

GLOSZY I OMÓWIENIA ORZECZEŃ

Jakub Karczewski¹
(opracowanie i przekład)

[2019] UKSC 41
Apelacje od: [2019] EWHC 2381 (QB)
i [2019] CSIH 49

WYROK [SĄDU NAJWYŻSZEGO WIELKIEJ BRYTANII]²
[w sprawach]
Królowa (na wniosek Miller) (wnosząca apelację) przeciwko
premierowi (pozwany w postępowaniu apelacyjnym)
Cherry i inni (pozwani w postępowaniu apelacyjnym)
przeciwko Adwokatowi Generalnemu do spraw
Szkocji (wnoszący apelację) (Szkocja)
wydany w składzie
Lady Hale, Prezes
Lord Reed, Wiceprezes
Lord Kerr
Lord Wilson
Lord Carnwath

1 Za lekturę wcześniejszej wersji przekładu i cenne uwagi dziękuję dr. Mikołajowi Barczentewiczowi (Uniwersytet Oksfordzki, Uniwersytet w Surrey) i dr. Wiesławowi Staśkiewiczowi (Uniwersytet Warszawski). Ponadto dziękuję Paulinie Piądlowskiej za konsultacje poprawnościowe, Michałowi Piechocie za konsultacje terminologiczne i Magdzie Wojnowskiej za konsultacje translatorskie. Odpowiedzialność za wszelkie niedociągnięcia spoczywa oczywiście wyłącznie na mnie. Przekład z przypisami objaśniającymi oraz wprowadzenie do przekładu są dostępne na mojej stronie w serwisie Academia.edu: < <https://uw.academia.edu/JakubKarczewski> >.

2 Słowa i cudzysłowy pojawiające się w tekście przekładu w nawiasach kwadratowych nie znajdują się w tekście oryginalnym, ale wynikają one z kontekstu. W tekście przekładu wyrażono je wprost, aby ułatwić jego lekturę (przyp. J.K.).

**Lord Hodge
Lady Black
Lord Lloyd-Jones
Lady Arden
Lord Kitchin
Lord Sales**

24 września 2019 r.

**po rozpoznaniu [spraw na rozprawie]
17, 18 i 19 września 2019 r.³**

[Wyliczenie wnoszących apelacje, pozwanych w postępowaniu apelacyjnym, ich pełnomocników oraz interwenientów w sprawach pominięte].

LADY HALE I LORD REED OGŁASZAJĄCY WYROK SĄDU:

1. Należy podkreślić, że kwestią podniesioną w rozpatrywanych apelacjach nie jest to, kiedy ani na jakich warunkach Wielka Brytania ma wystąpić z Unii Europejskiej. Kwestią tą jest to, czy rada, żeby zawiesić parlament od dnia przypadającego między 9 a 12 września [2019 r.] do 14 października [2019 r.], udzielona przez premiera 27 lub 28 sierpnia 2019 r. Jej Królewskiej Mości, jest zgodna z prawem. Wskazana kwestia powstała w okolicznościach, które nigdy wcześniej nie zaszły i które najprawdopodobniej nigdy więcej nie zajdą. Jest to kwestia, która nie powstanie ponownie. Nasze prawo jest jednak nawykłe do radzenia sobie z takimi zadaniami i zapewnia instrumenty prawne pozwalające znaleźć rozwiązanie.

Czym jest zawieszenie [parlamentu]?

2. Parlament obraduje na sesjach, które zwykle trwają około roku, choć zdarza się, że trwają krócej bądź, tak jak obecna sesja, dużo dłużej.

³ Wszystkie wyróżnienia graficzne w tekście (kursywa, podkreślenia, czcionka pogrubiona, wyciągnięte kursywy, cudzysłowy, nawiasy itd. jak w tekście oryginalnym (przyp. J.K.).

Zawieszenie parlamentu kończy daną sesję. Następna rozpoczyna się, zazwyczaj niedługo potem, mową tronową. Kiedy parlament jest zawieszony, żadna z jego izb nie może odbywać posiedzeń, obradować ani uchylać ustaw. Żadna z izb nie może debatować nad polityką rządu. Członkowie żadnej z izb [– posłowie do Izby Gmin ani członkowie Izby Lordów –] nie mogą kierować do ministrów pisemnych ani ustnych interpelacji. Nie mogą także odbywać posiedzeń ani wysłuchiwać zeznań w ramach komisji. Co do zasady prace nad projektami ustaw, które nie przeszły jeszcze wszystkich etapów [procedury ustawodawczej], zostają przerwane i na kolejnej sesji parlamentu trzeba rozpocząć je od nowa. W pewnych okolicznościach poszczególne projekty ustaw można przełożyć na następną sesję i kontynuować prace nad nimi od miejsca, w którym je przerwano. Rząd pozostaje u władzy i może wykonywać swoje kompetencje do stanowienia ustawodawstwa delegowanego i wprowadzania go w życie. Może on także wykonywać wszystkie inne [swoje] kompetencje określone prawem. Nie może [natomiast] zapewnić uchwalenia ustaw ani uzyskać zgody parlamentu na dalsze wydatki.

3. Decyzji o tym, kiedy należy zawiesić parlament, nie podejmuje parlament. Jest to prerogatywa wykonywana przez Koronę za radą Tajnej Rady. W praktyce, jak zauważono w notatce Biblioteki Izby Gmin nr 8589 z 11 czerwca 2019 r., „od ponad wieku ta procedura jest w Wielkiej Brytanii formalnością – rząd doradza Koronie zawieszenie [parlamentu], a [Korona] postępuje zgodnie z udzieloną jej radą”. Teoretycznie monarcha mógłby udać się do parlamentu i osobiście proklamować jego zawieszenie, ale ostatnim monarchą, który to uczynił, była królowa Wiktoria w 1854 r. Zgodnie z obecną praktyką proklamację przyjmuje się w formie rozporządzenia królewskiego na kilka dni przed faktycznym zawieszeniem [parlamentu]. Rozporządzenie królewskie określa przedział dni, w których parlament można zawiesić, oraz dzień, w którym okres zawieszenia dobiega końca. Lord Kanclerz przygotowuje upoważnienie opatrzone wielką pieczęcią i wydaje odpowiednie polecenia członkom komisji [królewskiej]. W dniu wybranym na dzień zawieszenia [parlamentu] członkowie komisji [królewskiej] wkraczają do Izby Lordów, wzywa się Izbę Gmin, odczytuje się zarządzenie monarchy o powołaniu komisji [królewskiej] i oficjalnie zawiesza się parlament.

4. Zawieszenie parlamentu należy odróżnić od jego rozwiązania. Rozwiązanie parlamentu oznacza koniec danego parlamentu. Posłowie do Izby Gmin tracą status posłów. Następnie przeprowadza się wybory parlamentarne, żeby wyłonić nową Izbę Gmin. Rząd pozostaje u władzy, ale jest ograniczony konwenansami dotyczącymi tego, co w tym okresie może robić. Współcześnie rozwiązanie [parlamentu] jest zwykle poprzedzone krótkim okresem jego zawieszenia.

5. Rozwiązanie parlamentu również było niegdyś prerogatywą Korony, ale obecnie reguluje je Ustawa z 2011 r. o kadencji parlamentu. Stanowi ona, że wybory parlamentarne odbywają się co pięć lat, a wybory przedterminowe można przeprowadzić tylko w dwóch przypadkach – kiedy Izba Gmin większością co najmniej dwóch trzecich liczby posłów do Izby Gmin (z uwzględnieniem mandatów nieobsadzonych) zagłosuje za przeprowadzeniem wyborów przedterminowych bądź kiedy Izba Gmin wyrazi rządowi Jej Królewskiej Mości wotum nieufności i w ciągu 14 dni nikomu nie uda się stworzyć rządu, któremu Izba Gmin udzieli wotum zaufania. [Zgodnie z ustawą] parlament zostaje rozwiązany na 25 dni [roboczych] przed dniem wyborów. Nie można go rozwiązać w inny sposób. [Ponadto] ustawa wyraźnie stanowi, że nie wpływa ona na kompetencję Jej Królewskiej Mości do zawieszenia parlamentu (art. 6 ust. 1).

6. Zawieszenie [parlamentu] trzeba również odróżnić od odroczenia posiedzenia izby i od przerwy w pracach izby. O tych sprawach decyduje nie Korona działająca za radą premiera, lecz każda z izb przez przyjęcie odpowiedniego wniosku. Izby mogą zarządzić przerwę w pracach w różnym czasie, niezależnie od siebie. W Izbie Gmin z odpowiednim wnioskiem występuje premier, a w Izbie Lordów – Lord Przewodniczący. W trakcie przerwy w pracach nie odbywają się posiedzenia izby, ale poza tym prace parlamentarne toczą się normalnie – komisje mogą odbywać posiedzenia, można też kierować pisemne interpelacje, a [ministrowie] muszą na nie odpowiadać.

Okres poprzedzający obecne zawieszenie [parlamentu]

7. Jak powszechnie wiadomo, zgodnie z Ustawą z 2015 r. o referendum w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej 23 czerwca 2016 r. odbyło się referendum, w którym większość głosujących opowiedziała się za wystąpieniem [Wielkiej Brytanii] z Unii Europejskiej. Formalnie rzecz biorąc, wynik referendum nie był prawnie wiążący. Rząd zobowiązał się jednak do jego uszanowania i odtąd wynik ten traktuje się jako politycznie i demokratycznie wiążący. Kolejne rządy i parlament działają na podstawie tego założenia. Tuż po referendum premier David Cameron podał się do dymisji. Urząd premiera objęła Theresa May, którą wybrano wcześniej na przewodniczącą Partii Konserwatywnej.

8. Mechanizm wystąpienia z Unii Europejskiej jest określony w art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej⁴. Przepis ten stanowi, że każde państwo członkowskie może podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii „zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi”. Państwo członkowskie, które się na to zdecyduje, ma obowiązek zawiadomić Radę Europejską o swoim zamiarze. Unia [Europejska] musi następnie wynegocjować i zawrzeć z tym państwem członkowskim umowę „określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią”. Traktaty unijne przestają mieć zastosowanie do tego państwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w razie jej niezawarcia, dwa lata po zawiadomieniu Rady Europejskiej, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z tym państwem członkowskim jednomyślnie zdecyduje o przedłużeniu tego okresu.

9. 2 października 2016 r. Theresa May ogłosiła, że zamierza zawiadomić Radę Europejską, zgodnie z art. 50 [Traktatu o Unii Europejskiej], przed końcem marca 2017 r. Gina Miller i inni zakwestionowali kompetencję premier do zawiadomienia Rady Europejskiej bez upoważnienia wyrażonego w ustawie. Skargę tę uwzględniono – zob. *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5; [2018] AC 61.

4 Tłumaczenie tego przepisu opiera się na oficjalnej wersji polskiej Traktatu o Unii Europejskiej: < https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0009.02/DOC_1&format=PDF >, dostęp: 27 września 2020 r. (przyp. J.K.).

