



UMCS

**UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
W LUBLINIE**

Wydział Prawa i Administracji

Marcin Gołębiowski

**Kompetencje Prezydenta Ukrainy
wobec Rady Najwyższej**

Praca doktorska
napisana w Katedrze Prawa Konstytucyjnego
pod kierunkiem dra hab. Wojciecha Orłowskiego, prof. nadzw.

Lublin 2019

Spis treści

Wstęp.....5

Rozdział I

Pozycja ustrojowa Prezydenta w systemie organów konstytucyjnych

Ukrainy 19

1.1. Geneza i cechy charakterystyczne ustroju politycznego Ukrainy 19

1.2. Ewolucja instytucji Prezydenta w ukraińskim systemie rządów 30

1.3. Prezydent w systemie organów Państwa 50

Rozdział II

Wybór i odpowiedzialność Prezydenta Ukrainy..... 61

2.1. Zasady i tryb wyboru Prezydenta 61

2.2. Odpowiedzialność Prezydenta przed Radą Najwyższą 82

2.3. Zastępstwo Prezydenta 98

Rozdział III

Kompetencje Prezydenta dotyczące wyborów i funkcjonowania Rady

Najwyższej 105

3.1. Przedterminowe rozwiązanie Rady Najwyższej..... 105

3.2. Zarządzanie przedterminowych wyborów do Rady Najwyższej 118

3.3. Kompetencje Prezydenta dotyczące funkcjonowania Rady Najwyższej... 120

Rozdział IV

Kompetencje Prezydenta Ukrainy w procesie ustawodawczym 133

4.1. Prawo inicjatywy ustawodawczej..... 133

4.2. Udział Prezydenta w podstępowaniu wewnątrzparlamentarnym..... 146

4.3. Podpisanie i ogłoszenie aktów normatywnych..... 153

4.4. Weto prezydenckie 164

4.5. Kompetencje Prezydenta w szczególnych trybach ustawodawczych..... 175

Rozdział V

Rola Prezydenta Ukrainy w zakresie funkcji kreacyjnej i kontrolnej Rady Najwyższej.....	191
5.1. Udział Prezydenta w procesie kształtowania składu Gabinetu Ministrów.....	191
5.2. Udział Prezydenta w sferze powoływania pozostałych organów państwa.....	202
5.3. Udział Prezydenta w funkcji kontrolnej Rady Najwyższej.....	215
Zakończenie.....	225
Bibliografia.....	235

Wstęp

Zapoczątkowany w 2014 r. proces przekształceń i modernizacji ustroju konstytucyjnego na Ukrainie związany jest z transformacją systemu relacji ustrojowych między organami państwa oraz wprowadzeniem mechanizmów prawnych mających na celu usprawnienie ich funkcjonowania. Jednym z kluczowych organów władzy gwarantującym realizację reform ustrojowych jest Prezydent Ukrainy. Szczególna pozycja ustrojowa Prezydenta w systemie konstytucyjnym znajduje odzwierciedlenie w przepisach Konstytucji Ukrainy z 1996 roku. Przyjęty na Ukrainie, na podstawie zmian konstytucyjnych w 2014 r., parlamentarno-prezydencki system rządów spowodował zmiany w modelu funkcjonowania naczelných organów państwa i istotnie wpłynął na podział kompetencji między Prezydentem a parlamentem – Radą Najwyższą Ukrainy. Przekształcenie formy rządów pozwoliło na wprowadzenie instrumentów prawnych na rzecz równoważenia się organów państwa w celu zapewnienia realizacji ich konstytucyjnych kompetencji. Warto w tym kontekście nadmienić, że budowanie stabilnego parlamentarno-prezydenckiego systemu rządów na Ukrainie jest procesem niezwykle skomplikowanym i narażonym na destabilizację wewnątrzpaństwowego układu sił spowodowaną działaniami o charakterze zewnętrznym. Zasadnicze znaczenie dla zapewnienia stabilności politycznej Ukrainy ma określenie relacji ustrojowych między Prezydentem a Radą Najwyższą Ukrainy. Dynamika postępujących zmian normatywnych regulujących funkcjonowanie poszczególnych organów państwa na Ukrainie może być problematyczna ze względu na brak ugruntowanego stanowiska doktryny prawniczej, co może stanowić wyzwanie dla badaczy tego zagadnienia. Niemniej jednak – mając na uwadze fakt, że trudność stanowi największą wartość pracy twórczej – podjąłem się próby dokonania analizy pozycji normatywnej głowy państwa.

