Zjednoczone Królestwo: wyrok Sądu Najwyższego z 24 września 2019 r. w sprawie legalności prorogowania parlamentu, sygn. [2019] UKSC 41¹

Sprawa dotyczyła trzech kluczowych kwestii: po pierwsze, czy prorogowanie parlamentu podlega jurysdykcji sądu; po drugie, jakie są ograniczenia realizacji prawa do prorogowania Parlamentu; po trzecie, czy w tym konkretnym przypadku prorogowanie uniemożliwiło Parlamentowi, bez uzasadnionej przyczyny, wykonywanie jego roli. Sędziowie orzekli, że rekomendacja w sprawie prorogowania Parlamentu przedstawiona królowej przez premiera była niezgodna z prawem i nie pociąga za sobą żadnych skutków prawnych, *ipso facto* do zawieszenia Parlamentu w ogóle nie doszło i w związku z tym sesja wciąż trwa.

SŁOWA KLUCZOWE: parlament, Zjednoczone Królestwo, brexit, sesje parlamentarne

The United Kingdom: judgment of the Supreme Court of 24 September 2019 in the case of legality of proroguing the parliament, ref. no. [2019] UKSC 41

The case concerned three key issues. First, is prorogation of parliament subject to court jurisdiction? Second, what are the restrictions on exercising the right to prorogation of the Parliament? Third, did in this particular case the prorogation prevent the Parliament, with no justified reason, from exercising its role? The judges decided that the recommendation on the prorogation of the Parliament presented to the Queen by the Prime Minister was unlawful and had no legal consequences, i.e., they concluded that there was no suspension of parliament at all and the session was therefore still ongoing.

KEY WORDS: parliament, United Kingdom, Brexit, parliamentary sessions

Fakty: *Przedmiotowy wyrok Sądu Najwyższego dotyczy legalności prorogowania (zawieszenia) brytyjskiego Parlamentu. Genezę instytucji prorogacji, jak również jej*

¹ Tekst wyroku został opublikowany na stronie internetowej <<https://www.supremecourt.uk>>, dostęp 15 IX 2019.

zastosowanie w analizowanej sprawie szeroko przedstawia Sąd w przedmiotowym wyroku (pkt 7–27). Sprawa jest ściśle związana z procedurą wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej.

[...]

1. Należy zauważyć, że kwestią będącą przedmiotem niniejszej apelacji nie jest to, kiedy i na jakich warunkach Wielka Brytania wystąpi z Unii Europejskiej, ale to, czy rekomendacja premiera skierowana do królowej 27 lub 28 sierpnia 2019 r., zgodnie z którą Parlament powinien zostać prorogowany w okresie rozpoczynającym się między 9 i 12 września aż do 14 października, była legalna. Sytuacja ta zaistniała w nieznanach wcześniej okolicznościach i jest mało prawdopodobne, aby wystąpiły one w przyszłości. Jest to zagadnienie jednorazowe. W praktyce często trzeba jednak rozstrzygać takie sprawy i nasze prawo zapewnia środki prawne umożliwiające sądowni ich rozstrzygnięcie.

CZYM JEST PROROGACJA?

2. Prace Parlamentu są zwykle podzielone na sesje, trwające z reguły około jednego roku, czasami trwają jednak krócej, ale zdarza się też, że — jak w przypadku obecnej sesji — zdecydowanie dłużej. Prorogowanie Parlamentu powoduje zakończenie trwającej sesji. Kolejna sesja rozpoczyna się — zwykle w krótkim czasie po zakończeniu poprzedniej — od przemowy królowej. Dopóki prorogacja trwa, żadna z izb nie może się zebrać, debatować i uchylać prawa. Żadna z izb nie może debatować na temat polityki rządowej. [...]. Co do zasady, rozpatrywanie projektów ustaw, które nie zostały przyjęte w poprzedniej sesji, nie może być kontynuowane i po rozpoczęciu kolejnej sesji procedura musi rozpocząć się na nowo. [...] Rząd działa jednak w ramach swoich kompetencji, w tym może wydawać prawo delegowane oraz je wykonywać. Może również wykonywać wszystkie inne kompetencje przyznane mu prawem. [...]

3. Parlament nie decyduje o okresie prorogacji. Jest to kompetencja Korony wykonywana za rekomendacją Tajnej Rady [Privy Council — M.R.]. W praktyce [...] „proces ten stał się formalnością w Wielkiej Brytanii od ponad wieku: rząd kieruje do Korony rekomendację dokonania prorogacji i jest ona uwzględniana”. W teorii monarcha może wziąć udział w sesji Parlamentu i ogłosić prorogację osobiście, ale ostatnim monarchą, który to zrobił, była królowa Victoria w 1854 r. Zgodnie z obecną praktyką, prorogację ogłasza Tajna Rada w zarządzeniu, na kilka dni przed prorogacją. Wskazuje ona okres, w którym Parlament może być prorogowany, oraz datę, kiedy prorogacja może się zakończyć. [...]

4. Prorogację należy odróżnić od rozwiązania Parlamentu, która oznacza zakończenie jego funkcjonowania. Członkowie Izby Gmin przestają być członkami Parlamentu. Przeprowadzane są wybory powszechne w celu wyboru nowej Izby Gmin. Rząd nadal sprawuje swoje kompetencje, jednak istnieją wynikające ze zwyczaju parlamen-

tarnego ograniczenia w zakresie tego, jakie działania może w tym okresie podejmować. Rozwiązanie Parlamentu jest zwykle poprzedzone krótkim okresem prorogacji.

[...]

6. Prorogację należy również odróżnić od odroczenia [zwanego również feriami parlamentarnymi — M.R.]. Decyzja w tej kwestii nie jest podejmowana za rekomendacją premiera, lecz przez każdą z izb. Odroczenie prac obu izb może następować w różnych terminach. [...] W trakcie odroczenia izby nie zbierają się na sesje plenarne, prowadzone są jednak inne aktywności parlamentarne: zbierają się komisje, mogą być składane pytania parlamentarne. Istnieje również w tym okresie obowiązek udzielenia na nie odpowiedzi.