Parlament zareagował [na ten wyrok] uchwaleniem Ustawy z 2017 r. o zawiadomieniu o zamiarze wystąpienia z Unii Europejskiej. Ustawa ta uzyskała sankcję królewską 16 marca 2017 r. i upoważniła premier do zawiadomienia [Rady Europejskiej o zamiarze wystąpienia przez Wielką Brytanię z Unii Europejskiej]. Theresa May uczyniła to 29 marca 2017 r.

10. 3 maja 2017 r. ówczesny parlament został rozwiązany, a 8 czerwca 2017 r. przeprowadzono wybory parlamentarne. W ich wyniku Theresa May straciła bezwzględną większość w Izbie Gmin, ale zdołała stworzyć rząd dzięki umowie o „zaufaniu i wsparciu” zawartej z Północnoirlandzką Demokratyczną Partią Unionistów. Negocjacje z Radą Europejską w sprawie umowy o wystąpieniu [z Unii Europejskiej] prowadzono dalej.

11. Przez ten czas parlament podjął niektóre z działań legislacyjnych potrzebnych do przygotowania prawa brytyjskiego do wystąpienia [Wielkiej Brytanii] z Unii [Europejskiej]. 26 czerwca 2018 r. weszła w życie Ustawa z 2018 r. o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Krótko mówiąc, na „dzień wystąpienia” [z Unii] wyznaczyła ona 29 marca 2019 r., przy czym umożliwiła zmianę tej daty na późniejszą za pomocą aktu ustawodawstwa delegowanego (art. 20). Z dniem wystąpienia [z Unii] wskazana ustawa uchyla Ustawę z 1972 r. o Wspólnotach Europejskich – ustawę przewidującą przystąpienie Wielkiej Brytanii do [organizacji], która później stała się Unią Europejską. Ustawa z 2018 r. o wystąpieniu z Unii Europejskiej utrzymała jednak w mocy znaczną część istniejącego prawa Unii Europejskiej jako prawo [krajowe] Wielkiej Brytanii, przy czym przewidziała możliwość wprowadzania, [aktami] ustawodawstwa delegowanego, zmian [w tak utrzymanym w mocy prawie Unii Europejskiej] oraz wyjątków [od tego prawa]. Co najważniejsze, art. 13 tej ustawy wymaga zatwierdzenia przez parlament umowy o wystąpieniu [z Unii Europejskiej] zawartej przez rząd. W skrócie – przepis ten stanowi, że umowę o wystąpieniu można ratyfikować wyłącznie wtedy, gdy: (a) minister Korony złożył w parlamencie oświadczenie o osiągnięciu porozumienia politycznego, odpis wynegocjowanej umowy o wystąpieniu i odpis dokumentu określającego ramy przyszłych stosunków [z Unią Europejską]; (b) Izba Gmin zatwierdziła umowę o wystąpieniu i dokument określający ramy przyszłych stosunków [z Unią Europejską]; (c) Izba Lordów przyjęła do

wiadomości zarówno tę umowę, jak i ten dokument i (d) uchwalono ustawę przewidującą wdrożenie umowy o wystąpieniu.

12. 25 listopada 2018 r. zawarto umowę o wystąpieniu, określającą warunki „płynnego i uporządkowanego wystąpienia [Wielkiej Brytanii] z Unii Europejskiej”, oraz przyjęto deklarację polityczną, określającą ramy przyszłych stosunków [Wielkiej Brytanii z Unią Europejską], które mają zostać wynegocjowane do końca 2020 r. Izba Gmin odrzuciła jednak tę umowę trzykrotnie – 15 stycznia 2019 r. (stosunkiem głosów 432 do 202), 12 marca 2019 r. (stosunkiem głosów 391 do 242) i 29 marca 2019 r. (stosunkiem głosów 344 do 286).

13. 20 marca 2019 r. premier zwróciła się do Rady Europejskiej o przedłużenie [dwuletniego] okresu między zawiadomieniem Rady Europejskiej o zamiarze wystąpienia z Unii Europejskiej a wystąpieniem z Unii. [Rada Europejska] wyraziła zgodę na przedłużenie tylko do 12 kwietnia 2019 r. Jednak 8 kwietnia 2019 r. uchwalono Ustawę z 2019 r. o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Wskazana ustawa nałożyła na ministra Korony obowiązek wystąpienia, tego samego lub następnego dnia, z wnioskiem o wyrażenie przez Izbę Gmin zgody na to, by premier zwróciła się o przedłużenie [wskazanego okresu] do określonego dnia, a na premier – w razie przyjęcia tego wniosku [przez Izbę Gmin] – nałożyła obowiązek zwrócenia się o to przedłużenie. Zgodnie ze wspomnianą ustawą premier zwróciła się o przedłużenie, na co 10 kwietnia 2019 r. [Rada Europejska] przystała – [okres między zawiadomieniem Rady Europejskiej o zamiarze wystąpienia z Unii Europejskiej a wystąpieniem z Unii] przedłużono do 31 października 2019 r. 11 kwietnia 2019 r. przyjęto rozporządzenie zmieniające „dzień wystąpienia” (Rozporządzenie z 2019 r. wprowadzające poprawkę nr 2, dotyczącą dnia wystąpienia, do Ustawy z 2018 r. o wystąpieniu z Unii Europejskiej (SI 2019/859)). Tym samym w obecnym stanie prawnym, wyznaczonym przez art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej i Ustawę z 2018 r. o wystąpieniu z Unii Europejskiej, data wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii to 31 października 2019 r. – niezależnie od tego, czy wystąpienie nastąpi na podstawie umowy o wystąpieniu czy też bez niej (niemniej ta kwestia jest obecnie uregulowana w Ustawie nr 2 z 2019 r. o wystąpieniu z Unii Europejskiej; zob. pkt 22 poniżej).

14. 7 czerwca 2019 r. Theresa May ustąpiła z funkcji przewodniczącej Partii Konserwatywnej, a 24 lipca [2019 r.] – po wyborze przez Partię Konserwatywną Borisa Johnsona na nowego przewodniczącego – ze stanowiska premiera. Boris Johnson wielokrotnie wyraźnie zaznaczał, że jego zdaniem Rada Europejska zgodzi się na zmiany w umowie o wystąpieniu wyłącznie wtedy, gdy ryzyko wystąpienia Wielkiej Brytanii [z Unii Europejskiej] bez umowy uzna ona za realne. Mianował on Michaela Gove’a ministrem Kancelarii Gabinetu i powierzył mu zadanie przygotowania [Wielkiej Brytanii] do wystąpienia [z Unii Europejskiej] bez umowy. Jasne było jednak także to, że większość w Izbie Gmin nie poprze wystąpienia bez umowy.

Obecne zawieszenie [parlamentu]

15. 28 sierpnia 2019 r. Jacob Rees-Mogg, Lord Prezes Tajnej Rady i rzecznik rządu w Izbie Gmin, baronessa Evans z Bowes Park, rzeczniczka rządu w Izbie Lordów, oraz Mark Spencer, naczelny rzecznik dyscypliny partyjnej [Partii Konserwatywnej w Izbie Gmin], wzięli udział w posiedzeniu Tajnej Rady zorganizowanym przez królową w zamku Balmoral. [Na posiedzeniu] przyjęto rozporządzenie królewskie, zgodnie z którym „parlament ma zostać zawieszony [na okres] od dnia przypadającego nie wcześniej niż w poniedziałek 9 września 2019 r. i nie później niż w czwartek 12 września 2019 r. do poniedziałku 14 października 2019 r.”, a Lord Kanclerz „ma przygotować i wydać w zwykły sposób upoważnienie do zawieszenia parlamentu”. Wiadomo, że zatwierdzając zawieszenie [parlamentu], Jej Królewska Mość działała na podstawie rady udzielonej jej przez premiera. Nie jest [natomiast] znana treść rozmowy, w której premier udzielił Jej Królewskiej Mości tej rady. Nie wiadomo [również], czy przed wskazanym posiedzeniem Tajnej Rady bądź po nim jej zebrani członkowie odbyli ze sobą rozmowę, a jeśli tak – to jaka była jej treść. Ponieważ nie wiadomo, co powiedziano królowej, nie można formułować na ten temat żadnych wniosków.

16. Znana jest [jednak] treść trzech dokumentów poprzedzających [udzielenie królowej] wskazanej powyżej rady. Załączono je do oświadczenia złożonego przez świadka Jonathana Jonesa, Radcę Skarbu Państwa i Szefa

Rządowego Departamentu Prawnego. Z jego zeznań wynika, że kierowany przez niego urząd wyraźnie wskazał wszystkim właściwym urzędom, w tym Kancelarii Premiera, obowiązek starannego wyszukania i przedstawienia wszelkich informacji istotnych z punktu widzenia wniosku Giny Miller.

17. Pierwszym ze wspomnianych dokumentów jest notatka służbowa datowana na 15 sierpnia 2019 r., sporządzona przez Nikki da Costę, dyrektor do spraw legislacyjnych w Kancelarii Premiera, dla premiera i przekazana do wiadomości siedmiu innym osobom, w tym sir Markowi Sedwillowi, sekretarzowi gabinetu, i Dominikowi Cummingsowi, specjalnemu doradcy [premiera]. Kluczowe ustalenia zawarte w tej notatce są następujące:

- Obecna sesja [parlamentu] jest najdłuższą sesją od czasu, kiedy rozpoczęto prowadzenie [ich] rejestru. Dlatego też [prace nad realizacją] programu legislacyjnego poprzedniego rządu są już prawie całkiem ukończone. Menedżerowie [parlamentarni rządu] w Izbie Gmin i Izbie Lordów zwracają się o nowe projekty ustaw, aby zapewnić efektywne wykorzystanie czasu przez parlament. Gdyby jednak wniesiono nowe projekty ustaw, sesja musiałaby trwać dalej przez okres od czterech do sześciu miesięcy. W przeciwnym razie prace nad projektami zostałyby przerwane wraz z końcem sesji.
- Datę końca obecnej sesji, tj. datę zawieszenia [parlamentu], wybrano po wyważeniu [potrzeby] „domknięcia” [projektów ustaw], tj. doprowadzenia do końca prac nad projektami ustaw, które niewiele dzieli od [przekazania ich królowej w celu uzyskania] sankcji królewskiej, z [potrzebą] „nietrwonienia czasu, który można byłoby wykorzystać na [prace nad] nowymi ustawami na następnej sesji”. Bardzo niewiele projektów ustaw nadaje się do „domknięcia”, co sugeruje zakończenie obecnej sesji we wrześniu. Zaleca się zwrócenie się o zawieszenie [parlamentu] od dnia przypadającego między 9 a 12 września [2019 r.].
- Otwarcie nowej sesji mową tronową będzie możliwe w tygodniu rozpoczynającym się 14 października [2019 r.]. Jakakolwiek wcześniejsza data „będzie w najwyższym stopniu wymuszona”.
- Z politycznego punktu widzenia jest konieczne, by posiedzenia parlamentu odbyły się zarówno przed posiedzeniem Rady Europejskiej (zaplanowanym na 17 i 18 października [2019 r.]), jak i po nim. Jeśli

królowa wygłosi mowę tronową 14 października [2019 r.], to zwykła sześciodniowa debata zakończy się kluczowymi głosowaniami 21 i 22 października [2019 r.]. Parlament będzie mógł [zatem] przeprowadzić debatę nad ogólnym stanowiskiem rządu w sprawie brexitu [jeszcze] przed posiedzeniem Rady Europejskiej, a gdy wynik tego posiedzenia będzie już znany – będzie mógł nad tym stanowiskiem zagłosować.