Układ relacji między Prezydentem Ukrainy a Radą Najwyższą kształtują dwa czynniki. Pierwszy, to regulacje konstytucyjne i ustawowe określające pozycję Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej. Drugi zaś, to praktyka ustrojowa, która wpływa na kształt relacji między organami państwa. Kluczowe znaczenie – i zarazem główny problem badawczy niniejszej rozprawy – stanowi określenie katalogu kompetencji przysługujących Prezydentowi Ukrainy wobec Rady Najwyższej.

Punktem wyjścia do badań jest analiza obowiązującej Konstytucji Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 r.¹, uchwalenie której kończyło etap głębokiej transformacji oraz formowania państwowości Ukrainy. Przyjęty prezydencko-parlamentarny system rządów gwarantował silną pozycję instytucji prezydenta. Nowelizacja, a właściwie przywrócenie zmian konstytucyjnych² w 2014 roku, istotnie wpłynęła na podział kompetencji między Prezydentem a parlamentem. Przejście od systemu republiki prezydencko-parlamentarnej do parlamentarno-prezydenckiej spowodowało także zmiany w systemie funkcjonowania organów władzy państwowej. W niniejszej pracy przedmiotem analizy są jedynie te zmiany, które odnoszą się do kompetencji Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej, przyjęte w latach 2014–2019. Wskazane lata stanowią cezurę określającą zakres czasowy poddany w rozprawie analizie. 2014 rok – biorąc pod uwagę jego istotność w zakresie zmiany modelu rządów na Ukrainie – stanowi datę wyjściową w badaniach, natomiast datą końcową jest rok 2019, w którym autor sfinalizował badanie zagadnienia będącego przedmiotem analiz w niniejszej pracy.

Kolejnym założeniem badawczym jest również autorska propozycja ujęcia kompetencji Prezydenta Ukrainy przez pryzmat funkcji organu władzy ustawodawczej. Tym samym, zaproponowana w pracy analiza nie stanowi

¹ *Konstytucija Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 1996, nr 30, poz. 141.

² *Zakon Ukrainy pro vidnovlennia dii okremykh polozhen Konstytucii Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2014, nr 11, poz. 143.

jedynie próby deskryptywnego scharakteryzowania kompetencji Prezydenta. Ambicją proponowanego ujęcia tematu jest wzbogacenie dotychczasowych badań poświęconych głowie państwa poprzez przeprowadzenie analizy kompetencji Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej.

Kluczowe znaczenie dla zachowania przejrzystości wywodu miało ustalenie sposobu zapisu przytaczanych w rozprawie źródeł, które w oryginale zapisano cyrylicą. Przyjęto zapis fonetyczny przy użyciu alfabetu łacińskiego bez polskich znaków, zgodnie z zasadami określonymi w uchwale Gabinetu Ministrów z dnia 27 stycznia 2010 roku³.

Podstawowym celem badawczym rozprawy jest przeprowadzenie analizy prawno-konstytucyjnej oraz próba oceny pozycji Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej w świetle zmian konstytucyjnych powodujących przejście Ukrainy od systemu republiki prezydencko-parlamentarnej do parlamentarno-prezydenckiej. W ramach głównego celu badań opracowano grupę celów szczegółowych, których realizacja umożliwi określenie istoty relacji między głową państwa a parlamentem Ukrainy. Opracowano następujące zadania i cele szczegółowe:

1. przedstawienie ogólnej pozycji ustrojowej Prezydenta w systemie organów państwa;
2. przeprowadzenie analizy zakresu odpowiedzialności Prezydenta przed Radą Najwyższą;
3. dokonanie analizy kompetencji Prezydenta wobec Rady Najwyższej z uwzględnieniem nie tylko rozwiązań normatywnych, ale również praktyki ustrojowej;
4. podjęcie próby oceny zakresu udziału Prezydenta Ukrainy w procesie ustawodawczym poprzez ukazanie zespołu relacji łączących głowę państwa z Radą Najwyższą;

³ *Postanowa Kabinetu Ministrów Ukrainy pro wporjadkuwannja transliteracji ukrainskoho alfabitu latynceju*, Oficiinyi visnyk Ukrainy vid 05.02.2010, nr 5, s. 24, poz. 202.

5. przeprowadzenie analizy kompetencji Prezydenta wpływających na funkcjonowanie Rady Najwyższej;
6. dokonanie oceny zakresu współpracy między Prezydentem a Radą Najwyższą odnoszącej się do kształtowania składu osobowego organów państwa.