PROROGACJA — GENEZA

7. Jak wszyscy wiedzą, referendum (zgodnie z European Union Referendum Act 2015) zostało przeprowadzone 23 czerwca 2016 r. Większość głosujących opowiedziała się za wystąpieniem z Unii Europejskiej. Technicznie jego wynik nie był jednak prawnie wiążący, ale rząd uszanował wyniki referendum i uznał je za wiążące politycznie i demokratycznie. Kolejny rząd oraz Parlament uwzględniły to założenie. Niezwłocznie po przeprowadzeniu referendum David Cameron zrezygnował z funkcji premiera, a Theresa May została wybrana i objęła funkcję lidera Partii Konserwatywnej.

8. Procedura wystąpienia z Unii Europejskiej zawarta jest w art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej. Stanowi on, że każde państwo członkowskie może zdecydować się na wystąpienie z Unii „zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi”. Państwo członkowskie notyfikuje Radzie Europejskiej swoje zamierzenie. Unia natomiast powinna wynegocjować i zawrzeć z tym państwem umowę „określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią”. Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego państwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub — w przypadku jej braku — dwa lata po notyfikacji, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z tym państwem podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu.

9. W dniu 2 października 2016 r. Theresa May ogłosiła zamiar uruchomienia procedury, określonej w art. 50 Traktatu, przed końcem marca 2017 r. Gina Miller wraz z kilkoma innymi osobami zakwestionowała jej kompetencje do wszczęcia tej procedury bez podstawy w formie aktu Parlamentu. Skarga ta została uwzględniona przez Sąd Najwyższy w wyroku: *R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5; [2018] AC 61. Parlament w odpowiedzi przyjął *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*, który uzyskał sankcję królewską 16 marca 2017 r. Theresa May uzyskała upoważnienie do wydania notyfikacji, co też zrobiła 29 marca 2017 r.

10. Parlament został rozwiązany 3 maja 2017 r., w związku z czym 8 czerwca 2017 r. zostały przeprowadzone wybory powszechne. W ich wyniku partia Theresy May utraciła samodzielną większość w Izbie Gmin, jednak dzięki koalicji z Demokra-

tyczną Partią Unionistyczną Irlandii Północnej udało się jej sformować rząd. Negocjacje w kwestii umowy w sprawie wyjścia z Unii Europejskiej były kontynuowane.

11. W międzyczasie Parlament procedował nad kilkoma rozwiązaniami prawnymi potrzebnymi do przygotowania prawa Wielkiej Brytanii do wystąpienia z Unii. The European Union (Withdrawal) Act 2018 wszedł w życie 26 czerwca 2018 r. W ustawie tej przede wszystkim określono „dzień wyjścia” [*exit day* — M.R.] na 29 marca 2019 r., pozostawiając jednak możliwość jego przesunięcia [...].

12. Umowa w sprawie wystąpienia z UE określająca zasady „płynnego i uporządkowanego opuszczenia Unii Europejskiej” oraz deklaracja polityczna, w której określono, że zasady przyszłych relacji mają zostać wynegocjowane przed końcem 2020 r., została zawarta 25 listopada 2018 r. Umowa została jednak trzy razy odrzucona przez Izbę Gmin w dniach: 15 stycznia 2019 r. (głosami 432 do 202), 12 marca 2019 r. (głosami 391 do 242) i 29 marca 2019 r. (głosami 344 do 286).

13. W dniu 20 marca 2019 r. premier skierował do Rady Europejskiej zapytanie w sprawie możliwości wydłużenia okresu przejściowego po notyfikacji. Jednak przedłużono ten okres tylko do 12 kwietnia 2019 r. [...] W wyniku dalszych starań premiera okres ten został następnie wydłużony do 31 października 2019 r. [...] Zgodnie zatem z art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej oraz European Union (Withdrawal) Act 2018, Wielka Brytania miała opuścić Unię Europejską 31 października 2019 r., bez względu na to, czy umowa o wystąpieniu zostanie zawarta [...].

14. Premier May zrezygnowała z roli lidera Partii Konserwatywnej 7 czerwca 2019 r., a z funkcji premiera 24 lipca, po tym, jak Partia Konserwatywna wybrała Borisa Johnsona na swojego lidera. Nowy premier wielokrotnie podkreślał, że w jego przekonaniu Rada Europejska zgodzi się na zmiany w umowie o wystąpieniu, w sytuacji gdy będzie istniało realne ryzyko, że Wielka Brytania opuści Unię bez takiej umowy. Powołał też pełnomocnika w celu przygotowania się na opcję wyjścia „bez porozumienia”. Było również jasne, że większość Izby Gmin nie poprze wystąpienia bez umowy.

PROROGACJA OBECNIE

15. W dniu 28 sierpnia 2019 r. [...] Tajna Rada wydała zarządzenie, w którym wskazała, że: „Parlament będzie prorogowany w okresie rozpoczynającym się między 9 i 12 września aż do dnia 14 października. [...] Wiemy, że akceptując prorogację, królowa działała za rekomendacją premiera. Nie mamy natomiast wiedzy w kwestii treści rozmowy, w trakcie której rekomendacja ta została przekazana. Nie wiemy również, czy została przeprowadzona rozmowa między członkami Tajnej Rady przed i po ich zebraniu się, a jeśli tak, jaka była jej treść. Nie wiemy, jakie informacje zostały przekazane królowej i nie możemy wyprowadzić żadnych wniosków w tej kwestii. [...]

16. [...] Znamy natomiast treść trzech dokumentów, które wywarły wpływ na tę rekomendację [...].

17. Pierwszym dokumentem jest memorandum z 15 sierpnia 2019 r., sporządzone przez Nikkiego da Costę, dyrektora do spraw legislacyjnych w Biurze Premiera, skierowane do premiera [...].

