojego zwierzchnika, by prośba premiera do monarchy o rozwiązanie parlamentu była poprzedzona zgodą Izby Gmin<sup>41</sup>, jednak i ta propozycja nie zyskała dalszego biegu.

Szansę na zmianę stanu prawnego przyniosły dopiero kolejne wybory parlamentarne. W 2010 r. do swoich programów wyborczych kwestię stałego ustalenia daty wyborów zapisali zarówno labourzyści, jak i Liberalni Demokraci<sup>42</sup>. Wobec powstania tzw. parlamentu zawieszono (*hung parliament*) doszło do powstania rządu koalicyjnego konserwatystów z liberałami, a w umowie koalicyjnej zapisano uregulowanie kwestii rozwiązywania parlamentu. Umowa przewidywała rozwiązanie trzech kwestii: utrzymanie pięcioletniej długości pełnomocnictw, określenie daty kolejnej elekcji oraz umożliwienie Izbie Gmin podjęcia decyzji o rozwiązaniu parlamentu, jeśli opowie się za tym przynajmniej 55% deputowanych<sup>43</sup>. Wypełnieniem zobowiązań przedwyborczych było złożenie projektu ustawy w lipcu 2010 r. do Izby Gmin. Za doprowadzenie do uchwalenia ustawy odpowiedzialny był wicepremier N. Clegg. Po trzecim czytaniu projekt został skierowany do Izby Lordów (styczeń 2011 r.), po czym kilkakrotnie przesyłany był między izbami (Izba Lor-

---

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Select Committee on the Constitution, op.cit., pkt 10–11.

<sup>41</sup> *MPs 'should decide election date'*, news.bbc.co.uk/2/hi/uk\_news/politics/7041220 (13.12.2013).

<sup>42</sup> Co warto zauważyć, żadne z ugrupowań nie wskazywało proponowanej długości pełnomocnictw parlamentarnych. Select Committee on the Constitution, op.cit., pkt 13.

<sup>43</sup> D. Cameron, N. Clegg, *The Coalition: our programme for government*, London 2010, s. 26.

dów starała się opóźnić przyjęcie ustawy)<sup>44</sup>. Ostatecznie dnia 15 września 2011 r. ustawa otrzymała sankcję monarszą i tego samego dnia weszła w życie.

Treść projektu ustawy nie budziła wśród posłów i lordów większych kontrowersji z wyjątkiem kwestii decyzji o przedterminowym rozwiązaniu parlamentu przez uchwałę Izby Gmin podjętą większością 55% posłów, co ostatecznie zakończono, zmieniając wymaganą większość na 2/3. Sprawy, które pojawiły się podczas dyskusji politycznej, które w minimalnym stopniu budziły kontrowersje, to określenie zarówno samej daty wyborów parlamentarnych (tj. dnia tygodnia)<sup>45</sup>, jak i daty względem wyborów do innych ciał kolegialnych (do Parlamentu Europejskiego oraz do zgromadzeń prawodawczych Szkocji, Walii i Irlandii Północnej)<sup>46</sup>.

Z kolei pewne kontrowersje pojawiły się w sprawie określenia długości pełnomocnictw, gdyż brano pod uwagę ewentualne skrócenie pięcioletnich pełnomocnictw o rok, za czym opowiadać miała się większość doktryny<sup>47</sup>, niemniej ostatecznie zdecydowano o pozostawieniu ich długości bez zmian, co jest normą w ramach praktyki europejskiej.

Zarówno w dyskusji naukowej, jak i podczas procedowania projektu ustawy pojawiały się głosy akcentujące wady i zalety przyszłego systemu. Do tych pierwszych zaliczano głównie utratę elastyczności w zarządzaniu wyborów<sup>48</sup>, natomiast do zalet przede wszystkim:

- większą transparentność systemu politycznego,
- poddanie polityków większej kontroli przez obywateli, których przedstawiciele zgromadzeni są w parlamencie<sup>49</sup>,

---

<sup>44</sup> Ostatecznie zgodę na rewizję ustawy w 2020 r. Izba Lordów przyjęła niewielką większością (15 głosów – 188:173). *Peers end deadlock over fixed term parliaments*, [www.bbc.co.uk/news/uk-politics-14924982](http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-14924982) (13.12.2013).