Plan badawczy obejmuje zatem przeprowadzenie analizy: po pierwsze, miejsca Prezydenta Ukrainy w systemie organów państwa, po drugie, zakresu odpowiedzialności prawnej Prezydenta, po trzecie, wpływu na proces formowania i organizacji parlamentu, po czwarte, udziału Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym, po piąte, udziału Prezydenta w procesie tworzenia składu osobowego organów państwa realizowanego wspólnie z parlamentem. W związku z tak określonym planem badań, weryfikacji poddano pięć hipotez badawczych:

1. zmiana systemu rządów zakładająca wzmocnienie Rady Najwyższej osłabiła pozycję Prezydenta w systemie organów państwa;
2. odpowiedzialność konstytucyjna wyznacza pozycję prawno-ustrojową Prezydenta Ukrainy;
3. udział i kompetencje Prezydenta w procesie ustawodawczym wyznaczają jego silną pozycję ustrojową wobec Rady Najwyższej;
4. pozycję ustrojową Prezydenta Ukrainy wyznacza nie tylko konstytucyjnie zagwarantowany katalog kompetencji, ale również szereg uprawnień o dyskrecyjnym charakterze;
5. zmiany konstytucyjne wprowadzone w 2014 roku ograniczają uprawnienia Prezydenta w zakresie tworzenia składu Gabinetu Ministrów na rzecz Rady Najwyższej.

Zagadnienie będące przedmiotem analizy w niniejszej rozprawie dotyczy kompetencji Prezydenta bezpośrednio odnoszących się do Rady Najwyższej, nie zaś ogólnej pozycji ustrojowej głowy państwa w systemie konstytucyjnym Ukrainy. Tym samym, konstrukcja pracy odzwierciedla

przyjęte rozstrzygnięcia dotyczące obszaru badawczego i zakłada przedstawienie kompetencji Prezydenta w odniesieniu do podstawowych zadań Rady Najwyższej realizowanych w ramach funkcji: ustawodawczej, kreacyjnej oraz kontrolnej. Wyszczególnienie kompetencji głowy państwa w odniesieniu do wybranych funkcji parlamentu było celowym i świadomym wyborem. Zabieg ten ma na celu nie tylko zidentyfikowanie i określenie pozycji i konstytucyjnie zagwarantowanych kompetencji Prezydenta Ukrainy, ale również osadzenie ich w zadaniach ustrojowych organu władzy ustawodawczej oraz dokonanie oceny ich skuteczności wobec Rady Najwyższej.

Na strukturę pracy składa się pięć rozdziałów. Rozdział pierwszy, zatytułowany „Pozycja ustrojowa Prezydenta Ukrainy w systemie organów konstytucyjnych Ukrainy”, stanowi wprowadzenie do tematu i wyznacza ramy analizy. Celem rozdziału pierwszego jest przedstawienie złożoności badanego problemu oraz ewolucji systemu politycznego i instytucji prezydenta na Ukrainie. Przystawiony w rozdziale zakres zagadnień znajduje rozwinięcie w kolejnych częściach pracy. Punktem wyjścia do zgłębienia istoty badanego problemu jest analiza genezy i cech systemu politycznego Ukrainy. Celem rozdziału jest zidentyfikowanie najważniejszych cech systemu rządów na Ukrainie. Elementem analizy w tej części pracy jest także zbadanie i przedstawienie ewolucji instytucji prezydenta w systemie ustrojowym Ukrainy. W rozdziale przedstawiono przyczyny utworzenia instytucji głowy państwa oraz przedstawiono kompetencje Prezydenta wobec Rady Najwyższej w różnych systemach rządów obowiązujących na Ukrainie. Osią do określenia zakresu kompetencji Prezydenta wobec Rady Najwyższej są nowelizacje Konstytucji Ukrainy z 1996 r. W pracy przyjąłem następujący podział w ujęciu chronologicznym: I. 1996–2004 r. – okres rządów prezydencko-parlamentarnych, gwarantujących głowie państwa silną pozycję wobec Rady Najwyższej; II. 2004–2010 – okres rządów parlamentarno-prezydenckich charakteryzujący się osłabieniem pozycji

Prezydenta wobec Rady Najwyższej, utratą prezydenckich uprawnień w zakresie tworzenia i kontroli rządu; III. 2010–2014 – okres rządów prezydencko-parlamentarnych związanych z przywróceniem pierwotnej treści Konstytucji Ukrainy z 1996 r.; IV. od 2014 przywrócenie zmian konstytucyjnych z 2004 r. skutkujących ograniczeniem kompetencji głowy państwa wobec Rady Najwyższej. W rozdziale analizie poddana została procedura zmiany Konstytucji przeprowadzona w 2014 r., ze wskazaniem braków proceduralnych jej realizacji. Ostatnim punktem rozważań rozdziału pierwszego jest przedstawienie obowiązującego modelu ustrojowego Ukrainy wyznaczającego status prawny Prezydenta w strukturze organów władzy. W celu ustalenia katalogu kompetencji Prezydenta Ukrainy analizie poddane zostały przepisy Konstytucji Ukrainy, ustawodawstwa zwykłego oraz praktyka ustrojowa.