Kluczowe punkty tego memorandum są następujące:

— była to najdłuższa sesja w historii. Z tego powodu zasób legislacyjny [...] był na wyczerpaniu. W związku z tym zwrócono się do administracji o przygotowanie nowych projektów ustaw, aby wykorzystać czas, którym dysponował Parlament. Kiedy przygotowano nowe projekty, okazało się jednak, że sesja musi trwać kolejne cztery do sześciu miesięcy, aby proces legislacyjny mógł zostać dokończony przed jej upływem;

— decyzja w zakresie tego, kiedy sesja powinna zostać zakończona, tj. prorogowana, dotyczyła wyboru między ukończeniem prac nad projektami, które były bliskie ukończenia procesu legislacyjnego, a niemarnowaniem czasu, który można by wykorzystać na nowe zamierzenia legislacyjne w nowej sesji. Niewielka liczba projektów, który zostałyby objęte zasadą dyskontynuacji, była argumentem za zakończeniem sesji we wrześniu. Dlatego też wniosek o rozpoczęcie okresu prorogacji między 9 a 12 września był w pełni uzasadniony;

— rozpoczęcie nowej sesji od przemowy królowej byłoby możliwe w tygodniu rozpoczynającym się 14 października, natomiast wcześniejszy termin byłby bardzo problematyczny;

— politycznie istotne było to, aby Parlament zebrał się przed oraz po spotkaniu Rady Europejskiej (które zostało zaplanowane na 17–18 października). Gdyby królowa wygłosiła swoją przemowę 14 października, kulminacja zwyczajowej 6-dniowej debata przypadłaby na kluczowe głosowania 21–22 października. Parlament miałby możliwość dyskusowania nad podejściem rządu do brexitu w okresie poprzedzającym spotkanie Rady Europejskiej i głosowania w tej sprawie [...];

— należy zauważyć, że „prorogacja sama w sobie oraz w oderwaniu od przemowy królowej była przedstawiona jako potencjalny mechanizm zapobiegający interwencji parlamentarzystów przed wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej 31 października”. Proponowane daty miały zagwarantować, że Parlament zbierze się na trzy tygodnie przed wystąpieniem z Unii [...];

— zwyczajowa długość prorogacji to mniej niż 10 dni, chociaż zdarzały się okresy dłuższe. Obecna propozycja oznaczałaby, że okres prorogacji Parlamentu wynosiłby 34 dni kalendarzowe. Jednak biorąc pod uwagę czas odroczenia, liczba „utraczonych dni”, w których Parlament mógłby obradować, gdyby nie prorogacja, byłaby znacznie mniejsza.

[...]

18. Drugim dokumentem jest odrębna notatka premiera dotycząca memorandum, sporządzona 16 sierpnia.

Czytamy w niej:

„(1) Cały sierpień sesja dłuży się, co pokazuje opinii publicznej znużenie parlamentarzystów.

(2) Dlatego nie widzę w tej prorogacji nic szokującego.

(3) Jak zauważył Nikki, jesteśmy w trakcie sezonu konferencyjnego, w związku z tym liczba dni, w których nie odbywa się posiedzenie, jest naprawdę nieduża”.

19. Trzecim dokumentem jest kolejne memorandum Nikkiego da Costy z 23 sierpnia, również skierowane do premiera [...]. Da Costa proponuje w nim kilka rozwiązań, w tym rozmowę telefoniczną między premierem i królową w czwartek 27 sierpnia o godz. 18, w celu formalnego zarekomendowania prorogacji, kolejnego dnia spotkanie Tajnej Rady, a następnie spotkanie konferencyjne oraz ogłoszenie prasowe. [...]

20. Dysponujemy również protokołem ze spotkania członków Gabinetu [...], przeprowadzonego 28 sierpnia, a więc już po wydaniu rekomendacji. Premier wyjaśnił, że istotne było dążenie do przyspieszenia decyzji o prorogacji. Ważne było również to, „że decyzja o prorogowaniu Parlamentu nie wynikała z kwestii dotyczących brexitu, ale z dążenia do realizacji rządowych założeń legislacyjnych”. Z dyskusji w trakcie spotkania członków Gabinetu pośród wielu uwag można wyróżnić tę, zgodnie z którą: „w każdej informacji wychodzącej z rządu powinno się podkreślać, że plan dotyczący przemowy królowej nie miał na celu redukcji kontroli parlamentarnej czy też ograniczenia możliwości Parlamentu w zakresie klaryfikacji jego poglądów na temat brexitu”. [...]

[...]

22. W dniu 3 września wznowiono obrady parlamentarne po letnich feriach parlamentarnych. [...] 4 września Izba Gmin przyjęła European Union (Withdrawal) (No 2) Act 2019. W celu przyjęcia tej ustawy Izba Lordów 6 września zawiesiła obowiązujące zwyczajowo zasady procedowania, a 9 września uzyskała akceptację królowej. Najważniejszym elementem ustawy było zobowiązanie premiera do podjęcia działań w terminie 19 października [...] w sprawie wydłużenia terminu wystąpienia o trzy miesiące od spotkania Rady Europejskiej, chyba że Parlament zaakceptowałby umowę o wystąpieniu lub też zdecydowałby się na wystąpienie bez jej zawierania.

POSTĘPOWANIE W PRZEDMIOTOWEJ SPRAWIE

23. Tymczasem 30 lipca 2019 r. 75 członków Izby Gmin z różnych partii, członkowie Izby Lordów oraz jeden doradca królowej — zachęceni przez środowisko akademickie, jak również posłów z tylnych ław, [...] według których celem prorogacji Parlamentu miało być uniknięcie przyszłej debaty w okresie poprzedzającym *exit day* — skierowali pozew do szkockiego Sądu Najwyższego (Court of Session; *Cherry v. Advocate General*). Podnosząc, że taka prorogacja byłaby niezgodna z prawem, domagali się jej zakazania. [...] 28 sierpnia pozew został zmieniony. Zgodnie z jego nowym brzmieniem niezgodne z prawem miało być prorogowanie Parlamentu z zamiarem pozbawienia go odpowiedniego czasu na właściwe rozważanie kwestii wystąpienia. [...]