<sup>45</sup> Rozważano możliwość przeniesienia wyborów z czwartku na któryś z dni końca tygodnia.

<sup>46</sup> R. Hazell, *Fixed Term Parliaments*, London 2010, s. 12–15.

<sup>47</sup> T. Wiecech, *Rozwiązanie parlamentu...*, s. 83.

Na ten temat zob. szerzej: ibidem, s. 83–84; *Four-year fixed term parliament bid defeated*, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11771309> (13.12.2013); *Coalition defeated in Lords over fixed-term Parliaments*, [www.bbc.co.uk/news/uk-politics-13354942](http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-13354942) (13.12.2013).

<sup>48</sup> R. Hazell, *op.cit.*, s. 11.

<sup>49</sup> Z argumentem tym trudno się zgodzić, o ile parlamentarzystów również uważa się za polityków.



- umożliwienie gabinetowi planowania działań w okresach kilkurocznych,
- przewidywalność i odpowiedzialność organu władzy ustawodawczej<sup>50</sup>,
- większą sprawiedliwość – odbiera się przewodniczącemu jednej z partii uczestniczącej w wyścigu wyborczym możliwość wyboru daty elekcji,
- wyższą efektywność administracji wyborczej – ułatwienie rejestrowania wyborców i dostarczenia urn do lokali wyborczych<sup>51</sup>,
- ochronę głowy państwa poprzez zdjęcie z niej odpowiedzialności za rozwiązywanie kryzysu politycznego<sup>52</sup>.

W dyskusji pojawiła się również zgoda co do konieczności sformułowania możliwości przedterminowego rozwiązania parlamentu w inny sposób niż decyzja izby podjęta większością kwalifikowaną. Warto wskazać, że pomysł ten nie był przedmiotem umowy koalicyjnej, niemniej w projekcie ustawy znalazł się już zapis przewidujący rozwiązanie parlamentu na skutek braku uchwalenia wotum zaufania dla „nowego” rządu w przeciągu 14 dni od wyrażenia wotum nieufności dla „starego” rządu<sup>53</sup>.

## VII.

Przyjęcie FTPA sprowadza się w praktyce do kolejnego ograniczenia władzy monarchy poprzez ostateczne odebranie mu prawa do (teoretycznie) samo-

<sup>50</sup> Select Committee on the Constitution, op.cit., pkt 15.

<sup>51</sup> R. Hazell, op.cit., s. 5 i 10.

<sup>52</sup> Jeden z posłów do Izby Gmin stwierdził nawet, że monarcha dzięki odebraniu prerogatywy rozwiązywania parlamentu jest w lepszej pozycji konstytucyjno-politycznej. Ibidem, s. 10–11, 34.

Z argumentem tym trudno się zgodzić, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że głowa państwa zwykle w republikach i monarchiach parlamentarnych odpowiedzialna jest właśnie za arbitraż, rozwiązywanie wewnętrznych sporów politycznych. Stąd w tych państwach często głowie państwa pozostawia się prawo do rozwiązywania niższej izby parlamentu, co ma ostatecznie zakończyć powstały kryzys polityczny. Takie rozwiązanie występuje m.in. we Francji (art. 12 ust. 1 Konstytucji) czy we Włoszech (art. 88 Konstytucji).