- Trzeba przyznać, że „samo zawieszenie [parlamentu], [potraktowane] odrębnie od mowy tronowej, jest przedstawiane jako możliwy sposób powstrzymania posłów do Izby Gmin przed podejmowaniem działań w okresie poprzedzającym wystąpienie Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej 31 października 2019 r.”. Zaproponowane daty [początku i końca zawieszenia parlamentu] mają na celu rozproszenie tych obaw dzięki zagwarantowaniu, że parlament będzie obradował przez trzy tygodnie poprzedzające wystąpienie [Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej] i że zawieszenie [parlamentu] będzie trwało najwyżej siedem dni dłużej od zwykłej przerwy na zjazdy [partii politycznych].
- Okresy zawieszenia [parlamentu] trwają zazwyczaj krócej niż dziesięć dni, choć zdarzają się i dłuższe. Niniejsza propozycja oznacza, że parlament zostanie zawieszony na okres nieprzekraczający 34 dni kalendarzowych. Biorąc jednak pod uwagę przerwę na zjazdy [partii politycznych], liczba [rzeczywiście] straconych dni obrad będzie znacznie mniejsza.
- Premier zaznaczył „Tak” przy zaleceniu [zawartym w streszczonej w tym punkcie notatce], żeby jego prywatny sekretarz parlamentarnej zwrócił się do Pałacu o zawieszenie [parlamentu] od dnia przypadającego między poniedziałkiem 9 września [2019 r.] a czwartkiem 12 września [2019 r.] i o [wygłoszenie] mowy tronowej w poniedziałek 14 października [2019 r.].

18. Drugi ze wspomnianych powyżej dokumentów to odrębne uwagi premiera dotyczące wskazanej notatki służbowej, datowane na 16 sierpnia [2019 r.]. Ich treść jest następująca:

„(1) Ta cała wrześniowa sesja to korowody wymyślone (słowa wykreślone) po to, żeb (sic) posłowie mogli się wykazać przed opinią publiczną”.

„(2) Nie widzę więc nic szczególnie wstrząsającego w tym zawieszeniu [parlamentu]”.

„(3) Jak zauważa (sic) Nikki, wypada to W SEZONIE ZJAZDOWYM, więc straconych dni obrad jest w rzeczywistości bardzo mało”⁵.

19. Trzecim ze wspomnianych powyżej dokumentów jest kolejna notatka służbowa, datowana na 23 sierpnia [2019 r.], sporządzona przez Nikki da Costę dla premiera i przekazana do wiadomości pięciu osobom, w tym sir Markowi Sedwillowi i Dominikowi Cummingsowi. Notatka przedstawia propozycję harmonogramu działań, w tym rozmowę telefoniczną premiera z Jej Królewską Mością we wtorek 27 sierpnia [2019 r.] o 18:00 w celu oficjalnego doradzenia jej zawieszenia [parlamentu], nazajutrz posiedzenie Tajnej Rady, po nim posiedzenie gabinetu w formie telekonferencji, a po nim [wydanie] komunikatu prasowego. [Do notatki] załączono projekt uwag na posiedzenie gabinetu i projekt listu do posłów do Izby Gmin (zatwierdzony przez naczelnego rzecznika dyscypliny partyjnej).

20. Sąd dysponuje również protokołem posiedzenia gabinetu, które odbyło się w formie telekonferencji w środę 28 sierpnia [2019 r.] o 10:05, już po udzieleniu [królowej przez premiera] rady [w sprawie zawieszenia parlamentu]. Jak [na posiedzeniu gabinetu] wyjaśnił premier, jest ważne, aby gabinet „był na bieżąco” z podjętymi decyzjami. Ponadto premier uznał za „ważne, aby podkreślić, że obecna decyzja o zawieszeniu parlamentu do mowy tronowej nie jest podyktowana względami dotyczącymi brexitu – chodzi w niej o realizację fascynującego i dynamicznego programu legislacyjnego, aby program rządu posunąć do przodu”. Premier wyjaśnił też, że ustalony harmonogram działań nie koliduje z obowiązkami wynikającymi z Ustawy z 2019 r. o powołaniu władzy wykonawczej Irlandii Północnej (harmonogram posiedzeń parlamentu, określony w art. 3 tej ustawy, wymaga, by odbyły się one 9 września [2019 r.] i, w myśl jednej z interpretacji, nie później niż 14 października [2019 r.]). Premier przyznał [również], że nowy harmonogram wpłynie na liczbę dni obrad

⁵ Sąd cytuje uwagi premiera, zachowując występujące w nich podkreślenie, pisownię wersalikami i literówki; te ostatnie oznacza za pomocą „(sic)” (przyp. J.K.).

możliwych do wykorzystania na uchwalenie ustawy budżetowej dla Irlandii Północnej i „potencjalnie zagrozi możliwości uchwalenia niezbędnych ustaw dotyczących kompetencji do podejmowania decyzji w razie braku zawarcia z Unią Europejską umowy o wystąpieniu”. Podczas dyskusji na posiedzeniu gabinetu zwrócono uwagę m.in. na to, że „wszystkie komunikaty powinny podkreślać, że zaplanowanie mowy tronowej nie ma na celu ograniczenia kontroli parlamentarnej ani zminimalizowania możliwości wyrażenia przez parlament swojego stanowiska w sprawie brexitu. (...) Trzeba odpiesać wszelkie zarzuty, że rząd wykorzystuje to jako taktykę służącą udaremnieniu [działań] parlamentu”. Na zakończenie premier powiedział, że „nie planuje się przedterminowych wyborów parlamentarnych. To nie byłoby dobre dla Brytyjczyków – w ostatnich latach było strasznie dużo aktów wyborczych”.

21. Tego samego dnia premier wysłał do wszystkich posłów do Izby Gmin list, w którym poinformował ich o planach legislacyjnych rządu i podkreślił swój zamiar „przedstawienia nowego, śmiałego i ambitnego krajowego programu legislacyjnego na rzecz odnowy naszego kraju po brexicie”.

22. 3 września [2019 r.] parlament wznowił obrady po przerwie wakacyjnej. Izba Gmin przegłosowała wniosek o oddanie porządku obrad pod kontrolę posłów – innymi słowy, o samodzielne podjęcie przez nich decyzji o tym, jakimi sprawami Izba ma się zajmować. 4 września [2019 r. projekt ustawy] uchwalony następnie jako Ustawa nr 2 z 2019 r. o wystąpieniu z Unii Europejskiej przeszedł wszystkie etapy procedury ustawodawczej w Izbie Gmin. 6 września [2019 r.] Izba Lordów zawiesiła swoje zwykłe reguły [procedowania], aby móc przyjąć wskazany projekt ustawy. W poniedziałek 9 września [2019 r.] uzyskał on sankcję królewską. Znaczenie tej ustawy polega na tym, że nakłada ona na premiera obowiązek zwrócenia się 19 października [2019 r.] – przez [wysłanie] pisma, którego treść określono w załączniku do ustawy – do Rady Europejskiej o [dalsze] przedłużenie o trzy miesiące [okresu między zawiadomieniem o zamiarze wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej a wystąpieniem z Unii], chyba że do tego czasu parlament zatwierdzi umowę o wystąpieniu z Unii Europejskiej bądź wystąpienie z Unii Europejskiej bez umowy.

Niniejsze postępowanie

23. Tymczasem 30 lipca 2019 r. ponadpartyjna grupa 75 posłów do Izby Gmin i członków Izby Lordów, wraz z jednym adwokatem królewskim, została skłoniona do działania przez przypuszczenie, że parlament może zostać zawieszony po to, by do dnia wystąpienia [Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej] uniknąć dalszych debat. Przypuszczenie to wyrażono w kwietniu [2019 r.] w literaturze akademickiej; wyrażali je także niektórzy szeregowi posłowie do Izby Gmin, a rząd go nie odrzucił. Wskazana ponadpartyjna grupa złożyła do szkockiego Sądu Sesyjnego wnioski o stwierdzenie, że takie zawieszenie [parlamentu] byłoby niezgodne z prawem, oraz o orzeczenie zakazu takiego zawieszenia. W odpowiedzi na wniosek zaznaczono, że jest on hipotetyczny i przedwczesny oraz że brak uzasadnionej lub choćby hipotetycznej obawy, że rząd Wielkiej Brytanii zamierza doradzić królowej zawieszenie Parlamentu Westminsterskiego po to, by przed wystąpieniem z Unii [Europejskiej] uniemożliwić jakiegokolwiek dalsze debaty parlamentarne na ten temat. To stanowisko powtórzono w poprawionych odpowiedziach na wniosek, datowanych na 23 i 27 sierpnia [2019 r.]. 27 sierpnia [2019 r.] zmieniono [z kolei] sam wniosek – wniesiono o stwierdzenie, że niezgodne z prawem byłoby zawieszenie parlamentu z zamiarem pozbawienia go „czasu wystarczającego na należyte rozpatrzenie” wystąpienia [Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej]. 2 września [2019 r.] zmieniono odpowiedzi na wniosek – odrzucono w nich istnienie jakiegokolwiek uzasadnionej obawy, że taki jest cel zawieszenia parlamentu.

24. 30 sierpnia [2019 r.] lord Doherty, lord zwyczajny, oddalił wniosek o orzeczenie tymczasowego zakazu mającego zapobiec zawieszeniu [parlamentu], które wówczas nie było już tylko hipotetyczne, i na 3 września [2019 r.] wyznaczył rozprawę: [2019] CSOH 68. 4 września [2019 r.] oddalił on wniosek [o stwierdzenie niezgodności zawieszenia parlamentu z prawem] jako dotyczący kwestii, która nie podlega ocenie sądu: [2019] CSOH 70. Później w tym samym tygodniu Izba Wewnętrzna [Sądu Sesyjnego] ([w składzie:] Lord Prezes lord Carloway, lord Brodie i lord Drummond Young) rozpatrzyła apelację [od tego orzeczenia] i 11 września [2019 r.] ogłosiła rozstrzygnięcie oraz

streściła jego motywy. W piątek 13 września [2019 r.] opublikowano pełen tekst wyroków [członków składu orzekającego]: [2019] CSH 49. Izba Wewnętrzna uwzględniła apelację – uznała, że rada udzielona Jej Królewskiej Mości podlega ocenie sądu, że radzie tej przyświeca nie-
dozwolony cel udaremnienia kontroli władzy wykonawczej przez parlament i że zarówno udzielona rada, jak i zawieszenie [parlamentu], które po niej nastąpiło, są niezgodne z prawem, a tym samym nieważne i bezskuteczne. Izba Wewnętrzna zezwoliła na wniesienie apelacji [od swojego wyroku] do niniejszego sądu.