24. W dniu 30 sierpnia [...] odrzucono wniosek o tymczasowy zakaz — bardzo wówczas hipotetycznej — prorogacji oraz ustalono termin wysłuchania w sprawie na 3 września; [2019] SCOH 68. Dnia 4 września sąd odrzucił pozew, twierdząc, że

sprawa nie podlega jego kognicji; [2019] SCOH 70. Natomiast Sąd Wewnętrzny (Inner House) [...] uznał apelację za dopuszczalną, orzekając, że rekomendacja skierowana do królowej wchodzi w zakres jurysdykcji, a ponieważ była motywowana dążeniem do ograniczenia kontroli Parlamentu nad egzekutywą, wynikała z niej prorogacja jest niezgodna z prawem i nie powinna wywoływać skutków. Sąd przyznał prawo do złożenia apelacji do Sądu Najwyższego.

25. Tymczasem tuż po ogłoszeniu prorogacji Gina Miller zainicjowała postępowanie w Sądzie Najwyższym Anglii i Wali (High Court in England and Wales). Zażądała ona deklaracji, że rekomendacja premiera była niezgodna z prawem. Dnia 5 września sprawa trafiła [...] do rozpatrzenia przez Sąd Wydziałowy (Divisional Court), który 11 września wydał wyrok, [2019] EWHC 2381 (QB). Sąd oddalił skargę jako nieleżącą w zakresie jego kognicji. Przyznał jednak prawo do złożenia odwołania bezpośrednio do Sądu Najwyższego.

26. Sąd rozpatrzył apelacje w sprawach Cherry i Miller 17 oraz 19 września. [...] Jesteśmy wdzięczni wszystkim uczestnikom postępowania za to, że bez zwłoki przedstawiali swoje stanowiska oraz wszelkie inne dokumenty w tej sprawie. Ze względu na wagę i konstytucyjne znaczenie rozpatrywanej sprawy oraz niezgodność wcześniejszych orzeczeń sądów w Anglii i Walii oraz Szkocji zdecydowaliśmy o rozpatrzeniu sprawy przez maksymalnie dopuszczalną liczbę 11 sędziów.

27. Obie sprawy dotyczą tych samych czterech kwestii [...]:

1. Czy sąd może badać, czy rekomendacja premiera skierowana do królowej miała podstawę prawną?
2. Jeśli tak, to według jakiej procedury powinien tę legalność badać?
3. Czy zgodnie z ustaloną procedurą rekomendacja była legalna?
4. Jeśli nie, w jaki sposób sąd powinien zapewnić przywrócenie stanu poprzedniego?

Czy sąd może badać, czy rekomendacja premiera skierowana do królowej miała podstawę prawną?

28. Przedstawiciel premiera w sprawie Miller, jak również adwokat generalny reprezentujący brytyjski rząd w sprawie Cherry argumentowali, że sąd powinien uchylić się od rozpatrywania przedstawionej sprawy, ponieważ nie odnosi się ona do zagadnienia prawnego, które sąd mógłby rozstrzygnąć, co oznacza, że przyjęcie tej sprawy do rozpatrzenia było nieuzasadnione. [...] Konkludując, sądy nie powinny angażować się w rozgrywki polityczne, tylko szanować rozdział władz.

[...]

30. Przed rozpatrzeniem tego problemu, należy wymienić cztery kwestie [...]. Po pierwsze, kompetencja do zarządzania prorogacją Parlamentu jest prerogatywą, co oznacza kompetencję uznaną zgodnie z prawem zwyczajowym i wykonywaną przez Koronę, a w tym przypadku przez samego suwerena działającego z rekomendacją, zgodnie ze współczesną praktyką konstytucyjną. W skardze nie podniesiono, że królowa była zobowiązana zgodnie ze zwyczajem konstytucyjnym do uwzględnienia rekomendacji.

W zaistniałych okolicznościach nie wyrażamy opinii w tej kwestii. Ta sytuacja wiąże się jednak z odpowiedzialnością konstytucyjną premiera, jedynej osoby, która ma kompetencję w tym zakresie i jest zobowiązana do wzięcia pod uwagę wszystkich relevantnych interesów, także interesu Parlamentu.

31. Po drugie, jakkolwiek sądy nie mogą orzekać w sprawie politycznej, okoliczność, że sprawa dotyczy postępowania polityków czy też wynika z politycznych kontrowersji, nigdy nie była wystarczającym powodem dla sądu do odmowy jej rozpatrzenia. Jak zauważył Sąd Wydziałowy (Divisional Court) w punkcie 47 wyroku w tej sprawie, niemal wszystkie ważne decyzje podjęte przez egzekutywę mają zabarwienie polityczne. Należy jednak zauważyć, że sądy sprawują nadzór nad decyzjami egzekutywy od wieków. Wiele, jeśli nie większość spraw konstytucyjnych w naszej historii dotyczyło polityki w tak przedstawionym rozumieniu.

[...]

33. Po trzecie, odpowiedzialność premiera przed Parlamentem sama w sobie nie uzasadnia konkluzji, że sądy nie mają legitymacji do orzekania w tego typu sprawach. Są ku temu dwa powody. Pierwszy jest taki, że prorogacja służy uniknięciu odpowiedzialności ministrów przed Parlamentem w okresie jej trwania. W sytuacji gdy Parlament zostanie prorogowany ze skutkiem natychmiastowym, nie będzie bowiem możliwości, aby premier poniósł odpowiedzialność przed Parlamentem, aż do rozpoczęcia nowej sesji, przez co cel rządu, jaki ten miał w prorogowaniu Parlamentu, zostaje osiągnięty. [...] Drugi powód jest taki, że sądy mają obowiązek przyczyniać się do wykonywania prawa, niezależnie od odpowiedzialności politycznej ministrów wobec Parlamentu. Fakt, że minister jest odpowiedzialny politycznie przed Parlamentem nie oznacza, że jest jednocześnie wolny od prawnej odpowiedzialności przed sądami. [...]

34. Po czwarte, jeśli istnieje uzasadnienie co do rozpatrzenia sprawy przez sądy, nie powinno ono naruszać zasady rozdziału władz. Jak zauważyliśmy, sąd będzie wykonywał swoje funkcje zgodnie z przepisami konstytucyjnymi. Sąd gwarantując, że rząd nie będzie korzystał z prawa prorogacji niezgodnie z prawem w celu powstrzymania Parlamentu od wykonywania jego funkcji, będzie uwzględniał zasadę rozdziału władz.