W rozdziale drugim, pt. „Wybór i odpowiedzialność Prezydenta Ukrainy” punktem wyjścia w analizie jest przedstawienie zasad prawa wyborczego i procesu wyboru Prezydenta Ukrainy. Zgodnie z przepisami Konstytucji Ukrainy, Prezydent jest wybierany na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego, w głosowaniu tajnym. Powyższe zasady uzupełnione są o zasadę wolnych wyborów. Ważnym zadaniem w tej części pracy było również określenie praw wyborczych obywateli, ze szczególnym uwzględnieniem mieszkańców terenów tymczasowo okupowanych. Dalsze rozważania są uzupełnione o analizę zasady odpowiedzialności Prezydenta oraz procedury impeachmentu jako formy pociągnięcia głowy państwa do odpowiedzialności konstytucyjnej. Istotnym zadaniem było przeprowadzenie analizy prawnej dotyczącej legalności podjętych przez Radę Najwyższą działań w zakresie stwierdzenia zaprzestania wykonywania obowiązków Prezydenta przez Wiktora Janukowycza. Podsumowaniem tej części rozdziału jest konstatacja, że instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Ukrainy jest jednym z najbardziej wymagających

zmian zagadnień prawnych dotyczących funkcjonowania organu głowy państwa na Ukrainie. Dlatego też postuluje się, aby problematyka odpowiedzialności Prezydenta Ukrainy rozpatrywana była nie tylko w ujęciu teoretycznoprawnym, ale również jako istotne zagadnienie prawne prowadzące do zmian normatywnych w zakresie procedury impeachmentu

Z procedurą impeachmentu głowy państwa, jako konstytucyjnej formy złożenia z urzędu Prezydenta Ukrainy, związana jest instytucja zastępstwa głowy państwa. Zagadnienie to również stało się przedmiotem analizy w rozdziale drugim. W rozdziale tym podjęto próbę: po pierwsze, określenia celu stosowania zastępstwa głowy państwa, po drugie, katalogu przesłanek przedterminowego opróżnienia urzędu głowy państwa, po trzecie, zakresu kompetencji głowie parlamentu ukraińskiego wykonującej obowiązki Prezydenta Ukrainy.

Celem rozdziału trzeciego, pt. „Kompetencje Prezydenta Ukrainy dotyczące wyborów i funkcjonowania Rady Najwyższej” jest analiza katalogu kompetencji Prezydenta oddziałujących na funkcjonowanie organu władzy ustawodawczej. Do kompetencji głowy państwa mających wpływ na funkcjonowanie Rady Najwyższej zaliczono: przedterminowe rozwiązanie Rady Najwyższej, zarządzanie przedterminowych wyborów do Rady Najwyższej, zwoływanie sesji nadzwyczajnych oraz orędzia Prezydenta.

Celem analizy przeprowadzonej w rozdziale było zatem, z jednej strony, określenie kompetencji Prezydenta do przedterminowego rozwiązania parlamentu będącego instrumentem prawnym oddziaływania głowy państwa na Radę Najwyższą w ramach systemu hamulców. Z drugiej zaś, określenie katalogu kompetencji głowy państwa wpływających na formowanie i funkcjonowanie Rady Najwyższej. Analiza obejmuje również przedstawienie zakresu działań oficjalnego przedstawiciela głowy państwa w parlamencie oraz próbę oceny jego udziału w pracach organu władzy ustawodawczej.

Zbadanie problemu zawartego w temacie rozprawy wymaga również przeprowadzenia analizy udziału głowy państwa w funkcji ustawodawczej Rady Najwyższej. Próbą realizacji tego zadania jest rozdział czwarty, o kluczowym znaczeniu dla całości wywodu, pt. „Kompetencje Prezydenta Ukrainy w procesie ustawodawczym”. Celem rozdziału jest analiza udziału Prezydenta Ukrainy we wszystkich etapach postępowania ustawodawczego, wskazanie przysługującego Prezydentowi zestawu instrumentów prawnych, ustalenie normatywnych podstaw ich wykorzystania oraz ocena skuteczności ich stosowania. Na podstawie przepisów Konstytucji Ukrainy, Regulaminu Rady Najwyższej i innych ustaw zidentyfikowano: po pierwsze, udział Prezydenta Ukrainy na etapie inspiracyjnym jako podmiotu inicjatywy ustawodawczej o szczególnym statusie wynikającym z prawa do nadawania klauzuli pilności, po drugie, udział w postępowaniu „wewnątrzparlamentarnym” jako wnioskodawcy oraz jako głowy państwa, po trzecie, wskazano rolę i kompetencje głowy państwa na etapie podpisania i ogłoszenia aktu prawnego. Analizie poddane zostały regulacje dotyczące zastosowania przez głowę państwa weta ustawodawczego.