<sup>53</sup> *Fixed term parliament plans 'open to legal challenge'*, [www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11218222](http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11218222) (13.12.2013).

dzielnego decydowania o terminie rozwiązania parlamentu. FTPA uchyliło w całości postanowienia Septennial Act 1715 i sekcję 7 ustawy z 1911 r. traktującą o długości pełnomocnictw posłów do Izby Gmin, a także uzupełniło kilka ustaw ustrojowych (Parliamentary Constituencies Act 1986, Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 oraz Representation of the People Act przyjęte w 1983 i w 1985 r.) lub doprowadziło do wykreślenia z ich treści kwestii rozwiązania parlamentu (Succession to the Crown Act 1707, Representation of the People Act 1867 i Regency Act 1937). Przyjęcie FTPA, poza wspomnianymi wyżej rozwiązaniami prawnymi, przewiduje:

1. Określenie daty kolejnych wyborów parlamentarnych – ustawa wprost wskazuje datę wyborów na dzień 7 maja 2015 r., czyli równo 5 lat po ostatniej elekcji (dnia 6 maja 2010 r.).
2. Precyzyjne określenie daty kolejnych wyborów parlamentarnych po 2015 r. – wybory powinny się odbyć w pierwszy czwartek maja w piątym roku po ostatnich wyborach parlamentarnych. Utrzymano w ten sposób przyjęty na początku XX w. konsensus pięcioletniej długości pełnomocnictw parlamentarzystów połączony z tradycyjnym organizowaniem wyborów na czwartek, co jest swoistym fenomenem na skalę europejską, gdzie wybory parlamentarne odbywają się zwykle w niedzielę<sup>54</sup>.
3. Przyznanie premierowi prawa do przesunięcia terminu wyborów – premier poprzez wydanie *statutory instrument* może zmienić termin wyborów na późniejszy (jednak nie dalej niż dwa miesiące od daty planowanej zgodnie z ustawą)<sup>55</sup>. Możliwość ta została przyznana premierowi na wypadek trudnych do przewidzenia okoliczności, które utrudniałyby przeprowadzenie wyborów (np. klęska żywiołowa)<sup>56</sup>. Należy pamiętać, że *statutory instrument* podlega kontroli parla-

---

<sup>54</sup> Przyjęcie czwartku na datę wyborów wynika z tradycji. Ostatni raz, kiedy elekcja parlamentarna odbyła się w inny dzień, był prawie sto lat temu. W 1931 r. wybory do Izby Gmin odbyły się we wtorek. *Independence referendum: Thursday or another day for the ballot?*, [www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-16690197](http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-16690197) (13.12.2013).

<sup>55</sup> Premier zobowiązany jest do przedstawienia uzasadnienia zmiany terminu.

<sup>56</sup> Warto w tym miejscu przypomnieć o wydarzeniach z 2001 r., kiedy ze względu na epidemię pryszczycy ówczesny premier T. Blair zdecydował o zmianie terminu przeprowadzenia wyborów lokalnych z maja na czerwiec 2001 r. (razem z wyborami parlamentarnymi).

mentarnej, wobec czego możliwość zmiany daty ze względu na interes polityczny partii rządzącej jest ograniczony wymogiem zgody zarówno Izby Gmin, jak i Izby Lordów.

4. Dopuszczenie możliwości przeprowadzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych (*an early parliamentary general election*) – ustawodawca przewidział dwie możliwości przeprowadzenia wyborów przedterminowych: przyjęcie uchwały oraz odmowa udzielenia wotum zaufania w przeciągu dwóch tygodni. Uchwała Izby Gmin o określonej ustawowo treści<sup>57</sup> w sprawie przeprowadzenia wyborów przedterminowych musi zostać podjęta większością kwalifikowaną 2/3, przy czym ustawa wyraźnie wskazuje, że liczba głosów za przyjęciem uchwały musi być równa lub większa niż 2/3 wszystkich mandatów (wliczając mandaty wakujące), co w obecnym stanie równa się 434 (z 650)<sup>58</sup>. Druga możliwość to przyjęcie uchwały, w której treści stwierdza się, że Izba Gmin nie ma zaufania w rządzie<sup>59</sup>, po czym w przeciągu 14 kolejnych dni nie zostanie przyjęta uchwała o wotum zaufania dla nowego rządu<sup>60</sup>.
5. Przyznanie monarsze prawa określenia daty przedterminowych wyborów – głowa państwa poprzez proklamację królewską określa termin wyborów zarządzonych w trybie sec. 2 (2) i (4). Prawo zarekomendowania monarsze określonego terminu pozostawiono premierowi.
6. Dość precyzyjne określenie „kalendarza wyborów” – parlament zostaje rozwiązany w siedemnastym dniu roboczym<sup>61</sup>, a Lord Kanclerz uzyska-

<sup>57</sup> Treść uchwały musi zawierać zdanie [t]hat there shall be an early parliamentary general election (powinny się odbyć przedterminowe wybory parlamentarne). Fixed-term Parliaments Act 2011, sec. 2 (2).