35. Po tych wstępnych uwagach możemy zająć się odpowiedzią na pytanie, czy zagadnienie podniesione przez wnioskodawców może być przedmiotem orzekania. Jaka powinna być odpowiedź na to pytanie? Jeśli chodzi o prerogatywy, konieczne jest rozróżnienie dwóch odmiennych kwestii. Pierwsza dotyczy tego, czy prerogatywy w ogóle istnieją, a jeśli tak, jaki jest ich zakres. Druga, jeśli prerogatywy istnieją i nie przekroczono ich granic, to czy ich wykonywanie może być, w pewnych przypadkach, przedmiotem skargi do sądu. Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to między stronami postępowania nie ma sporu co do tego, że rozpatrywana kwestia leży w zakresie jurysdykcji sądu. [...] Druga kwestia może budzić wątpliwości. Pytanie nie dotyczy bowiem tego, czy prerogatywy istnieją ani też tego, czy wykonując je, przekroczono uprawnienia, ale tego, czy wykonywanie ich w granicach prawa może być kwestionowane przed sądami na podstawie jednego lub większej liczby podobnych orzeczeń sądowych. [...]

[...]

WEDŁUG JAKIEJ PROCEDURY LEGALNOŚĆ
POWINNA BYĆ ROZPATRYWANA?

38. W praktyce co do zasady, jeśli nie zawsze, relatywnie łatwo jest określić ograniczenia kompetencji ustawowych, w sytuacji gdy kompetencja wynika z przepisów ustawy. W związku z tym, że prerogatywy nie wynikają z żadnego aktu prawnego, określenie ich ograniczeń nie jest łatwe. Każda prerogatywa ma jednak swoje ograniczenia i funkcją sądu jest ich ustalenie. W związku z tym, że kompetencja ta wynika z prawa zwyczajowego i jest spójna z jego zasadami, można wskazać te granice. W szczególności możliwe jest określenie granic prerogatyw związanych z funkcjonowaniem Parlamentu w związku z fundamentalnymi zasadami naszego prawa konstytucyjnego

39. Jakkolwiek Zjednoczone Królestwo nie posiada jednego dokumentu o nazwie „konstytucja”, ma jednak konstytucję, którą przez lata kształtowały prawo zwyczajowe, ustawy, konwenanse oraz praktyka. Ponieważ konstytucja nie była skodyfikowana, rozwijała się pragmatycznie i pozostawała wystarczająco elastyczna, aby możliwe były jej dalsze zmiany. Zawiera ona liczne zasady prawa [...]. Sądy mają obowiązek przestrzegać wartości i zasad naszej konstytucji, a szczególnie odpowiadają za wskazanie prawnych ograniczeń kompetencji przyznanych każdemu organowi wykonawczemu oraz określenie, czy ich wykonanie narusza te granice. Sądy nie mogą unikać tej odpowiedzialności tylko dlatego, że podniesiona kwestia ma kontekst polityczny.

40. Zasady prawne konstytucji nie są unormowane w ustawach, wynikają one z prawa zwyczajowego. [...] Jako przykłady można wymienić: zasadę, zgodnie z którą wymiar sprawiedliwości jest sprawowany publicznie [Scott v. Scott [1913] AC 417], oraz zasadę rozdziału władz, czyli egzekutywy, Parlamentu i sądów (Ex v. Fire Brigades Union, s. 567–568). W odniesieniu do ich stosowania w ramach wykonywania kompetencji rządowych zasady konstytucyjne mają zastosowanie nie tylko do kompetencji ustawowych, ale dotyczą również prerogatyw. Obejmują np. zasadę, zgodnie z którą egzekutywa nie może realizować prerogatyw w sposób, który pozbawi jednostkę własności bez zapłaty odszkodowania (Burmah Oil Co Ltd v. Lord Advocate [1965] AC 750).

41. Dwie fundamentalne zasady naszego prawa konstytucyjnego są w rozpatrywanej sprawie relewantne. Pierwszą jest zasada suwerenności Parlamentu, zgodnie z którą prawo stanowione przez Koronę w Parlamencie jest najwyższą formą prawa w naszym systemie prawa, którego każdy, włączając w to rząd, musi przestrzegać. Skutki suwerenności Parlamentu nie ograniczają się jednak do uznania statusu ustawodawstwa przyjętego przez Koronę w Parlamencie jako naszej najwyższej formy prawa. W licznych sprawach, poczynając od XVII w., sądy chroniły parlamentarną suwerenność przed zagrożeniami wynikającymi z prerogatyw, przez co demonstrowały, że prerogatywy ogranicza zasada suwerenności Parlamentu. [...] Jako stwierdził Lord Browne-Wilkinson w tej sprawie [*Fire Brigades Union* — M.R.), „historia konstytucyjna tego państwa jest historią prerogatyw Korony podległych jednak nadrzędnym kompetencjom demokratycznie wybranej legislatury jako suwerennego ciała”.

42. Suwerenność Parlamentu mogłaby jednak zostać podważona jako fundamentalna zasada naszej konstytucji, gdyby egzekutywa mogła poprzez wykorzystanie prerogatyw uniemożliwić Parlamentowi wykonywanie władzy ustawodawczej przez dowolnie długi czas. Taka sytuacja zaistniałaby wówczas, gdyby brak było ograniczeń w zakresie prorogowania Parlamentu (z wyjątkiem kilku sytuacji, w których zgodnie z ustawą Parlament mógłby się zebrać nawet w trakcie prorogacji). Nieograniczona kompetencja do prorogacji byłaby niezgodna z zasadą suwerenności Parlamentu.

[...]

44. Z suwerennością parlamentarną nieodłącznie łączy się też to, że prorogacja nie może być nieograniczona. Okazjonalnie przyjmowano ustawowe regulacje dotyczące posiedzeń Parlamentu [...]. Ich istnienie potwierdza konieczność prawnych ograniczeń prawa do prorogacji, nie dotyczy to jednak sytuacji rozpatrywanej w niniejszej sprawie.