25. Tymczasem, gdy tylko ogłoszono zawieszenie [parlamentu], Gina Miller zainicjowała postępowanie przed Wysokim Sądem Anglii i Walii, wnosząc o stwierdzenie, że rada udzielona przez premiera Jej Królewskiej Mości jest niezgodna z prawem. Sąd Wydziałowy [Ławy Królewskiej] ([w składzie:] lord Burnett z Maldon, Lord Sędzia Naczelny Anglii i Walii; sir Terence Etherton, Mistrz Zwojów; i dame Victoria Sharp, Prezes Wydziału Ławy Królewskiej) rozpatrzył tę sprawę 5 września [2019 r.], a 11 września [2019 r.] wydał w niej orzeczenie: [2019] EWHC 2381 (QB). Sąd oddalił wniosek [Giny Miller] ze względu na to, że podniesiona w nim kwestia nie podlega ocenie sądu. Sąd wydał też zezwolenie na pominięcie sądu drugiej instancji, tak by sprawę można było skierować bezpośrednio do Sądu Najwyższego.

26. Niniejszy sąd rozpatrywał apelacje w sprawach *Cherry* i *Miller* od 17 do 19 września [2019 r.]. Oprócz pisemnych i ustnych stanowisk przedstawionych przez główne strony [postępowania] pisemne i ustne stanowiska przedstawili sądowi: Prokurator Generalny Szkocji w imieniu rządu Szkocji; Radca Generalny Walii w imieniu rządu Walii; Raymond McCord, który zainicjował postępowanie w Irlandii Północnej i podniósł w nim różne kwestie związane z brexitem, ale któremu nie zezwolono na zakwestionowanie zgodności zawieszenia [parlamentu] z prawem, ponieważ postępowania wszczęte [w tej samej sprawie] w Szkocji i Anglii były już na zaawansowanym etapie; sir John Major, były premier, mający osobiste doświadczenie w zakresie zawieszenia [parlamentu]. Do sądu wpłynęły ponadto pisemne stanowisko baronessy Chakrabarti, Prokurator Generalnej w gabinecie cieni, w imieniu Opozycji Jej Królewskiej Mości oraz

pisemne stanowisko [fundacji] Public Law Project. Sąd jest wdzięczny wszystkim za szybkość, z jaką przygotowali swoje stanowiska i wszystkie pozostałe dokumenty w sprawie. Ze względu na jej wielką doniosłość konstytucyjną oraz rozbieżność między rozstrzygnięciami sądów w Anglii i Walii oraz w Szkocji niniejszy sąd [postanowił rozpoznać tę sprawę] w składzie 11 sędziów, tj. w największym możliwym składzie orzekającym Sądu Najwyższego.

27. Obie sprawy dotyczą tych samych czterech kwestii, przy czym kwestie te częściowo się pokrywają:

- (1) Czy problem zgodności z prawem rady udzielonej królowej przez premiera podlega ocenie sądu?
- (2) Jeśli tak, to na podstawie jakiej normy należy ocenić zgodność wskazanej rady z prawem?
- (3) Czy według tej normy wskazana rada jest zgodna z prawem?
- (4) Jeśli nie jest ona zgodna z prawem, to jaki środek prawny sąd powinien zastosować?

Czy problem zgodności z prawem rady udzielonej królowej przez premiera podlega ocenie sądu?

28. Jak twierdzą pełnomocnicy premiera w postępowaniu w sprawie *Miller* i Adwokat Generalny do spraw Szkocji, reprezentujący rząd Wielkiej Brytanii w postępowaniu w sprawie *Cherry*, niniejszy sąd powinien odmówić rozpatrzenia zarzutów postawionych w apelacjach, ponieważ nie dotyczą one żadnego zagadnienia prawnego, które sądy mogą odpowiednio rozstrzygnąć, tj. kwestie podniesione w tych apelacjach nie podlegają ocenie sądów. Twierdzą oni, że rada udzielona przez premiera Jej Królewskiej Mości nie podlega kontroli sądowej, a premier odpowiada tylko przed parlamentem. Na zakończenie stwierdzają, że sądy nie powinny wkraczać na arenę polityczną, powinny natomiast respektować podział władz.

29. Jak wskazano, Izba Wewnętrzna [Sądu Sesyjnego] w postępowaniu w sprawie *Cherry* odrzuciła powyższy argument, a Sąd Wydziałowy [Ławy Królewskiej] w postępowaniu w sprawie *Miller* argument ten

uznał. Zdaniem Sądu Wydziałowego decyzja premiera o zawieszeniu parlamentu w okresie przez premiera wybranym i na czas przez niego wskazany, a także rada, której udzielił w tej sprawie Jej Królewskiej Mości, są z istoty polityczne i brak jest norm prawnych, na podstawie których można by ocenić ich zgodność z prawem.

30. Przed rozpatrzeniem problemu podlegania ocenie sądu należy wyjaśnić na wstępie cztery kwestie. Po pierwsze, kompetencja do zawieszenia parlamentu jest prerogatywą, tzn. kompetencją uznaną przez prawo powszechne i wykonywaną przez Koronę, w tym wypadku przez monarchę osobiście. Zgodnie ze współczesną praktyką konstytucyjną działa on na podstawie udzielonej mu rady. W rozpatrywanych apelacjach nie twierdzi się, że Jej Królewska Mość nie była obowiązana przez konwenans konstytucyjny do zastosowania się do udzielonej jej rady. Wobec tego niniejszy sąd nie zajmuje żadnego stanowiska w tej sprawie. Wskazany stan rzeczy nakłada jednak na premiera – jako na jedyną osobę, która może to uczynić – konstytucyjny obowiązek uwzględnienia wszystkich istotnych interesów, w tym interesów parlamentu [, przy podejmowaniu decyzji o zawieszeniu parlamentu].

31. Po drugie, chociaż sądy nie mogą rozstrzygać kwestii politycznych, to sam fakt, że spór prawny dotyczy działania polityków lub powstaje na tle sprawy wzbudzającej kontrowersje polityczne, nigdy nie stanowił dla sądów wystarczającej podstawy odmowy rozpatrzenia sporu. Jak w punkcie 47 swojego orzeczenia zauważył Sąd Wydziałowy [Ławy Królewskiej], niemal wszystkie ważne decyzje władzy wykonawczej mają zabarwienie polityczne. Mimo to sądy od stuleci kontrolują decyzje władzy wykonawczej. W naszej historii prawa wiele spraw konstytucyjnych – o ile nie większość z nich – dotyczyło tak rozumianej polityki.

32. Aby to zobrazować, wystarczą dwa przykłady. XVII wiek był okresem burzliwych stosunków między królami z dynastii Stuartów a parlamentem; okres ten zakończył się wojną domową. Ówczesny spór polityczny nie powstrzymał sądów przed orzeczeniem w *Sprawie proklamacji* (1611) 12 Co Rep 74, że próba zmiany obowiązującego prawa za pomocą

prerogatyw Korony jest niezgodna z prawem. Na stronie 76 sąd stwierdził, że „królowi przysługują wyłącznie te prerogatywy, na które zezwala mu obowiązujące prawo”, i w ten sposób wskazał, że granice prerogatyw są wyznaczane przez prawo i ustalane przez sądy. Następny, XVIII wiek to kolejny niespokojny okres w naszej historii politycznej. Rząd był wówczas wielce zaniepokojony publikacjami wywrotowymi. [Również] to nie powstrzymało sądów przed orzeczeniem, w sprawie *Entick v Carrington* (1765) 19 State Tr 1029; 2 Wils KB 275, że minister nie może nakazać przeszukania nieruchomości prywatnej, jeśli ustawa bądź prawo powszechne go do tego nie upoważniają.

33. Po trzecie, [istnienie] odpowiedzialności premiera przed parlamentem samo w sobie nie prowadzi do wniosku, że sądy nie mają do odegrania żadnej zasadnej roli [w kontrolowaniu działań premiera]. Jest tak z dwóch powodów. Pierwszym z nich jest to, że skutek zawieszenia [parlamentu], na czas tego zawieszenia, ustaje działanie [mechanizmu] odpowiedzialności ministrów przed parlamentem. Gdyby parlament zawieszono ze skutkiem natychmiastowym, to premiera można by pociągnąć do odpowiedzialności przed parlamentem dopiero po otwarciu nowej sesji parlamentu. Do tego czasu przyświecający rządowi cel zawieszenia parlamentu mógłby zostać osiągnięty. W takich okolicznościach parlament w najlepszym razie byłby mądry po szkodzie. Drugim ze wskazanych powodów jest to, że – niezależnie od odpowiedzialności politycznej ministra przed parlamentem – na sądach spoczywa obowiązek stosowania prawa. Odpowiedzialność polityczna ministra przed parlamentem nie zwalnia go zatem z odpowiedzialności prawnej przed sądami. Jak [w swoim wyroku] w sprawie *Fire Brigades Union (R v Secretary of State for the Home Department, Ex p Fire Brigades Union* [1995] 2 AC 513, 572–573) stwierdził lord Lloyd z Berwick:

Żaden sąd nigdy nie umniejszałby wagi odpowiedzialności ministra przed parlamentem ani nie podawałby tej odpowiedzialności w wątpliwość. Jak jednak wskazuje profesor sir William Wade w pracy Wade and Forsyth, *Administrative Law*, wyd. 7 (1994), s. 34, odpowiedzialność ministra [przed parlamentem] nie zastępuje kontroli sądowej. W [swoim wyroku w sprawie] *R v Inland Revenue Comrs*,

Ex p National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd [1982] AC 617, 644 lord Diplock stwierdził:

„Moim zdaniem nie wystarczy stwierdzić, że sądowa kontrola działalności funkcjonariuszy bądź urzędów rządu centralnego jest niepotrzebna, ponieważ te podmioty są odpowiedzialne przed parlamentem za to, jak wypełniają swoje funkcje. Przed parlamentem podmioty te odpowiadają [bowiem] za swoje działania z punktu widzenia skuteczności i [prowadzonej w danej dziedzinie] polityki; w tym zakresie parlament jest wyłącznym sędzią. [Z kolei] przed sądem wskazane podmioty ponoszą odpowiedzialność za zgodność swoich działań z prawem, i w tym zakresie to sąd jest wyłącznym sędzią”.

34. Po czwarte, jeśli kwestia podniesiona przed sądem podlega jego ocenie, to rozstrzygnięcie tej kwestii nie naruszy podziału władz. Jak wskazano powyżej, sąd będzie [wówczas] pełnić właściwą mu funkcję, zgodnie z naszą konstytucją. Pilnując, by rząd nie wykonywał kompetencji do zawieszenia [parlamentu] niezgodnie z prawem, w sposób, który uniemożliwiłby parlamentowi pełnienie właściwych mu funkcji, sąd będzie w istocie chronił podział władz.