<sup>58</sup> Ponadto ustawa wymaga liczenia głosów poprzez głosowanie w tzw. division lobbies (głos poszczególnych posłów jest odnotowywany przez skrutatorów), dzięki czemu znany jest precyzyjny wynik głosowania.

<sup>59</sup> Uchwała powinna zawierać zdanie [t]hat this House has no confidence in Her Majesty's Government (ta Izba nie ma zaufania w Rządzie Jej Królewskiej Mości). Fixed-term Parliaments Act 2011, sec. 2 (4).

<sup>60</sup> Uchwała powinna zawierać zdanie [t]hat this House has confidence in Her Majesty's Government (ta Izba ma zaufanie w Rządzie Jej Królewskiej Mości). Fixed-term Parliaments Act 2011, sec. 2 (5).

<sup>61</sup> Jest to o tyle istotne, że wraz z rozwiązaniem parlamentu, miejsca posłów (w tym i Spikera Izby Gmin) pozostają wakujące do momentu objęcia ich przez nowo wybranych.

je prawo do podjęcia kolejnych kroków w ramach rozpisywania wyborów parlamentarnych (wraz z Sekretarzem Stanu uzyskuje tzw. *writs for parliamentary elections*)<sup>62</sup>, a monarcha jest upoważniony do wydania proklamacji w sprawie zwołania nowego parlamentu (w proklamacji monarcha informuje o dacie i miejscu pierwszego posiedzenia parlamentu).

7. Jednoznaczne wskazanie, że rozwiązanie parlamentu nie może zostać zarządzone inaczej niż poprzez procedury przewidziane w FTPA – było to o tyle istotne, że FTPA wyraźnie odbiera monarsze prawo rozwiązywania parlamentu.
8. Zabezpieczenie systemu politycznego przed możliwością przeprowadzenia wyborów do Izby Gmin w tym samym terminie co wybory do Parlamentu Szkockiego i Narodowego Zgromadzenia Walii<sup>63</sup>. Stąd wybory do organów przedstawicielskich Szkocji i Walii odbędą się dnia 5 maja 2016 r. (w miejsce dnia 7 maja 2015 r.)<sup>64</sup>.
9. Podkreślenie pozostawienia królowej prerogatywy prorogacji sesji – FTPA nie wpływa w żaden sposób na przysługujące monarsze prawa do zamykania i odraczania sesji (*power to prorogue Parliament*)<sup>65</sup>.
10. Zobowiązanie premiera do dokonania przeglądu funkcjonowania ustawy w porozumieniu z komisją składającą się w większości z posłów do Izby Gmin – FTPA wymaga, by wnioski powstały nie wcześniej niż 1 czerwca i nie później niż koniec listopada 2020 r.

---

Po rozwiązaniu parlamentu posłowie tracą wszelkie przysługujące im uprawnienia (mają ograniczone prawo wejścia do budynku Parlamentu Zjednoczonego Królestwa) i przywileje, jakimi darzeni byli do tej pory.

<sup>62</sup> Representation of the People Act 1983, rule 3 in Schedule 1; Fixed-term Parliaments Act 2011, sec. 3 (3).

<sup>63</sup> Ustawodawca stosuje to zabezpieczenie wyłącznie w odniesieniu do planowanych wyborów (tj. dopuszcza tym samym możliwość wyborów do Izby Gmin oraz do Parlamentu Szkockiego i/lub Narodowego Zgromadzenia Walii w tym samym terminie, jeśli doszłoby do nich w przypadku skrócenia pełnomocnictw deputowanych).