W rozdziale podjęto również próbę wyjaśnienia roli i zakresu udziału Prezydenta w szczególnych trybach ustawodawczych, do których zaliczyć można: tryb ratyfikacji umowy międzynarodowej, tryb uchwalania ustawy budżetowej, tryb uchwalania zmian w Konstytucji Ukrainy.

Zwieńczeniem rozważań jest analiza roli Prezydenta Ukrainy w funkcji kreacyjnej i kontrolnej Rady Najwyższej zawarta w rozdziale piątym – „Rola Prezydenta Ukrainy w funkcji kreacyjnej i kontrolnej Rady Najwyższej”. Punktem wyjścia do zgłębienia istoty rzeczonych kompetencji jest analiza udziału Prezydenta w funkcji kreacyjnej parlamentu. Podstawowym zadaniem Rady Najwyższej realizowanym w ramach tej funkcji jest prawo do ustalania składu Gabinetu Ministrów, według procedury określonej normami konstytucyjnymi oraz przepisami ustaw. Przeprowadzona analiza pozwoliła na ustalenie, że

Konstytucja Ukrainy gwarantuje udział Prezydenta w tym procesie oraz pozwoliła na wyodrębnienie dwóch etapów kształtowania składu Gabinetu Ministrów – etap powołania Premiera Ukrainy i etap formowania pozostałego składu Gabinetu Ministrów. Kolejny element rozważań w rozdziale dotyczy rozbudowanego katalogu uprawnień Prezydenta i Rady Najwyższej w zakresie kształtowania składu osobowego organów państwa. Analizie poddano procedury tworzenia składu organów: szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, Prezesa Banku Narodowego Ukrainy, członków Centralnej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Komitetu Antymonopolowego Ukrainy, Przewodniczącego Komitetu ds. Radia i Telewizji Ukrainy, Przewodniczącego Funduszu Majątku Państwowego Ukrainy, Prokuratora Generalnego, połowy składu Rady Banku Narodowego Ukrainy, połowy składu Narodowej Rady Ukrainy ds. Telewizji i Radiofonii oraz jednej trzeciej składu Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. Finalnym elementem analizy jest określenie zakresu udziału Prezydenta Ukrainy w wykonywaniu funkcji kontrolnej Rady Najwyższej. Ze względu na zasadniczy temat badań, analizie poddane zostały jedynie te czynności kontrolne Rady Najwyższej, których realizacja jest związana z Prezydentem Ukrainy.

Dla weryfikacji przedstawionych hipotez zastosowane zostały różne metody i techniki badawcze. Wiodącą metodą badawczą, która została przyjęta jest metoda prawnodogmatyczna. Została ona zastosowana w celu przeprowadzenia analizy aktów normatywnych stanowiących część ukraińskiego porządku prawnego. Interpretacja przepisów prawnych pozwoliła na identyfikację miejsca Prezydenta w systemie prawnym Ukrainy oraz określenie złożoności relacji normatywnych zachodzących pomiędzy Prezydentem a Radą Najwyższą. Zastosowana metoda pozwoliła również na zidentyfikowanie dyskrecjonalnych uprawnień głowy państwa.

Instrumentarium badawcze obejmuje również metodę prawnoporównawczą, która posłużyła do przedstawienia w ujęciu komparatystycznym zasad sprawowania urzędu i kompetencji prezydenta w innych państwach europejskich. Metoda ta ma charakter pomocniczy i została zastosowana w celu przedstawienia rozwiązań prawnych regulujących instrumenty prawne przysługujące głowom państw w różnych porządkach prawnych. W pracy wykorzystano także metodę historyczną, którą posłużono się w celu przeprowadzenia analizy ewolucji procesu kształtowania się instytucji prezydenta na Ukrainie oraz uchwycenia elementów zarówno zmiany, jak i kontynuacji w zakresie jego pozycji oraz przysługujących mu kompetencji oddziałujących na Radę Najwyższą oraz pozostałe organy państwa pod rządami Konstytucji Ukrainy z 1996 roku. Metoda ta znalazła recepcję zwłaszcza w rozdziale pierwszym.