35. Po uczynieniu tych wstępnych uwag sąd przechodzi do pytania o to, czy kwestia podniesiona w rozpatrywanych apelacjach podlega jego ocenie. Jak należy odpowiedzieć na to pytanie? W przypadku prerogatyw trzeba rozróżnić dwa odrębne zagadnienia. Pierwszym jest to, czy prerogatywa istnieje, a jeśli tak, to jaki jest jej zakres. Drugie [natomiast] dotyczy tego, czy – przy założeniu, że prerogatywa istnieje i że skorzystano z niej w jej granicach – wykonywanie prerogatywy można zakwestionować prawnie [także] na innej podstawie [niż istnienie i zakres prerogatywy]. Pierwsze ze wskazanych zagadnień niewątpliwie podlega kompetencji i ocenie sądów, co przyznają wszystkie strony niniejszego postępowania. Jeśli trzeba przywołać [odpowiedni w tym względzie] precedens, można wskazać wyrok Izby Lordów w sprawie *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] AC 374. Podleganie drugiego ze wskazanych zagadnień ocenie sądów może natomiast budzić wątpliwości. W tym wypadku nie chodzi bowiem o to, czy prerogatywa istnieje bądź czy jej domniemane wykonanie mieściło się w jej granicach określonych

prawem, lecz o to, czy jej wykonywanie w tych granicach można zakwestionować przed sądem na podstawie jednej lub kilku z uznanych podstaw sądowej kontroli [działań administracji publicznej]. W sprawie *Council of Civil Service Unions* Izba Lordów stwierdziła, że odpowiedź na to pytanie zależy od charakteru i przedmiotu wykonywanej prerogatywy. W tym względzie lord Roskill wspomniał na s. 418 o rozwiązaniu parlamentu jako o jednej z kilku prerogatyw, których wykonywanie nie podlega, jego zdaniem, ocenie sądu.

36. Pełnomocnicy premiera powołują się w niniejszej sprawie na powyższą opinię [lorda Roskilla], ponieważ – jak twierdzą w przedstawionym stanowisku – rozwiązanie parlamentu na mocy prerogatywy, co było możliwe do momentu uchwalenia Ustawy z 2011 r. o kadencji parlamentu, jest analogiczne do jego zawieszenia. Według nich zawieszenie [parlamentu] jest w każdym razie kolejnym przykładem tego, co lord Roskill określił mianem „kategorii wyłączonych” [spod oceny sądów]; [w tym względzie] pełnomocnicy premiera odwołują się do późniejszego precedensu, w którym zagadnienia „wielkiej polityki” uznano za kolejną taką kategorię ([wyrok w sprawie] *R v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, Ex p Everett* [1989] QB 811, 820). [Niniejszemu] sądowi przedstawiono staranne i szczegółowe stanowiska dotyczące tej dziedziny prawa oraz wskazano mu liczne precedensy. Trzeba jednak zauważyć, że argument przedstawiony przez pełnomocników premiera można by wysunąć tylko wtedy, gdyby kwestię rozpatrywaną w niniejszym postępowaniu należało ująć raczej jako dotyczącą zgodności z prawem wykonania prerogatywy w jej granicach określonych prawem niż jako dotyczącą tych granic i tego, czy je przekroczone. Jak wyjaśniono, problem podlegania ocenie sądu – czy to z powodu przedmiotu [prerogatywy], czy z innego powodu – nie powstaje w stosunku do tego, czy prawo uznaje istnienie prerogatywy, ani w stosunku do tego, jakie są jej granice określone prawem. Są to z definicji zagadnienia prawne. Ich rozstrzygnięcie należy, zgodnie z podziałem władz, do zadań sądów.

37. Przed sformułowaniem wniosku co do podlegania ocenie sądu niniejszy sąd musi zatem rozstrzygnąć, czy niniejsza sprawa wymaga od niego ustalenia określonych prawem granic prerogatywy do zawieszenia

parlamentu i tego, czy rada [udzielona królowej przez] premiera te granice przekroczyła, czy też niniejsza sprawa dotyczy zgodności z prawem danego wykonania tej prerogatywy w jej granicach określonych prawem. To zagadnienie jest ściśle związane z określeniem normy, na podstawie której należy ocenić zgodność z prawem rady [udzielonej królowej przez] premiera. Sąd przechodzi teraz do [rozważenia] tej kwestii.

Na podstawie jakiej normy należy ocenić zgodność z prawem rady [udzielonej królowej przez premiera]?

38. Ustalenie granic kompetencji przyznanej w ustawie jest co do zasady, choć nie zawsze w praktyce, stosunkowo proste, ponieważ taka kompetencja jest określona w tekście ustawy. Ustalenie granic prerogatywy nie jest równie proste, ponieważ nie jest ona ustanowiona w żadnym akcie. Każda prerogatywa ma jednak granice, a zadaniem sądu jest ich ustalenie, kiedy zachodzi taka potrzeba. Skoro prerogatywa jest uznana przez prawo powszechne i musi być zgodna z jego zasadami, te zasady mogą pomóc w ustaleniu jej granic. W szczególności granice prerogatywy związanej z działalnością parlamentu prawdopodobnie zostaną zarysowane, a nawet wyznaczone, przez podstawowe zasady naszego prawa konstytucyjnego.

39. Choć Wielka Brytania nie ma jednego aktu noszącego miano „konstytucji”, to ma ona konstytucję, ukształtowaną na przestrzeni naszych dziejów przez prawo powszechne, ustawy, konwenanse i zwyczaje. Ponieważ konstytucji nie skodyfikowano, rozwijała się ona pragmatycznie i pozostaje wystarczająco elastyczna, aby móc rozwijać się dalej. Zawiera ona jednak wiele zasad prawnych, które są stosowane przez sądy tak samo jak inne zasady prawne. Stosując zasady konstytucyjne, sądy mają obowiązek stania na straży wartości i zasad naszej konstytucji oraz zapewniania im skuteczności. Do szczególnych obowiązków sądów należą ustalenie, jakie są określone prawem granice kompetencji przyznanych każdej z władz, i rozstrzygnięcie, czy którykolwiek z aktów wykonania kompetencji tych granic nie przekroczył. Sądy nie mogą uchylić się od tego obowiązku tylko dlatego, że podniesiona [przed nimi] kwestia ma zabarwienie polityczne bądź jej kontekst jest polityczny.

40. Wśród konstytucyjnych zasad prawnych znajdują się nie tylko normy ustawowe, lecz także zasady konstytucyjne wypracowane przez prawo powszechnie. [Powyżej] przytoczono już dwa przykłady takich zasad, mianowicie zasadę, że obowiązujące prawo można zmienić tylko na mocy ustawy lub zgodnie z nią, oraz zasadę, że rząd nie może [nakazać] przeszukania nieruchomości prywatnej, jeśli prawo go do tego nie upoważnia. Można by podać znacznie więcej przykładów [takich zasad]. Takie zasady dotyczą nie tylko ochrony praw jednostki, lecz także działania organów publicznych i stosunków między nimi. Wśród zasad konstytucyjnych znajdują się, na przykład, zasada, że sprawiedliwość musi być wymierzana publicznie (*Scott v Scott* [1913] AC 417), oraz zasada podziału władz na władzę wykonawczą, parlament i sądy (*Ex p Fire Brigades Union*, s. 567–568). Zasady konstytucyjne znajdują zastosowanie zarówno do wykonywania kompetencji rządu przyznanych mu ustawą, jak i do wykonywania przez niego prerogatyw. Za przykład [może w tym względzie] służyć zasada, że władza wykonawcza nie może wykonywać prerogatyw tak, by pozbawić jednostki własności bez wypłaty odszkodowania (*Burmah Oil Co Ltd v Lord Advocate* [1965] AC 75).

41. Dla [rozpatrzenia] niniejszej sprawy znaczenie mają dwie podstawowe zasady naszego prawa konstytucyjnego. Pierwszą z nich jest zasada suwerenności parlamentu, zgodnie z którą prawo uchwalone przez Koronę w parlamencie jest najwyższą formą prawa w naszym systemie prawa i wszyscy – w tym rząd – muszą tego prawa przestrzegać. Stosowanie [zasady] suwerenności parlamentu przez sądy nie ogranicza się jednak do uznawania ustawodawstwa uchwalanego przez Koronę w parlamencie za naszą najwyższą formę prawa. Począwszy od XVII wieku sądy wielokrotnie broniły suwerenności parlamentu przed zagrożeniami wynikającymi ze stosowania prerogatyw. W ten sposób sądy pokazały, że prerogatywy są ograniczone przez zasadę suwerenności parlamentu. Aby przywołać tylko kilka przykładów – w *Sprawie proklamacji* sąd bronił suwerenności parlamentu bezpośrednio, uznając, że obowiązującego prawa nie można zmieniać za pomocą prerogatyw. Trzy stulecia później, w sprawie *Attorney General v De Keyser's Royal Hotel Ltd* [1920] AC 508, sąd udaremnił podjętą przez ówczesny rząd próbę pośredniego ominięcia parlamentu, [polegającą na] obejściu ustawy przez skorzystanie z prerogatywy.

Niedawno, w sprawie *Fire Brigades Union*, sąd ponownie uniemożliwił rządowi pozbawienie ustawy skuteczności za pomocą zastosowania prerogatywy. [Od takiego rozstrzygnięcia] sądu nie odwiódł fakt, że rząd nie wprowadził tej ustawy w życie. Jak [w swoim wyroku] w tej sprawie, na s. 552, zauważył lord Browne-Wilkinson, „historia konstytucyjna tego kraju to historia podporządkowywania prerogatyw Korony nadrzędnym kompetencjom demokratycznie wybranego zgromadzenia ustawodawczego jako organu suwerennego”.

42. Suwerenność parlamentu jako podstawowa zasada naszej konstytucji zostałaby jednak podważona, gdyby władza wykonawcza mogła, stosując prerogatywę, uniemożliwić parlamentowi wykonywanie władzy ustawodawczej na tak długo, na ile by to władzy wykonawczej odpowiadało. Byłoby tak, gdyby kompetencja do zawieszenia parlamentu nie miała żadnych granic określonych prawem (z zastrzeżeniem kilku wyjątkowych przypadków, w których – zgodnie z ustawą – parlament może obradować [także] wtedy, gdy jest zawieszony). Nieograniczona kompetencja do zawieszenia [parlamentu] byłaby zatem nie do pogodzenia z zasadą prawną suwerenności parlamentu.

43. Zdaniem niniejszego sądu odpowiedzią na te uwagi nie jest – wbrew temu, co twierdzą pełnomocnicy premiera – przyjęcie, że sąd powinien powstrzymać się od rozważania hipotetycznych, skrajnych przykładów. Sąd musi [bowiem] odnieść się do argumentu pełnomocników premiera, że nie ma żadnych okoliczności, w których sąd byłby upoważniony do skontrolowania decyzji o zawieszeniu parlamentu (bądź rady udzielonej w tej sprawie przez premiera). W ocenie tego argumentu jak najbardziej właściwe, a do tego konieczne, jest rozważenie jego konsekwencji. Odpowiedzą [na powyższe uwagi] nie jest również stwierdzenie, że istnieją praktyczne ograniczenia długości okresu zawieszenia parlamentu, wynikające z tego, że rząd musiałby w końcu zgromadzić środki na finansowanie instytucji użyteczności publicznej – a w tym celu musiałby uzyskać od parlamentu upoważnienie – i z tego, że rząd potrzebowałby [przyjęcia] corocznego ustawodawstwa [niezbędnego] do utrzymania stałej armii. Te ograniczenia praktyczne są znikomym zabezpieczeniem.