<sup>64</sup> W przypadku Irlandii Północnej wybory do Zgromadzenia planowane początkowo na 2015 r. zostały przełożone o rok. Northern Ireland (Miscellaneous Provisions) Act 2014, sec. 7; *Northern Ireland Assembly elections put back to 2016*, [www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-22480728](http://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-22480728) (13.12.2013).

<sup>65</sup> A. Ławniczak, op.cit., s. 91.

## VIII.

Ostatecznie w stosunku do projektu złożonego w Izbie Gmin ustawa podpisana przez Elżbietę II wprowadziła zasadę utrudniającą możliwość organizowania wyborów parlamentarnych w tym samym terminie co wybory do innych organów przedstawicielskich oraz zniosła obowiązek wydania przez Spikera Izby Gmin certyfikatu poświadczającego, że warunki przedterminowego rozwiązania parlamentu zostały spełnione<sup>66</sup>. Możliwość zmiany terminu wyborów przez premiera (poprzez wydanie *statutory instrument*) przewidziana przez FTPA została obwarowana koniecznością uzasadnienia zmiany terminu wyborów. Na mocy ustawy wprowadzono ponadto obowiązek dokonania przeglądu praktyki politycznej wobec obowiązywania ustawy.

Podsumowując, należy zauważyć, że ewolucja ustrojowego miejsca szefa rządu w systemie politycznym polegająca na wzroście pozycji tego organu (której przejawem było chociażby samodzielne podejmowanie decyzji o zwróceniu się do monarchy z wnioskiem o rozwiązanie parlamentu w miejsce kolegialnego podejmowania tej decyzji na przełomie XIX i XX w.) na mocy FTPA została zatrzymana. Ewolucyjny wzrost znaczenia premiera w systemie organów państwa został wstrzymany poprzez przekazanie możliwości określenia daty wyborów przez organ władzy ustawodawczej. Oczywiście o ile nie można mówić w tym przypadku o znacznym wzmocnieniu pozycji parlamentu (a w tym przypadku Izby Gmin), o tyle nie można też stwierdzić, że samo wzmocnienie ma wyłącznie charakter formalny<sup>67</sup>, gdyż możliwość rozwiązywania Izby Gmin decyzją tego organu jest jedną z ważniejszych kompetencji. Można zatem stwierdzić, że odebranie premierowi faktycznego prawa rozwiązywania parlamentu nie jest *de facto* równoznaczne z przyznaniem tego prawa Izbie Gmin (bo daty wyborów określone są przez ustawę, a nie przez Izbę), o tyle nie należy zapominać, że samo wzmocnienie pozycji Izby Gmin dokonało się poprzez przyznanie jej prawa do decydowania o rozwiązaniu poprzez większość,

---

<sup>66</sup> Spiker miał być zobowiązany do zasięgnięcia opinii swoich zastępców. Zgodnie z propozycją Spiker miał w tym dokumencie potwierdzić, że podczas głosowania zostały spełnione warunki formalne przewidziane postanowieniami FTPA. A. Michalak, op.cit., s. 102.

<sup>67</sup> W ten sposób: T. Wieciech, *Rozwiązanie parlamentu...*, s. 91.

jaką zwykle trudno osiągnąć rządowi (nawet koalicyjnemu)<sup>68</sup> (stąd trudno mówić o uprzedmiotowieniu Izby w rękach większości rządowej), a także do precyzyjnego określenia długości wakatu na stanowisku premiera do maksymalnie dwóch tygodni w miejsce wcześniejszego braku regulacji w tej kwestii<sup>69</sup>.