Zastosowano także techniki badawcze w postaci: analizy stanu literatury oraz sporadycznie, analizy danych statystycznych. Były wśród nich dokumenty i raporty publikowane przez instytucje rządowe, organizacje międzynarodowe i eksperckie organizacje pozarządowe typu *think tank*. Wykorzystane techniki badawcze umożliwiły między innymi: wyjaśnienie kwestii terminologicznych, przedstawienie stanowisk poszczególnych przedstawicieli literatury prawniczej w zakresie postrzegania instytucji prezydenta oraz zbadanie uwarunkowań historycznych i politycznych problemu badawczego poddanego analizie w rozprawie.

Techniką badawczą o kluczowym znaczeniu dla jakości wyводу przeprowadzonego w niniejszej rozprawie była analiza orzeczeń Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. Analizie poddane zostały w szczególności orzeczenia zawierające wykładnie legalne przepisów Konstytucji Ukrainy. Sąd Konstytucyjny, jako organ sadownictwa konstytucyjnego, zgodnie z art. 147 Konstytucji Ukrainy, jest uprawniony do dokonywania oficjalnych wykładni przepisów Konstytucji Ukrainy.

W pracy podjęto również próbę dokonania oceny pozycji Prezydenta wobec Rady Najwyższej przy zastosowaniu techniki nieskategoryzowanej obserwacji pośredniej. Zastosowanie tej techniki badawczej pozwoliło na obserwację oraz analizę implementacji wytycznych i standardów europejskich do porządku prawnego Ukrainy. Rozmowy z politykami oraz przedstawicielami parlamentu Ukrainy pozwoliły autorowi na uchwycenie i zrozumienie specyfiki oraz odmienności ukraińskiego systemu normatywnego. Technika tą posłużono się zwłaszcza w rozdziale czwartym poświęconym analizie narzędzi, którymi dysponuje Prezydent Ukrainy wobec Rady Najwyższej w procesie legislacyjnym, w tym zasad stosowania weta prezydenckiego.

Zagadnienie instytucji Prezydenta Ukrainy stanowi obszar badań głównie w ukraińskiej literaturze prawniczej, co wynika ze specyfiki badanego tematu. Głównym przedmiotem zainteresowania ukraińskich badaczy prawa konstytucyjnego jest określenie pozycji ustrojowej Prezydenta Ukrainy w systemie organów państwa. Stosunkowo bogata literatura przedmiotu nie wyczerpuje jednak w pełni zagadnienia, które analizowane jest w niniejszej pracy. Warto zwrócić uwagę przede wszystkim na niedobór opracowań dotyczących pozycji ustrojowej głowy państwa w świetle funkcjonowania organów państwa w systemie rządów parlamentarno-prezydenckim, wprowadzonym zmianami konstytucyjnymi w 2014 r. Fakt ten stał się asumptem do rozpoczęcia badań w celu określenia kompetencji Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej. W kontekście ukraińskiej literatury prawniczej, szczególnie inspirujące i wartościowe poznawczo były opracowania: W. Fedorenki, O. Sowhyrji, P. Steciuka, W. Szapowala, W. Tacja, J. Todika.

W polskiej literaturze przedmiotu, system ustrojowy Ukrainy był prezentowany głównie jako element w pracach przedstawiających systemy polityczne poszczególnych państw (R. Mojak, *Republika Ukrainy*, [w:] *Ustroje państw współczesnych 2*, (red.) E. Gdulewicz, Lublin 2002;

P. Bilski, System polityczny Ukrainy, [w:] Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej, (red.) W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005; W. Baluk, Ukraina [w:] Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw (red.) Baluk W., Czajowski A., Wrocław 2007; K. Eckhardt, Zasady podziału władzy na Ukrainie, [w:] Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, Tom II, (red.) S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016) lub pracach poświęconych poszczególnym organom władzy państwowej w wybranych krajach europejskich (B. Dziemidok-Olszewska, Instytucja Prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2003; A. Ławniczak, Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie, Wrocław 2011). System rządów na Ukrainie jest również przedmiotem badań politologicznych (W. Baluk, Kształtowanie systemu partyjnego Ukrainy w okresie transformacji ustrojowej (1987–2004), Wrocław 2006; W. Baluk, Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002–2012, Lublin 2012).