45. Parlament nie obraduje permanentnie i jego prorogowanie jest niewątpliwie zgodne z prawem, chociaż w trakcie prorogacji nie może on przyjmować ustaw. We współczesnej praktyce parlamentarnej okres prorogacji jest krótki. Nie ma wątpliwości, że — jeśli chodzi o zgodność prorogacji z suwerennością Parlamentu — jej wpływ na wykonywanie przez Parlament jego ustawowych kompetencji jest relatywnie niewielki. Jaka jest zatem granica prorogacji, której poszanowanie zapewniłoby zachowanie zgodności z zasadą suwerenności Parlamentu?

46. Takie pytanie pojawia się też w przypadku konstytucyjnej zasady odpowiedzialności parlamentarnej [...]. Jak zauważył Lord Bingham of Cornhill w sprawie *Bobb v. Manning* [2006] UKPC 22 pkt. 13, „prowadzenie polityki rządowej przez premiera i kolektywna odpowiedzialność Gabinetu przed Parlamentem leży u podstaw demokracji westminsterskiej”. Ministrowie ponoszą odpowiedzialność przed Parlamentem za pomocą takich mechanizmów, jak obowiązek odpowiedzi na pytania parlamentarne czy stawianie się przed komisjami parlamentarnymi, jak np. parlamentarna komisja kontroli ustawodawstwa delegowanego [...]. Dzięki tym mechanizmom polityka egzekutywy jest poddawana kontroli parlamentarzystów. Egzekutywa jest zobowiązana do raportowania oraz składania wyjaśnień w zakresie podjętych działań. Dzięki tym mechanizmom obywatela są chronieni przed arbitralnym wykonywaniem władzy wykonawczej.

47. W naszym prawie konstytucyjnym i administracyjnym wiele razy powoływano się na zasadę odpowiedzialności parlamentarnej jako uzasadnienie sądowego ograniczenia oraz element konstytucyjnego rozdziału władz [...]. Jej waga jako fundamentalnej zasady konstytucyjnej została również uznana przez sądy.

48. Zasada ta nie jest zagrożona, jeśli Parlament pozostaje prorogowany przez zwyczajowo krótki okres. [...] Im dłuższy jest jednak okres prorogacji Parlamentu, tym większe jest ryzyko, że rząd ponoszący odpowiedzialność zostanie zastąpiony przez rząd, który takiej odpowiedzialności nie będzie ponosił, co stanowi przeciwieństwo demokratycznego modelu państwa. To samo pytanie pojawia się w odniesieniu do suwerenności parlamentarnej: jakie jest prawne ograniczenie w zakresie kompetencji do prorogowania, zgodne ze zdolnością Parlamentu do wykonywania jego konstytucyjnych funkcji?

[...]

50. W niniejszej sprawie odpowiednie ograniczenie w zakresie prawa prorogacji może być wyrażony w ten sposób, że decyzja o prorogacji Parlamentu (lub też rekomendacji skierowanej do monarchy w zakresie prorogowania Parlamentu) będzie niezgodna z prawem, jeśli prorogacja miałaby pozbawić Parlament zdolności do wykonywania jego konstytucyjnych zadań jako legislatury i jako ciała odpowiedzialnego za nadzorowanie egzekutywy, bez należytego uzasadnienia w tym zakresie. W takiej sytuacji sąd będzie interweniował, jeśli skutki prorogacji będą wystarczająco poważne, aby uzasadnić takie wyjątkowe postępowanie.

51. Standard ten może znaleźć zastosowanie w praktyce. Określenie zakresu, w jakim prorogacja ogranicza zdolność Parlamentu do wykonywania jego funkcji ustawodawczej oraz sprawowania nadzoru nad egzekutywą, stanowi trudność nie większą niż w wielu innych sprawach, w których sąd orzeka rutynowo. [...] Sąd może decydować, czy wyjaśnienia premiera w zakresie rekomendowania prorogacji Parlamentu uznać za wystarczające. Dążenie premiera do zakończenia jednej sesji Parlamentu i rozpoczęcie kolejnej z reguły powinno wystarczająco uzasadniać krótki okres prorogacji, co współcześnie jest powszechną praktyką. Tylko w wyjątkowych okolicznościach może być konieczne dodatkowe uzasadnienie. Ale nawet w takiej sytuacji sąd powinien mieć na względzie, że decyzja w zakresie tego, czy rekomendacja skierowana do monarchy dotycząca prorogacji Parlamentu leży w zakresie odpowiedzialności premiera i w związku z tym może, w pewnych okolicznościach, obejmować szeroki zakres rozważań, włączając w to kwestię politycznego wyroku. Dlatego sąd powinien rozważyć wszelkie uzasadnienia, które można zaproponować, uwzględniając odpowiedzialność, doświadczenie premiera oraz odpowiedni stopień ostrożności. W ostateczności to do sądu należy zbadanie, czy premier nie przekroczył granic prawa. Jeśli nie, kluczowe jest pytanie, czy konsekwencje są wystarczająco poważne, aby potrzebna była interwencja sądu.

KONKLUZJA W ZAKRESIE ZASADNOŚCI ORZEKANIA W SPRAWIE

Powracając do kwestii wystarczającego uzasadnienia, czy rekomendacja premiera przedłożona królowej była zgodna z prawem, to wyrażamy stanowcze przekonanie, że była ona wystarczająco uzasadniona. Jak wyjaśniliśmy, [...] sądy mogą orzekać w zakresie prerogatyw. Sąd będzie orzekał w tej sprawie, stosując prawne standardy, które opisaliśmy. Nie dotyczy to standardu związanego ze sposobem wykonywania prerogatyw w granicach określonych prawem. Wręcz przeciwnie, ten standard wskazuje na ograniczenia władzy i konieczność ustalenia granic między prerogatywami, z jednej strony, oraz działaniem konstytucyjnych zasad suwerenności parlamentarnej, a także odpowiedzialnego rządu, z drugiej strony.