Należy zauważyć, że ze względu na opór, jaki gabinet D. Camerona napotkał w Izbie Lordów, większość w Izbie Gmin, jaką posiada rząd, mogła przyjąć ustawę w brzmieniu złożonym do niej poprzez odwołanie się do zasad wynikających z PA 1911, które pozwalają przyjąć ustawę pomimo sprzeciwu Izby Lordów. Jednak wobec krytyki rozwiązania polegającego na możliwości rozwiązania parlamentu po uzyskaniu większości 55% posłów (większość rządowa po wyborach w 2010 r. liczyła 363 posłów<sup>70</sup>, tj. 55,8%, wobec czego słuszne wydawać się mogły zarzuty, że premier *de facto* zachowałby możliwość rozpisania przedterminowych wyborów w dogodnym dla siebie terminie) rząd zdecydował się podnieść większość kwalifikowaną do 2/3 (tj. ponad 66%). Podobnie, ze względu na krytykę, wyrażono zgodę na obowiązek przeprowadzenia oceny funkcjonowania ustawy w 2020 r. przez premiera i komisję poselską. Rekomendacje, które wówczas powstaną, będą bardzo interesującym podsumowaniem prawie dziesięciolecia znowelizowanej konstytucji Zjednoczonego Królestwa.

Przyjęcie ustawy oznacza koniec jednej z konwencji konstytucyjnych, o której wspomniano wcześniej. W związku z tym, że monarcha utracił prerogatywę autorytatywnego rozwiązywania parlamentu od 2011 r. konwencja *Lascelles Principles* utraciła swoją moc. W kwestii pozycji monarchy i jego prerogatyw związanych z rozwiązywaniem parlamentu, należy wyraźnie podkreślić, że o ile głowa państwa została pozbawiona prawa rozwiązywania parlamentu, to ustawa nie wpływa, co zostało już wcześniej wspomniane, na prerogatywę związaną z prorogacją parlamentu. Ustawa nie wpływa również na nieograniczone prawo monarchy wyboru

---

<sup>68</sup> Największą liczbę mandatów (i zarazem większość) po 1945 r. zdobyła w 1997 r. Partia Pracy, uzyskując w Izbie Gmin 418 mandatów z 650 (63%).

<sup>69</sup> Przed przyjęciem ustawy szukanie rządu „alternatywnego” mogło trwać dużo dłużej niż obecne ustawowe 14 dni.

<sup>70</sup> *Seats won at the 2010 General Election*, [www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/current-state-of-the-parties](http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/current-state-of-the-parties) (13.12.2013).

kandydata na premiera i wydawania proklamacji w sprawie zwołania posiedzenia nowo wybranego parlamentu<sup>71</sup>.

Sankcja monarsza pod FTPA oznacza również wyraźne sprecyzowanie treści innej konwencji konstytucyjnej, wedle której każdy rząd, który utracił zaufanie Izby Gmin, winien podać się do dymisji i/lub zwrócić się do monarchy o rozwiązanie parlamentu. Obecnie uchwalenie wotum nieufności wyraźnie wskazuje, że o ile przez kolejne 14 dni nie zostanie sformowana w Izbie Gmin większość zdolna poprzeć inny (bądź ten sam)<sup>72</sup> gabinet, pociąga za sobą konieczność rozpisania wyborów przedterminowych. Należy jednak zgodzić się z T. Wieciechem, którego zdaniem przeniesienie konwensu konstytucyjnego do ustawy ustrojowej nie oznacza jednocześnie unieważnienia dotychczasowych praktyk (tj. konwenansów konstytucyjnych) odwoływania rządu i/lub możliwo-

---

<sup>71</sup> R. Hazell, *op.cit.*, s. 34–36.

<sup>72</sup> Na wątpliwość podnoszoną przez T. Wieciecha, który formułuje pytania co do możliwości wystąpienia z wnioskiem o wotum zaufania po wcześniejszym uchwaleniu wotum nieufności przez ten sam rząd, należy odpowiedzieć, że wobec milczenia ustawy co do zakazu przystąpienia z takim wnioskiem premier, który utracił poparcie, w ciągu najbliższych 14 dni może je odzyskać i dalej pełnić swój urząd. Teoretyczną możliwością może być chociażby sprzeciw koalicjanta wobec konkretnej decyzji politycznej podjętej przez premiera bądź chęć wywarcia na nim presji co do podjęcia konkretnej decyzji (np. wystąpienia do monarchy z wnioskiem o odwołanie nieulubianego ministra). Stąd stanowisko wicepremiera N. Clegga, wedle którego uchwalenie wotum nieufności wobec danego rządu musi prowadzić jedynie albo do sformułowania innego gabinetu, albo do przedterminowych wyborów, wydaje się być nadinterpretacją zapisów FTPA. Rozwiązaniem, które eliminowałoby tego typu dywagacje i możliwość kryzysu gabinetowego opisanego wyżej, byłoby wprowadzenie do systemu brytyjskiego konstruktywnego wotum nieufności, który to instrument był rozpatrywany przez autorów raportu Komisji ds. Konstytucji Izby Lordów, jednak bez większego zainteresowania. Zob. Select Committee on the Constitution, *Fixed-term Parliaments Bill*, HL Paper 69, *Minutes of Evidence*, taken before the Select Committee on the Constitution, 6 October 2010, s. 19–23 i 33; T. Wieciech, *Rozwiązanie parlamentu...*, s. 88.