44. [Z powyższej analizy] musi zatem wynikać, że z suwerennością parlamentu wiąże się to, że kompetencja do [jego] zawieszenia nie może być nieograniczona. Istotnie, co pewien czas przyjmowano ustawy [określające] obowiązki dotyczące posiedzeń parlamentu, na przykład Statut z 1362 r. (36 Edward III c 10), Ustawy o trzechleciu z 1640 i 1664 r., Ustawę z 1688 r. o prawach, szkockie Roszczenie o prawo z 1689 r., Ustawę z 1694 r. o posiedzeniach parlamentu, a ostatnio art. 3 Ustawy z 2019 r. o powołaniu władzy wykonawczej Irlandii Północnej. Istnienie tych ustaw potwierdza potrzebę prawnego ograniczenia kompetencji do zawieszenia [parlamentu]. Żadna z nich nie odnosi się jednak do sytuacji, której dotyczą rozpatrywane apelacje.

45. Z drugiej strony [funkcjonowanie] parlamentu nie opiera się na zasadzie permanencji i niewątpliwie zgodne z prawem jest jego zawieszenie, mimo że gdy parlament jest zawieszony, nie może on stanowić ustaw. Współcześnie parlament jest zazwyczaj zawieszany tylko na krótko. Z pewnością nie narusza to jego suwerenności – wpływ takiego zawieszenia na możliwość wykonywania przez parlament kompetencji ustawodawczych jest stosunkowo niewielki i nie budzi kontrowersji. Jak wobec tego należy wyznaczyć granicę kompetencji do zawieszenia [parlamentu], tak by zapewnić zgodność tej kompetencji z zasadą suwerenności parlamentu?

46. To samo pytanie powstaje w stosunku do drugiej zasady konstytucyjnej [mającej znaczenie dla rozpatrzenia niniejszej sprawy] – zasady odpowiedzialności parlamentarnej. W swoim wyroku w pierwszej sprawie *Miller* lord Carnwath scharakteryzował tę zasadę jako nie mniej podstawową dla naszej konstytucji niż [zasada] suwerenności parlamentu (*R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5; [2018] AC 61, punkt 249). Jak [w wyroku] w sprawie *Bobb v Manning* [2006] UKPC 22, punkt 13 stwierdził lord Bingham z Cornhill, „sprawowanie władzy wykonawczej przez premiera i gabinet odpowiadających solidarnie przed parlamentem leży u podstaw demokracji westminsterskiej”. Ministrowie odpowiadają przed parlamentem za pomocą takich mechanizmów, jak obowiązek udzielania odpowiedzi na interpelacje parlamentarne i obowiązek stawiennictwa przed komisjami

parlamentarnymi oraz kontrolowanie przez parlament [aktów] ustawodawstwa delegowanego wydawanych przez ministrów. W ten sposób polityka [prowadzona przez] władzę wykonawczą podlega rozpatrzeniu przez przedstawicieli wyborców, władza wykonawcza musi informować o swoich działaniach, wyjaśniać je i bronić ich, a obywatele są chronieni przed arbitralnym sprawowaniem władzy wykonawczej.

47. W dziejach rozwoju naszego prawa konstytucyjnego i administracyjnego wielokrotnie odwoływano się do zasady odpowiedzialności parlamentarnej, aby uzasadnić powściągliwość sędziowską jako element konstytucyjnego podziału władz (zob. na przykład *R v Secretary of State for the Environment, Ex p Nottinghamshire County Council* [1986] AC 240, 250) i wyjaśnić niepodleganie [pewnych kwestii] ocenie sądu (*Mohammed (Serdar) v Ministry of Defence* [2017] UKSC 1; [2017] AC 649, punkt 57). Jest to również zasada leżąca u podstaw niektórych z ustaw wymienionych w punkcie 44, na co wskazują zawarte w nich odniesienia do naprawiania krzywd. Jak [już] wspomniano, wagę zasady odpowiedzialności parlamentarnej jako podstawowej zasady konstytucyjnej uznają również sądy.

48. Jeśli – zgodnie ze zwyczajem – zawieszenie [parlamentu] trwa krótko, to nie stwarza ono zagrożenia dla zasady odpowiedzialności parlamentarnej. Ponadto, jak wyjaśniono, parlament w żadnym razie nie oczekuje, że będzie działał permanentnie. Im dłużej jednak trwa zawieszenie parlamentu, tym większe jest ryzyko, że [model] rządu odpowiadającego [przed parlamentem] zostanie zastąpiony [modelem] rządu nieponoszącego odpowiedzialności – przeciwieństwem modelu demokratycznego. Nasuwa się więc to samo pytanie co w wypadku [zasady] suwerenności parlamentu – jaka jest określona prawem granica kompetencji do zawieszenia [parlamentu], zapewniająca zgodność tej kompetencji z możliwością pełnienia przez parlament jego funkcji konstytucyjnych?

49. W [poszukiwaniu] odpowiedzi na to pytanie pewną pomocą jest rozważenie, jak sądy postępowały w sprawach, gdy wykonywanie nie tyle prerogatywy, ile kompetencji przyznanej w ustawie stwarzało ryzyko wpływu na działanie danej zasady konstytucyjnej. Stanowisko zajęte

przez sądy koncentrowało się na skutku wykonania kompetencji dla działania danej zasady konstytucyjnej. O ile tekst ustawy nie wskazywał odmiennej intencji, sądy ustalały granicę zgodnego z prawem wykonywania kompetencji, uznając, że stopień zakłócenia bądź udaremnienia działania danej zasady [konstytucyjnej] przez [zastosowanie] określonego środka musi być rozsądnie uzasadniony. Takie stanowisko można znaleźć na przykład w [wyroku w] sprawie *R (UNISON) v Lord Chancellor* [2017] UKSC 51; [2017] 3 WLR 409, punkty 80–82 i 88–89, gdzie omówiono [także] wcześniejsze precedensy. Prerogatywa oczywiście różni się od kompetencji ustawowej – skoro nie wynika z ustawy, jej granic nie sposób ustalić w drodze wykładni ustawy. Prerogatywa wywołuje jednak skutki tylko w takim zakresie, w jakim uznaje ją prawo powszechne – jak stwierdzono w *Sprawie proklamacji*, „królowi przysługują wyłącznie te prerogatywy, na które zezwala mu obowiązujące prawo”. Granice prerogatywy są zatem wyznaczone przez ustawy i prawo powszechne, w tym – w niniejszej sprawie – przez zasady konstytucyjne, z którymi w przeciwnym razie prerogatywa by kolidowała.

50. Dla celów niniejszej sprawy granicę kompetencji do zawieszenia [parlamentu] można wobec tego ująć następująco: decyzja o zawieszeniu parlamentu (albo o doradzeniu monarsze zawieszenia parlamentu) będzie niezgodna z prawem, jeśli zawieszenie skutkuje udaremnieniem bądź uniemożliwieniem, bez rozsądnego uzasadnienia, pełnienia przez parlament jego konstytucyjnych funkcji zgromadzenia ustawodawczego i organu odpowiedzialnego za kontrolę władzy wykonawczej. W takiej sytuacji sąd zainterweniuje, jeśli wskazany skutek będzie wystarczająco poważny, żeby uzasadnić takie wyjątkowe działanie [sądu].

51. Normę [prawną] wskazaną w poprzednim punkcie można zastosować w praktyce. Stopień, w jakim zawieszenie [parlamentu] udaremnia lub uniemożliwia pełnienie przez parlament funkcji ustawodawczych i [funkcji] kontrolnej wobec władzy wykonawczej, jest zagadnieniem dotyczącym faktów, które nie nastroczą trudności większych niż wiele innych takich zagadnień rutynowo rozstrzyganych przez sądy. Następnie sąd musi rozstrzygnąć, czy [przedstawione przez] premiera wyjaśnienie doradzenia [królowej] zawieszenia parlamentu jest rozsądnym

uzasadnieniem zawieszenia wywołującego wskazane skutki. Życzenie premiera, żeby zakończyć daną sesję parlamentu i rozpocząć kolejną, jest zwykle samo w sobie wystarczającym uzasadnieniem krótkiego okresu zawieszenia, będącego normą we współczesnej praktyce. Jedyne w nadzwyczajnych okolicznościach dodatkowe uzasadnienie może okazać się konieczne. [Jednak] nawet w takim przypadku sąd, rozpatrując przedstawione uzasadnienie, musiałby mieć na uwadze, że decyzja o tym, czy doradzić monarsze zawieszenie parlamentu, należy do kompetencji premiera i w pewnych okolicznościach decyzja ta może brać pod uwagę różne względy, w tym sprawy [podlegające] ocenie politycznej. Sąd musiałby więc rozpatrzyć każde przedstawione mu uzasadnienie, mając na uwadze kompetencje i doświadczenie premiera, a także zachowując należytą ostrożność [w ocenie]. Niemniej obowiązkiem sądu jest ustalenie, czy premier nie przekroczył określonych prawem granic kompetencji do zawieszenia parlamentu. Jeśli te granice przekroczył, to ostatnim zagadnieniem [do rozstrzygnięcia] będzie to, czy skutki tego przekroczenia są na tyle poważne, by wymagało to interwencji sądu.

Konkluzje dotyczące podlegania ocenie sądu

52. Wracając zatem do tego, czy problem zgodności z prawem rady udzielonej królowej przez premiera podlega ocenie sądu, niniejszy sąd zdecydowanie uważa, że tak. Jak wyjaśniono, zgodnie z ugruntowanym poglądem – podzielanym także przez pełnomocników premiera – sądy mogą orzekać o zakresie prerogatyw. Właśnie to będzie robił niniejszy sąd w tej sprawie, stosując scharakteryzowaną [powyżej] normę prawną. Wskazana norma nie dotyczy sposobu wykonywania prerogatywy w jej określonych prawem granicach. Wręcz przeciwnie – norma ta wyznacza granice prerogatywy, wytyczając granicę między prerogatywą a działaniem konstytucyjnych zasad suwerenności parlamentu i rządu odpowiedzialnego [przed parlamentem]. Problem, który można rozstrzygnąć za pomocą zastosowania tej normy [prawnej], jest z definicji problemem dotyczącym zakresu kompetencji do zawieszenia [parlamentu], a więc podlega ocenie sądu.