ALTERNATYWNA PODSTAWA SKARGI

53. W uzupełnieniu do argumentacji podważającej rekomendację premiera z uwagi na jej skutki skarżący (Miller i Cherry) zdecydowali się również podważyć

rekomendację na podstawie motywów premiera. Jak wyjaśniliśmy, premier jasno wyraził swoją opinię, że prorogacja w trakcie jego negocjacji z Unią Europejską była korzystna, ponieważ istniało realne ryzyko, że Zjednoczone Królestwo może opuścić UE bez umowy, chyba że na akceptowalnych warunkach. Od tego czasu większość w Parlamencie była przeciwna wystąpieniu z Unii Europejskiej bez umowy i możliwe było, że Parlament nie dopuści do takiego rozwiązania. W takich okolicznościach prawdopodobnym celem wskazania takiego okresu prorogacji w tym właśnie momencie było uniemożliwienie Parlamentowi wykonywania jego funkcji prawodawczych, do czasu zakończenia negocjacji.

[...]

CZY REKOMENDACJA BYŁA LEGALNA?

55. Warto przypomnieć, jakie założenia legły u podstaw naszej konstytucji. Żyjemy w państwie demokracji przedstawicielskiej. Izba Gmin sprawuje władzę, ponieważ naród dokonał wyboru jej członków. Rząd nie pochodzi z bezpośrednich wyborów [...]. Rząd sprawuje władzę, ponieważ legitymuje się zaufaniem Izby Gmin. W demokracji nie ma innej legitymacji do sprawowania władzy. Oznacza to, że rząd jest odpowiedzialny przed Izbą Gmin, jak również przed Izbą Lordów za swoje działania. Kompetencje do rządzenia posiada egzekutywa, a nie Parlament czy sądy. W związku z tym pierwsze pytanie dotyczy tego, czy działania premiera mają negatywny wpływ na konstytucyjną rolę Parlamentu w zakresie kontroli rządu.

56. Odpowiedź jest oczywiście twierdząca. To nie była klasyczna prorogacja [...]. Uniemożliwiła ona Parlamentowi wykonywanie jego konstytucyjnej roli w okresie od pięciu do ośmiu tygodni między feriami parlamentarnymi a terminem wyjścia z Unii Europejskiej określonym na 31 października. Parlament mógł zdecydować o odroczeniu prac parlamentarnych i organizacji w tym czasie konferencji partyjnych, jednak biorąc pod uwagę wyjątkową sytuację w Zjednoczonym Królestwie, jego członkowie mogli stwierdzić, że nadzór parlamentarny nad działalnością rządu w okresie poprzedzającym dzień wyjścia jest ważniejszy i zrezygnować z tego kroku lub mogli z tego powodu przynajmniej ograniczyć zwyczajowy okres konferencji. Nawet gdyby parlamentarzyści postanowili odroczyć prace zwyczajowo na trzy tygodnie, w dalszym ciągu mogliby wykonywać swoje funkcje w zakresie kontroli rządu. Prorogacja pozabawiała ich takiej możliwości.

57. Taka przerwa w procedurze egzekwowania odpowiedzialności rządu w pewnych okolicznościach może nie mieć znaczenia. Przedstawione wcześniej okoliczności były jednak wyjątkowe. Dzień 31 października 2019 r. oznaczał fundamentalną zmianę w konstytucji Wielkiej Brytanii. Osąd, czy należy ją postrzegać jako pozytywną, nie należy do tego, ani do jakiegokolwiek innego sądu. O tym musi zdecydować naród. Jednak Parlament, a w szczególności Izba Gmin — demokratycznie wybrani przedstawiciele narodu — mają niekwestionowane prawo do wyrażenia opinii w zakresie tego, jak ta zmiana nastąpi. Izba Gmin zaprezentowała swoje stanowisko we wnioskach

przeciwko wystąpieniu z UE bez umowy oraz w European Union (Withdrawal) (No 2) Act 2019, z których wynika, że nie popierała premiera w tej kwestii [...].

58. Następne pytanie dotyczy tego, czy istnieje odpowiednie uzasadnienie do podjęcia działań, które tak poważnie wpłynęły na fundamenty naszej demokracji. Oczywiście rząd musi dysponować daleko idącą swobodą w podejmowaniu decyzji. Nie zajmuje się motywacją premiera w zakresie działań, które podjął, ale tym, czy istniał powód podjęcia takiego działania. Z dokumentów przywołanych wcześniej wynika, że nie było uzasadnienia do wstrzymania prac parlamentu na pięć tygodni.

59. Dowód przedstawiony przez sir Johna Majora nie budzi wątpliwości. Czas potrzebny na przygotowanie przemowy królowej jest różny w zależności od programu. Najczęściej jest to jednak od czterech do sześciu dni. [...] Lista projektów ustaw, które będą rozpatrywane na kolejnej sesji, jest zwykle ustalana po przeprowadzeniu dyskusji z premierem, a Gabinet jest proszony o wyrażenie zgody. Samo przygotowywanie przemowy nie zajmuje dużo czasu, jeśli jej treść nie budzi wątpliwości. Sir John Major nigdy nie spotkał się z sytuacją, w której rząd potrzebowałby aż pięciu tygodni do ustalenia terminarza prac legislacyjnych.

60. Również w 17. punkcie swojego memorandum Nikki da Costa sugeruje, że rząd potrzebuje pięciu tygodni na opracowanie terminarza prac legislacyjnych i opisuje nową sesję oraz przemowę królowej, jednak nie mówi nic na temat przyczyn tak długiego okresu przygotowań. [...] Propozycja była ostrożna, aby zapewnić odpowiedni czas zarówno przed, jak i po spotkaniu Rady Europejskiej zaplanowanej na 17–18 października. Nie tłumaczy to jednak, dlaczego konieczne było ograniczenie czasu na kwestie związane z brexitem. Da Costa nie przedstawił również, jaki czas był potrzebny Parlamentowi do zaakceptowania nowej umowy w sprawie wystąpienia, zgodnie z art. 13 European Union (Withdrawal) Act 2018, oraz przyjęcia koniecznych rozwiązań prawnych. [...] Być może najbardziej wymowne jest to, że w memorandum nie omówiono przeciwstawnych wartości, jakie leżą u podstaw prorogacji oraz odroczenia, co może prowadzić do mylnego wniosku, że są to w zasadzie takie same instytucje [...]