Wzorowanie się na systemie niemieckim z kolei można zaobserwować na możliwości odrzucenia wniosku o wotum nieufności, z którym występuje strona rządowa, które w obu państwach (w przypadku braku znalezienia alternatywnego rządu) prowadzi w efekcie do przedterminowych wyborów, co również było przedmiotem rozważań przez Komisję ds. Konstytucji Izby Lordów. Select Committee on the Constitution, *Minutes...*, s. 20–22. Na temat możliwości manipulowania procedurą wotum nieufności i wotum zaufania zob. szerzej: Select Committee on the Constitution, pkt 128–135.

ści udzielania mu wotum zaufania lub wycofania zaufania parlamentu względem niego<sup>73</sup>.

Ten sam autor zwraca uwagę na bardzo słuszną kwestię. A mianowicie stwierdza on, że zapisy FTPA oznaczają w praktyce możliwość doprowadzenia do sytuacji, w której gdyby doszło do rozwiązania parlamentu w ostatnich dniach grudnia danego roku, to wybory parlamentarne odbyłyby się na początku maja piątego roku (licząc od ostatnich wyborów), co oznaczałoby, że długość pełnomocnictw posłów nie trwałaby 5 lat, a 4 lata i kilka miesięcy<sup>74</sup>.

Bardzo ciekawa wydaje się kwestia niewłączenia Izby Lordów w proces rozwiązywania parlamentu (o rozwiązaniu całego parlamentu decyduje tylko jedna jego izba)<sup>75</sup>. Wydaje się to o tyle dziwne, że wielokrotnie przywoływana już ustawa z 1911 r. wyraźnie przyznawała wyższej izbie prawo weta absolutnego w kwestiach przedłużania pełnomocnictw parlamentu, a wydawałoby się, że podobna sytuacja (skrócenie pełnomocnictw) na mocy FTPA jest pozostawiona wyłącznie w gestii Izby Gmin. Wydaje się to o tyle trudne to wytłumaczenia, że wyższa izba miała stanowić w planach rządu przedmiot kolejnego, trzeciego etapu reformy<sup>76</sup>, w którym stałaby się organem (w całości lub w znacznej części) wybieranym przez obywateli, a pomysł jej reformy został ogłoszony jeszcze w trakcie procedowania nad FTPA (tj. w maju 2011 r.)<sup>77</sup>. Możliwym wytłumaczeniem tego stanu rzeczy jest chęć zaprowadzenia równowagi między organami państwa, zgodnie z którym silna pozycja szefa rządu została osłabiona wzmocnieniem Izby Gmin<sup>78</sup>, podczas

<sup>73</sup> T. Wiecech, *Rozwiązanie parlamentu...*, s. 86.

W tym miejscu warto wspomnieć jeszcze o kwestii wskazanej przez A. Michalak, która przywołuje możliwość wykorzystania zapisów FTPA do destabilizowania rządu (ustawa umożliwia wycofanie się partii z koalicji i głosowanie za wotum nieufności dla rządu bez równoczesnego przeprowadzenia wyborów powszechnych). A. Michalak, op.cit., s. 104.

<sup>74</sup> Ibidem, s. 84.