Druga podstawa skarg

53. Gina Miller i Joanna Cherry kwestionują radę [udzieloną królowej przez] premiera nie tylko na podstawie skutku [wywołanego przez] zawieszenie [parlamentu], o które premier się zwrócił, lecz także na podstawie motywu, którym się kierował, zwracając się o to zawieszenie. Jak wskazano, premier jasno wyraził swój pogląd, że w negocjacjach z Unią Europejską korzystne jest istnienie realnego ryzyka wystąpienia Wielkiej Brytanii [z Unii] bez umowy, jeśli nie zostaną zaproponowane warunki możliwe [dla Wielkiej Brytanii] do przyjęcia. Ponieważ większość w parlamencie sprzeciwiała się wystąpieniu [z Unii Europejskiej] bez umowy, było bardzo możliwe, że parlament przyjmie ustawę, aby temu zapobiec. Jak twierdzą skarżące, w tych okolicznościach premier zwrócił się w określonym momencie o zawieszenie [parlamentu] trwające tak długo, aby – tak dalece jak to możliwe – uniemożliwić parlamentowi wykonywanie funkcji ustawodawczych do czasu zakończenia negocjacji [z Unią Europejską].

54. Ta podstawa skarg rodzi nieco inne problemy dotyczące podlegania ocenie sądu niż podstawa odwołująca się do skutków zawieszenia [parlamentu] dla możliwości stanowienia przez niego ustaw i kontrolowania działalności rządu. Najpierw należy jednak rozstrzygnąć, czy rada udzielona [królowej] przez premiera jest zgodna z prawem, biorąc pod uwagę skutki zawieszenia [parlamentu], o które zwrócił się premier, i stosując scharakteryzowaną [powyżej] normę [prawną]. Tylko jeśli wskazana rada okaże się [z tego punktu widzenia] zgodna z prawem, trzeba będzie rozpatrzyć [problem] podlegania drugiej podstawy skarg ocenie sądu.

Czy rada udzielona królowej przez premiera jest zgodna z prawem?

55. Warto [w tym miejscu] przypomnieć podstawy naszej konstytucji. Żyjemy w demokracji przedstawicielskiej. Izba Gmin istnieje, ponieważ obywatele wybrali do niej posłów. Rządu – w przeciwieństwie do niektórych innych państw demokratycznych – obywatele nie wybierają bezpośrednio. Istnieje on, ponieważ ma zaufanie Izby Gmin. Nie ma on żadnej innej legitymacji demokratycznej niż ta. To znaczy, że odpowiada on przed Izbą

Gmin – a także przed Izbą Lordów – za swoje działania, przy czym trzeba zawsze pamiętać, że samo zadanie rządu powierzono władzy wykonawczej, a nie parlamentowi bądź sądom. Wobec powyższego pierwszym zagadnieniem [do rozstrzygnięcia] jest to, czy działanie premiera udaremniło lub uniemożliwiło [pełnienie] przez parlament konstytucyjnej funkcji pociągania rządu do odpowiedzialności.

56. Na powyższe pytanie należy odpowiedzieć, że tak się oczywiście stało. Rozpatrywane zawieszenie parlamentu nie było zwykłym zawieszeniem poprzedzającym mowę tronową. Uniemożliwiło ono parlamentowi wykonywanie jego konstytucyjnej funkcji przez pięć z ośmiu tygodni między końcem przerwy wakacyjnej a dniem wystąpienia [Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej], [wyznaczonym na] 31 października [2019 r.]. Parlament mógł zdecydować się na przerwę na zjazdy partii politycznych obejmującą część tego okresu, ale – zważywszy na nadzwyczajną sytuację, w której znajduje się Wielka Brytania – parlamentarzyści mogli [też] uznać, że parlamentarna kontrola działalności rządu w okresie poprzedzającym dzień wystąpienia [Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej] jest ważniejsza, i mogli z tego powodu zrezygnować z tej przerwy albo przynajmniej skrócić jej zwykły czas trwania. Nawet gdyby zdecydowali się na przerwę [na zjazdy partii politycznych] trwającą, jak zwykle, trzy tygodnie, to nadal mogliby wykonywać funkcję pociągania rządu do odpowiedzialności. Zawieszenie [parlamentu] oznacza, że robić tego nie mogą.

57. Takie przerwanie funkcjonowania [modelu] rządu odpowiadającego [przed parlamentem] może w pewnych okolicznościach nie mieć znaczenia. W tym wypadku okoliczności są jednak, jak już wyjaśniono, zupełnie wyjątkowe. 31 października 2019 r. w konstytucji brytyjskiej ma nastąpić zasadnicza zmiana. Ocena, czy jest to zmiana dobra czy też nie, nie należy ani do tego, ani do żadnego innego sądu. Tę decyzję podjęli obywatele. Nie ulega jednak wątpliwości, że parlament, a w szczególności Izba Gmin jako demokratycznie wybrane [zgromadzenie] reprezentantów obywateli, ma prawo zabrać głos w sprawie sposobu dokonania się tej zmiany. [Przyjmując] wnioski przeciwko wystąpieniu [Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej] bez umowy i Ustawę nr 2 z 2019 r. o wystąpieniu z Unii

Europejskiej, Izba Gmin wyraziła już brak poparcia dla premiera w tej kluczowej obecnie dla jego rządu kwestii, a także to, że jest szczególnie ważne, by premier był gotów stanąć przed Izbą Gmin.

58. Kolejne zagadnienie dotyczy tego, czy istnieje rozsądne uzasadnienie podjęcia działania, które wywarło tak ogromny wpływ na podstawy naszej demokracji. Rządowi należy oczywiście przyznać bardzo dużą swobodę podejmowania decyzji tego rodzaju. Niniejszy sąd zajmuje się nie *motywem* działania premiera, lecz tym, czy premier miał powód do podjęcia tego działania. Z przytoczonych wcześniej dokumentów jednoznacznie wynika, że nie podano żadnego powodu zamknięcia parlamentu na pięć tygodni. Wszystko skupiało się na potrzebie nowej mowy tronowej i powodach zorganizowania jej raczej w tygodniu rozpoczynającym się 14 października [2019 r.] niż tydzień wcześniej. Dlaczego jednak wymagało to zawieszenia [parlamentu] na pięć tygodni?

59. Niezakwestionowane zeznania sir Johna Majora są jasne. Czas pracy nad mową tronową zależy od wielkości programu [legislacyjnego rządu], ale zazwyczaj trwa od czterech do sześciu dni. Ministerstwa zabiegają o [włączenie do mowy] projektów ustaw, które chciałyby wnieść na kolejnej sesji [parlamentu]. [Następnie] menedżerowie parlamentarni rządu spotykają się – zwykle po dyskusji z premierem – aby wybrać projekty, które zostaną uwzględnione [w mowie tronowej], po czym kieruje się do gabinetu [wniosek] o zatwierdzenie tych decyzji. Kiedy już treść mowy jest ustalona, samo jej napisanie nie zabiera wiele czasu. Jak twierdzi sir John Major, żaden znany mu rząd nie potrzebował aż pięciu tygodni na przygotowanie programu legislacyjnego.

60. Notatka służbowa sporządzona przez Nikki da Costę, streszczona w punkcie 17 powyżej, również nie wskazuje na to, by rząd potrzebował pięciu tygodni na przygotowanie programu legislacyjnego. Notatka ta obszernie omawia nową sesję [parlamentu] i mowę tronową, w ogóle natomiast nie wspomina, dlaczego potrzeba aż tyle czasu na przygotowanie się do nich. Jedynym podanym [w notatce] powodem tak wczesnego rozpoczęcia [okresu zawieszenia parlamentu] jest to, że [projekty ustaw] można było „domknąć” w kilka dni. Oznacza to jednak zupełne

zignorowanie wszystkiego innego, co parlament mógł jeszcze chcieć zrobić w ciągu czterech tygodni, które normalnie miałby [do wykorzystania] przed zawieszeniem. W [przedstawionej we wskazanej notatce] propozycji [zawieszenia parlamentu] dołożono starań, aby zapewnić parlamentowi pewien czas zarówno przed posiedzeniem Rady Europejskiej [odbywającym się] 17–18 października 2019 r., jak i po nim. Propozycja ta nie wyjaśnia jednak, dlaczego za konieczne uznano skrócenie czasu, który w przeciwnym razie [parlament] mógłby wykorzystać na sprawy związane z brexitem. Nie odnosi się [ona również] do tego, ile czasu potrzeba by było na zatwierdzenie przez parlament nowej umowy o wystąpieniu [Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej] zgodnie z art. 13 Ustawy z 2018 r. o wystąpieniu z Unii Europejskiej oraz na przyjęcie niezbędnych ustaw i [aktów] ustawodawstwa delegowanego. Notatka nie omawia [także] wpływu zawieszenia [parlamentu] na ustanowione w Ustawie z 2018 r. o wystąpieniu z Unii Europejskiej szczególne procedury kontroli [aktów] ustawodawstwa delegowanego potrzebnych do przygotowania prawa brytyjskiego na dzień wystąpienia [z Unii Europejskiej] i zapewnienia uporządkowanego wystąpienia na podstawie umowy o wystąpieniu lub bez niej. Komisje Izby Gmin i Izby Lordów kontrolujące [akty ustawodawstwa delegowanego] odgrywają w tych szczególnych procedurach kontroli kluczową rolę. Co więcej, [Ustawa z 2018 r. o wystąpieniu z Unii Europejskiej] przewiduje konsultacje [ministrów Korony] z Parlamentem Szkockim i Zgromadzeniem Narodowym Walii [w sprawie wspomnianych aktów ustawodawstwa delegowanego]. Najbardziej znamienne ze wszystkiego jest być może to, że wskazana notatka nie omawia odmiennych cech przerwy [w pracach parlamentu] i zawieszenia [parlamentu]. [Zamiast tego] stwarza fałszywe wrażenie, że oba [rozwiązania] są prawie takie same. Premier zareagował [na notatkę], określając wrześnie posiedzenie [parlamentu] mianem „korowodów”. Nic nie wskazuje na to, by premier, udzielając Jej Królewskiej Mości rady [w sprawie zawieszenia parlamentu], działał jako ktoś więcej niż tylko szef rządu zabiegający o promowanie jego polityki; [tymczasem], jak wyjaśniono w punkcie 30 powyżej, na premierze spoczywa konstytucyjny obowiązek [uwzględnienia wszystkich istotnych interesów, w tym interesów parlamentu, przy podejmowaniu decyzji o zawieszeniu parlamentu].

61. Na podstawie dowodów przedstawionych sądowi nie sposób stwierdzić, że istniał jakikolwiek powód – a tym bardziej uzasadniony powód – doradzenia Jej Królewskiej Mości zawieszenia parlamentu na pięć tygodni, [od dnia przypadającego między] 9 a 12 września [2019 r.] do 14 października [2019 r.]. Wobec braku dalszych dowodów sąd nie może spekulować na temat tego, jakie mogły być powody [udzielenia królowej tej rady]. Z powyższego wynika, że decyzja premiera o doradzeniu Jej Królewskiej Mości zawieszenia parlamentu jest niezgodna z prawem.

Środek prawny

62. Gina Miller wnosi o stwierdzenie przez niniejszy sąd, że rada udzielona Jej Królewskiej Mości [przez premiera] jest niezgodna z prawem, i to niniejszy sąd z pewnością może uczynić. Pytanie dotyczy natomiast tego, czy sąd powinien zrobić coś więcej, tak aby skutki prawne tego stwierdzenia były całkowicie jasne. Izba Wewnętrzna [Sądu Sesyjnego] tak właśnie postąpiła – orzekła nie tylko, że wskazana rada jest niezgodna z prawem, lecz także że „zawieszenie [parlamentu], które po niej nastąpiło, jest niezgodne z prawem, a tym samym nieważne i bezskuteczne”. Zasadnicze pytanie brzmi [zatem] następująco – czy parlament jest zawieszony czy też nie?