61. Na podstawie zebranych dowodów nie możemy sformułować konkluzji, że istniały jakiegokolwiek powody, aby rekomendować królowej prorogowanie Parlamentu aż na pięć tygodni, od 9–12 września aż do 14 października. Wobec braku innych dowodów nie możemy spekulować, jakie inne powody mogłyby stanowić podstawę prorogacji. Wynika z tego, że decyzja w tym zakresie nie była zgodna z prawem.

PRZYWRÓCENIE STANU POPRZEDNIEGO

62. Pani Miller wniosowała o stwierdzenie, że rekomendacja skierowana do królowej była nielegalna i możemy ją wydać. Pytanie dotyczy tego, czy powinniśmy zrobić coś więcej w celu jasnego określenia prawnych konsekwencji. Sąd Wewnętrzny poszedł dalej i stwierdził nie tylko, że rekomendacja była niezgodna z prawem, ale również, że „jakiegokolwiek prorogacja, która wynika z tego, jest niezgodna z prawem, a przez to nieważna”. Kluczowe jest pytanie, czy Parlament został prorogowany, czy też nie.

63. Rząd argumentował, że na to pytanie nie można udzielić odpowiedzi czy też stwierdzić, że prorogacja była nieważna, ponieważ byłoby to sprzeczne z art. 9 ustawy o prawach z 1688 r. [Bill of Rights of 1688 — M.R.], ustawy przyjętej przez Parlament Anglii oraz Walii, lub też byłoby to szersze uprzywilejowanie Parlamentu w zakresie spraw należących do jego „wyłącznej kompetencji”. Sama prorogacja, jak wskazano, stanowiła „postępowanie w Parlamencie”, którego nie można zakwestionować w żadnym sądzie. [...]

64. Art. 9 stanowi, że „wolność słowa i debat lub postępowań w Parlamencie nie będzie powodem do stawiania w stan oskarżenia lub kwestionowania w jakimkolwiek sądzie lub miejscu poza Parlamentem”. [...]

65. Przede wszystkim należy zauważyć, że są to akty prawne Parlamentu. Jedną z podstawowych roli sądów jest interpretowanie takich aktów. Ostatni przykład takiej interpretacji artykułu 9 można odnaleźć w sprawie *R. v. Chaytor* [2010] UKSC 52; [2011] 1 AC 684. Sprawa dotyczyła zarzutów nadużyć finansowych stawianych kilku parlamentarzystom. Twierdzili oni jednak, że zarzuty dotyczą „postępowań w Parlamencie”, i nie mogą być rozpatrywane poza Parlamentem, w tym również przez żaden sąd. Poszerzony skład sędziowski dziewięciu sędziów stwierdził jednogłośnie, że zarzut dotyczący wydatków nie wpisuje się w termin „postępowanie w Parlamencie”, jak również nie stanowi wyłącznej kompetencji Parlamentu [...].

66. Z opisanej sprawy wynika, że pozostaje w gestii sądu, a nie Parlamentu określenie zakresu przywilejów parlamentarnych [...]; kluczową kwestią, w celu realizacji której art. 9 został ustanowiony, jest „wolność słowa oraz debaty w Izbach Parlamentu oraz komisjach parlamentarnych” [...]; wyłączna kompetencja odnosi się do Parlamentu, a wyłącznym prawem każdej izby jest realizacja własnych celów bez podlegania wpływom innych podmiotów [...].

[...]

68. Prorogacja dotyczy Izby Lordów i członków obu izb, nie może być jednak opisana jako „postępowanie w Parlamencie”. Nie jest to również decyzja żadnej z izb Parlamentu. Zupełnie przeciwnie, jest ona narzucana izbom z zewnątrz. [...]

69. Dlatego w zakresie stwierdzenia ważności samej prorogacji sąd nie jest ograniczony artykułem 9, jak również jakimkolwiek innym parlamentarnym przywilejem. Logicznym podejściem do tej kwestii jest rozpoczęcie od początku, tj. od rekomendacji, która do prorogacji doprowadziła. Rekomendacja była niezgodna z prawem. Wydanie tej rekomendacji było bowiem poza zakresem kompetencji premiera. Oznacza to, że prorogacja była nieważna i nie wywołała skutków [...]. Doprowadziła do wydania zarządzenia przez Tajną Radę, które — jako wydane na podstawie niezgodnej z prawem rekomendacji — samo również było niezgodne z prawem i powinno zostać unieważnione. [...]

70. Wynika z tego, że Parlament nie został prorogowany i sąd powinien wydać wyrok, która przywróci stan sprzed prorogacji. Otrzymaliśmy informację od przedstawiciela premiera, że podejmie „wszelkie niezbędne kroki w celu realizacji każdego wyroku wydanego przez sąd” i oczekujemy, że zrealizuje złożoną deklarację. Jednak

wydaje się, że skoro Parlament nie został prorogowany, to kroki, jakie należy podjąć, leżą w gestii Parlamentu. Nie ma potrzeby, aby ponownie zwoływać Parlament na podstawie Meeting of Parliament Act 1797. Parlament nie musi również głosować w sprawie odroczenia, chyba że istnieją reguły parlamentarne, które na to pozwalają i których nie jesteśmy świadomi. Przewodniczący Izby Gmin oraz przewodniczący Izby Lordów mogą w związku z tym podjąć niezwłoczne kroki w celu umożliwienia każdej z izb jak najszybszego zebrania się na posiedzenie w celu ustalenia dalszego procedowania. Będzie to, rzecz jasna, procedowanie w Parlamencie, którego nie będzie mógł zakwestionować żaden sąd.

[...]

Tłumaczenie i opracowanie: *Marcin Rulka**

* **Dr Marcin Rulka**, Wyższa Szkoła Kadr Menedżerskich w Koninie, marcinrulka2@o2.pl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2617-2148>