<sup>75</sup> Rozwiązanie parlamentu nie oznacza oczywiście końca sprawowania funkcji przez parów zasiadających w Izbie Lordów, którzy sprawują swe funkcje w większości przypadków dożywotnio (zarówno *life peers*, jak i *hereditary peers*) lub do momentu przejścia na emeryturę (*Lords Spiritual*).

<sup>76</sup> Poprzednie miały miejsce w 1999 i 2005 r.

<sup>77</sup> *House of Lords Reform Draft Bill*, May 2011, s. 2.

<sup>78</sup> O wzmocnieniu pozycji parlamentu kosztem egzekutywy wspomina chociażby: P. Mikuli, *Westminsterska odmiana systemu parlamentarnego*, [w:] *Parlamentarny system rząd*



gdy z kolei naturalne dążenie do wzmacniania się niższej izby parlamentu ma zostać zahamowane przez możliwość odmówienia zgody na przedłużenie pełnomocnictw posłów Izby Gmin przez członków izby wyższej. Pewnego rodzaju namiastką kontroli określenia daty wyborów parlamentarnych jest przyznanie Izbie Lordów (obok Izby Gmin) prawa odmówienia zgody na przesunięcie terminu tych wyborów.

## Literatura

- Bowden J. W. J., *Reining in the Crown's Power on Dissolution: The Fixed-Term Parliaments Act of the United Kingdom Versus the Fixed-Election Laws in Canada*, <http://ssrn.com/abstract=2347542> (26.06.2014).
- Bradley A. W., Ewing K. D., *Constitutional and Administrative Law*, London 2007.
- Brazier R., *Constitutional Practice. The Foundations of British Government*, New York 2007.
- Brazier R., *The Monarchy*, [w:] *The British Constitution in the Twentieth Century*, red. V. Bogdanor, Oxford 2007.
- Cameron D., Clegg N., *The Coalition: our programme for government*, London 2010.
- Carroll A., *Constitutional and Administrative Law*, Edinburgh 2007.
- Gebethner S., *Rząd i opozycja JKM w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1967.
- Goldie M., *Annual Parliaments and Aristocratic Whiggism*, [w:] *Anthony Ashley Cooper, First Earl of Shaftesbury*, red. J. Spurr, Farnham 2011.
- Halme O., *A View on the Constitutional Monarchy from Magna Carta to the 21st Century*, Pori 2011.
- Hames T., Leonard M., *Modernising the monarchy*, London 1998.
- Hazell R., *Fixed Term Parliaments*, London 2010.
- James T. S., *Elite Statecraft and Election Administration: Bending the Rules of the Game?*, Basingstoke 2012.
- Jennings I., *The British Constitution*, London 1966.
- Łukaszewski M., *Czy parlament może zmienić mężczyznę w kobietę? Granice i miejsce zasady supremacji parlamentu w brytyjskim porządku konstytucyjnym wobec europejskich procesów integracyjnych (wybrane problemy)*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 2.

- Michalak A., *Projekty reformy sposobu głosowania w wyborach do Izby Gmin i kadencji parlamentu w Wielkiej Brytanii*, „Studia wyborcze” 2010, nr 10, s. 100–101.
- Mock D. B., *Triennial Act*, [w:] *Historical Dictionary of Stuart England, 1603–1689*, red. R. H. Fritze, W. B. Robison, Westport 1996.
- Turpin C., Tomkins A., *British Government and the Constitution: Text and Materials*, Cambridge 2007.
- Urbaniak K., *Projekt bezpośrednich wyborów do brytyjskiej Izby Lordów*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory: doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010.
- Walters R., *The House of Lords*, [w:] *The British Constitution in the Twentieth Century*, red. V. Bogdanor, Oxford 2007.
- Wiecech T., *Monarcha brytyjski jako gwarant konstytucyjnych podstaw ustroju*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4.
- Wiecech T., *Rozwiązanie parlamentu w Wielkiej Brytanii na podstawie ustawy o kadencji parlamentarnej z 2011 roku*, „Przeгляд Sejmowy” 2013, nr 3(116).
- Wilson G. P., *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law*, Cambridge 1977.