Cennym źródłem informacji były opracowania dotyczące wybranych instytucji prawa ukraińskiego (I. Pankevych, Zasady prawa wyborczego Ukrainy, Lublin 2008; P. Stetciuk, K. Eckhardt, Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Ukrainy [w:] Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich, (red.) Grabowska S., Grabowski R., Toruń 2010). Z zakresu nauk prawnych należy wyróżnić dwa opracowania polskich autorów, które prezentują pozycję prezydenta Ukrainy w systemie organów państwa (A. Olechno, Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996–2005), Toruń 2009; A. Stec, Pozycja ustrojowa Prezydenta w systemie konstytucyjnym Ukrainy (1991–2012), Lwów 2014). Należy jednak zauważyć, że prace te były wydane przed 2014 rokiem i nie uwzględniają aktualnych zmian konstytucyjnych w zakresie formowania nowego kształtu systemu ustrojowego. W polskiej literaturze przedmiotu brakuje również kompleksowych opracowań poświęconych modelom wzajemnych powiązań między Prezydentem

i parlamentem Ukrainy oraz przedstawiających wpływ decyzji podejmowanych przez te organy na system ustrojowy.

Odnosząc się do anglojęzycznej literatury przedmiotu, warto podkreślić, że zagadnienia związane z określeniem kompetencji Prezydenta Ukrainy oraz relacji ustrojowych między głową państwa a parlamentem są przedmiotem badań przede wszystkim środowiska politologicznego. Literatura ta jest pomocniczo stosowana w niniejszej rozprawie.

Analizując stan literatury przedmiotu należy również zauważyć, że zagadnienie badawcze będące tematem pracy, stanowi obszar zainteresowania organizacji międzynarodowych m.in. Unii Europejskiej, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Rady Europy, czy też jej organu doradczego – Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisji Weneckiej). O szczególnym zainteresowaniu i zaangażowaniu organów organizacji międzynarodowych procesem kształtowania zmian w systemie organów państwa świadczą Plany Działań dla Ukrainy przyjmowane przez Radę Europy (Action Plan 2015–2017, Action Plan 2018–2021), określające wytyczne dla przekształceń ustrojowych i reform konstytucyjnych na Ukrainie. Opracowania te były bardzo użyteczne w kontekście prowadzonych badań. Cennym źródłem informacji były również opinie i raporty Komisji Weneckiej prowadzącej monitoring procesów ustrojowych i oceniającej stan praworządności na Ukrainie.

Zebranie literatury oraz materiałów źródłowych stało się możliwe dzięki zagranicznym wyjazdom naukowym, w szczególności do ośrodków akademickich w Kijowie i Lwowie oraz przeprowadzonej kwerendzie naukowej w The London School of Economics and Political Science.

Potencjalna wartość niniejszej pracy wiąże się z tym, że w świetle dokonanego przeglądu literatury przedmiotu, realizacja problemu badawczego w sposób sformułowany w temacie rozprawy – poprzez określenie relacji między Prezydentem a parlamentem Ukrainy po 2014 roku

– stanowić będzie wartość dodaną i znaczące uzupełnienie literatury przedmiotu. Jak bowiem dowiodła analiza literatury polskiej i światowej nie istnieje kompleksowa praca na temat kompetencji Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej uwzględniająca stan prawny po tzw. Rewolucji Godności i zmianach Konstytucji Ukrainy po 2014 r. w takim ujęciu, jakie zostało zaproponowane w niniejszej rozprawie. Praca, uwzględniając aktualny stan prawny, ma zatem szansę nie tylko wzbogacić, ale również wypełnić lukę w dotychczasowej literaturze przedmiotu.

Istotne znaczenie w kontekście poznawczej wartości rozprawy ma również to, że niejednoznaczność ocen dotyczących działań podejmowanych przez parlament z przepisami prawa ukraińskiego – ze szczególnym uwzględnieniem procesu zmian konstytucyjnych w 2014 roku oraz zasad pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Ukrainy – może stanowić dla badaczy prawa ciekawą i inspirującą intelektualnie płaszczyznę do debat naukowych, co bez wątpienia stanowić będzie wartość dodaną niniejszej pracy.

Powstanie tej pracy nie byłoby możliwe bez pomocy i wsparcia mojego promotora, profesora Wojciecha Orłowskiego, któremu wdzięczny jestem za inspirację naukową, konstruktywną krytykę, zachęcanie do odważnego myślenia oraz konsekwentne wspieranie mnie na każdym etapie przygotowywania pracy. Swoje podziękowania kieruję również do promotora pomocniczego dra Dmytro Gabineta, bez którego moja praca doktorska nie mogłaby powstać. Dziękuję w szczególności za zainteresowanie tematyką prawa ukraińskiego oraz za okazane wsparcie. Szczególne podziękowania kieruję również do dr Eweliny Panas za niegasnącą wiarę w moje możliwości i wspieranie mnie w pracach nad przygotowaniem rozprawy doktorskiej.