63. Zdaniem rządu niniejszy sąd nie może odpowiedzieć na to pytanie ani uznać zawieszenia [parlamentu] za nieważne i bezskuteczne, ponieważ byłoby to sprzeczne z art. 9 Ustawy z 1688 r. o prawach, [uchwalonej przez] Parlament Anglii i Walii, bądź z szerszymi immunitetami parlamentu, dotyczącymi spraw należących do jego „wyłącznej kompetencji”. Według rządu zawieszenie [parlamentu] jest „postępowaniem w parlamencie”, które nie może być kwestionowane przed żadnym sądem. Z tego względu [– jak twierdzi rząd –] przed żadnym sądem nie można również kwestionować rozporządzenia królewskiego, które do zawieszenia [parlamentu] doprowadziło.

64. Artykuł 9 [Ustawy z 1688 r. o prawach] stanowi, „że wolności słowa i debat ani postępowań w parlamencie nie można ograniczać ani kwestionować przed żadnym sądem ani przed jakąkolwiek instytucją inną

niż parlament⁶⁶. Odpowiadające mu postanowienie Roszczenia o prawo z 1689 r., ustawy [uchwalonej przez] Parlament Szkocji, stanowi, „że aby naprawiać wszelkie krzywdy i aby zmieniać, wzmacniać i chronić ustawy, należy często zwoływać parlamenty i pozwolić im obradować, a posłom należy zapewnić wolność słowa i debaty⁶⁷”.

65. Po pierwsze, należy zauważyć, że powołane akty to ustawy. Wykładnia ustaw jest jednym z głównych zadań sądów. Niedawnym przykładem wykładni art. 9 [Ustawy z 1688 r. o prawach] przez niniejszy sąd jest sprawa *R v Chaytor* [2010] UKSC 52; [2011] 1 AC 684, która dotyczyła oskarżenia kilku posłów do Izby Gmin o fałszowanie wniosków o zwrot kosztów. Sprzeciwili się oni temu oskarżeniu, twierdząc, że [złożone przez nich] wnioski są „postępowaniem w parlamencie”, którego nie można „ograniczać ani kwestionować” przed żadnym sądem poza parlamentem. Powiększony skład dziewięciu sędziów jednogłośnie uznał, że wnioski posłów o zwrot kosztów nie są „postępowaniem w parlamencie” ani nie należą do wyłącznej kompetencji parlamentu. Wyczerpujące omówienie [odpowiednich] precedensów znajduje się w wyrokach lorda Phillipsa z *Worth Matravers* i lorda Rodgera z *Earlsferry* [wydanych w tej sprawie], dlatego nie trzeba tego omówienia w tym miejscu powtarzać.

66. Sprawa *R v Chaytor* wyraźnie potwierdza, że: (1) to do sądu, a nie do parlamentu należy ustalanie zakresu immunitetu parlamentarnego wynikającego z art. 9 Ustawy [z 1688 r.] o prawach i immunitetu parlamentarnego dotyczącego spraw należących do „wyłącznej kompetencji parlamentu”; (2) art. 9 [Ustawy z 1688 r. o prawach] odnosi się przede wszystkim do „wolności słowa i debat w izbach parlamentu i w komisjach parlamentarnych. To tam odbywa się zasadnicza bądź istotna działalność

6 Zob. też inne przekłady tego przepisu na język polski, np. w zbiorach: A. Gulczyński, B. Lesiński (red.), J. Walachowicz, J. Wiewiórowski, *Historia...*, s. 174; M.J. Ptak, M. Kinstler, *Powszechna...*, s. 311; M. Szaniecki, *Wybór...*, s. 254; A. Bereza, A. Fermus-Bobowiec, G. Smyk, W.P. Tekely, W. Witkowski, *Powszechna...*, s. 141 (przyp. J.K.).

7 Ten przepis Roszczenia o prawo z 1689 r. odzwierciedla treść art. 9 i art. 13 Ustawy z 1688 r. o prawach. Zob. też inne przekłady art. 13 Ustawy z 1688 r. o prawach na język polski, np. w zbiorach: A. Gulczyński, B. Lesiński (red.), J. Walachowicz, J. Wiewiórowski, *Historia...*, s. 174; M.J. Ptak, M. Kinstler, *Powszechna...*, s. 312; M. Szaniecki, *Wybór...*, s. 254; A. Bereza, A. Fermus-Bobowiec, G. Smyk, W.P. Tekely, W. Witkowski, *Powszechna...*, s. 141. Zob. też przekłady art. 9 Ustawy z 1688 r. o prawach (przyp. J.K.).

parlamentu” (pkt 47). W ocenie, czy [ochrona wynikająca z immunitetów parlamentarnych] obejmuje także działania [prowadzone] poza izbami [parlamentu] i komisjami [parlamentarnymi], trzeba brać pod uwagę charakter związku tych działań z działaniami podejmowanymi w izbach i komisjach, a także to, czy jest prawdopodobne, że odmówienie tym pierwszym działaniom [ochrony wynikającej z] immunitetów parlamentarnych wpłynie negatywnie na zasadniczą bądź istotną działalność parlamentu; (3) „wyłączna kompetencja odnosi się nie tyle do parlamentu, ile do wyłącznej kompetencji każdej z izb do kierowania swoimi sprawami bez ingerencji drugiej izby bądź ingerencji spoza parlamentu” (pkt 63); wyłączna kompetencja przysługuje parlamentowi, nie zaś poszczególnym parlamentarzystom, a do tego można od niej odstąpić lub z niej zrezygnować; co więcej, znacznie zawężono obszary należące niegdyś do wyłącznej kompetencji [parlamentu].

67. [Traktat] Erskine’a *Maya Parliamentary Practice* (wyd. 25, 2019, pkt 13.12) ma podobny wydźwięk:

Podstawowym znaczeniem [„]postępowania[”] jako specjalistycznego terminu parlamentarnego, które ma ono już co najmniej od XVII wieku, jest pewna czynność formalna, zwykle decyzja, podjęta przez izbę [działającą] jako gremium. Działalność wiążąca się z czynnościami i decyzjami izby niewątpliwie jest postępowaniem. Debata natomiast stanowi nieodłączną część tej działalności, co jest uznane przez uwzględnienie debat w tekście art. 9 [Ustawy z 1688 r. o prawach]. Parlamentarzysta bierze udział w postępowaniu zwykle przez zabranie głosu, ale też w drodze różnych uznanych czynności formalnych, takich jak głosowanie, zgłoszenie wniosku, przedstawienie petycji lub sprawozdania komisji; większość takich czynności zastępuje przemawianie, co pozwala zaoszczędzić czas.

68. Samo zawieszenie parlamentu odbywa się w Izbie Lordów w obecności posłów do Izby Gmin i członków Izby Lordów. Zawieszenia nie sposób jednak rozsądnie określić jako „postępowania w parlamencie”. Nie jest to [bowiem] decyzja żadnej z izb parlamentu. Wręcz przeciwnie – jest to coś, co się na nie nakłada z zewnątrz. Nie jest to [też] coś, w sprawie czego posłowie do Izby Gmin mogą zabrać głos lub nad czym mogą

głosować. Członkowie komisji królewskiej działają nie jako członkowie Izby Lordów, lecz jako wykonujący polecenie królowej. Nie przysługuje im wolność słowa. [Ponadto] zawieszenie parlamentu nie jest jego zasadniczą ani istotną działalnością. Wręcz przeciwnie – kładzie ono tej zasadniczej bądź istotnej działalności kres.

69. Wobec tego art. 9 [Ustawy z 1688 r. o prawach] ani żaden szerszy immunitet parlamentarny nie uniemożliwiają niniejszemu sądowi rozpatrzenia ważności zawieszenia [parlamentu]. Analiza logiczna tego zagadnienia polega na jego analizie od początku, [tj.] od rady, która doprowadziła do zawieszenia [parlamentu]. Ta rada jest niezgodna z prawem – jej udzielenie wykraczało poza kompetencje premiera. To znaczy, że jest ona nieważna i bezskuteczna; zob., w razie potrzeby [przywołania] precedensu, [wyrok w sprawie] *R (UNISON) v Lord Chancellor* [2017] UKSC 51, pkt 119. Wskazana rada doprowadziła do [wydania] rozporządzenia królewskiego, które – jako oparte na radzie niezgodnej z prawem – również jest niezgodne z prawem, nieważne i bezskuteczne i należy je uchylić. Rozporządzenie to doprowadziło z kolei do faktycznego zawieszenia [parlamentu], przy czym [w rzeczywistości] było to tak, jakby członkowie komisji królewskiej wkroczyli do parlamentu z czystą kartką papieru. To zawieszenie także jest niezgodne z prawem, nieważne i bezskuteczne.

70. Z powyższego wynika, że parlamentu nie zawieszono i że niniejszy sąd powinien to stwierdzić. Jak poinformowali pełnomocnicy premiera, „uczyni on wszystko, co potrzebne, by zastosować się do rozstrzygnięcia sądu, jakiegokolwiek ono będzie”, i tego sąd od premiera oczekuje. Zdaniem sądu wydaje się jednak, że skoro parlament nie jest zawieszony, to decyzja co do dalszych [działań] należy do parlamentu. Nie trzeba zwoływać go na podstawie Ustawy z 1797 r. o posiedzeniach parlamentu. Poza tym parlament nie zagłosował za odroczeniem obrad ani za zarządzeniem przerwy w pracach. O ile nie ma reguły parlamentarnej stanowiącej inaczej, której sąd nie jest świadom, Przewodniczący Izby Gmin i Lord Przewodniczący Izby Lordów mogą od razu poczynić kroki, aby umożliwić każdej z izb zebranie się najwcześniej jak to możliwe w celu podjęcia decyzji co do dalszych działań. Byłoby to, oczywiście, postępowanie w parlamencie,

którego nie można byłoby zakwestionować przed tym ani przed żadnym innym sądem.

71. Tym samym apelacja Adwokata Generalnego do spraw Szkocji w sprawie *Cherry* zostaje oddalona, a apelacja Giny Miller zostaje uwzględniona. W obu sprawach należy wydać takie same rozstrzygnięcia.

Judgment [of the United Kingdom Supreme Court in] *R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent) [and] Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)*

Jakub Karczewski – magister, doktorant w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Bibliografia

- Bereza A., Fermus-Bobowiec A., Smyk G., Tekely W.P., Witkowski W., *Powszechna historia ustroju. Wybór źródeł*, Warszawa 2015.
- Gulczyński A., Lesiński B. (red.), Walachowicz J., Wiewiórowski J., *Historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Poznań 1995.
- Ptak M.J., Kinstler M., *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Wrocław 1999.
- Szczaniecki M., *Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej, poszerzenie i opracowanie wyboru* M. Wąsowicz, Warszawa 2001.