Rozdział I

Pozycja ustrojowa Prezydenta w systemie organów konstytucyjnych Ukrainy

1.1. Geneza i cechy charakterystyczne ustroju politycznego Ukrainy

Jednym z podstawowych celów i zadań regulacji konstytucyjnej jest określenie ustroju politycznego państwa. Elementem fundamentalnym tworzenia przepisów prawnych zawartych w konstytucji jest sformułowanie zasad ustrojowych odnoszących się do organizacji, funkcjonowania organów państwa i relacji między nimi. W nauce prawa konstytucyjnego uważa się, że ustrój polityczny określa ogół norm i zasad regulujących organizację i funkcjonowanie systemu organów władzy państwowej w państwie⁴. Pierwszy etap procesu kształtowania ustroju politycznego Ukrainy zakończył się wraz z wejściem w życie Konstytucji Ukrainy z dnia 26 czerwca 1996 r.⁵ W ukraińskiej ustawie zasadniczej zawarte zostały zasady ustrojowe będące wyrazem podstawowych idei politycznych ustrojodawcy oraz stanowiące o demokratycznym charakterze ustroju Ukrainy.

Dokonane w latach 2004–2016 zmiany konstytucyjne skutkowały m.in. przekształceniem relacji między naczelnymi organami państwa, co powodowało kilkukrotne zmiany systemu rządów⁶. Sfera zmian przekształceń konstytucyjnych obejmowała w szczególności wzajemne relacje między władzą ustawodawczą – Radą Najwyższą Ukrainy a głową państwa – Prezydentem Ukrainy. Przyjęcie w konstytucji z 1996 r.

⁴ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 168; F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 66; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 13.

⁵ *Konstytucija Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 1996, nr 30, poz. 141.

⁶ Okres: 1) 1996–2004 system prezydencko-parlamentarny, 2) 2004–2010 system parlamentarno-prezydencki, 3) 2010–2014 system prezydencko-parlamentarny, 4) 2014 – system parlamentarno-prezydencki.

określonych zasad ustrojowych było wynikiem dążenia władz Ukrainy do zapewnienia pełnej demokratyzacji i suwerenności państwa.

Proces kształtowania ustroju politycznego i organizowania władzy państwowej na Ukrainie okazał się niezwykle skomplikowany. Ewolucja ustroju, w tym zasad organizacji władzy państwowej pozwala na stwierdzenie o dalej postępującym procesie kształtowania systemu konstytucyjnego na Ukrainie. Zdaniem W. Fedorenki⁷ Konstytucja Ukrainy z 1996 r. „inkorporuje” dorobek teorii i praktyki ukraińskiego konstytucjonalizmu oraz podkreśla „niezależność ustrojową” państwa. Już w preambule obowiązującej Konstytucji Ukrainy, ustrojodawca podkreśla „wielowiekową historię tworzenia państwowości ukraińskiej”⁸.

W celu ukazania i zidentyfikowania najważniejszych cech systemu rządów na Ukrainie niezbędne jest przeprowadzenie analizy form i systemów sprawowania rządów na terenach dzisiejszej Ukrainy z uwzględnieniem historycznych rozwiązań i stosowanych modeli rządów. Ukraiński konstytucjonalista P. Steciuk, wyróżnia 4 okresy formowania się państwowości ukraińskiej⁹. Pierwszy, związany z okresem funkcjonowania państwa kozackiego, przypadający na XVII i XVIII w. Drugi, związany z odrodzeniem narodowościowym mającym miejsce w okresie od początku XIX w do 1914 r. Trzeci, przypadający na lata 1917–1920/23, związany jest z próbami utworzenia niezależnego państwa Ukrainy. Czwarty okres obejmuje czasy współczesne od proklamowania przez Ukrainę niepodległości na podstawie Aktu Niepodległości Ukrainy z dnia 24 sierpnia 1991r.¹⁰

⁷ V.L. Fedorenko, *Konstytucyjne Pravo Ukrainy*, Kyiv 2016, s. 92.

⁸ V.Ya. Tacji (red.), *Konstytucija Ukraïny. Naukovo-praktychnyi Komentar*, Kharkiv 2011, s. 5.

⁹ P. Steciuk, *Osnovy teorii konstytucii ta konstytucjonalizmu*, Lviv 2003, s. 75.

¹⁰ *Postanova Verkhovnoi Rady Ukraïnskoï RSR pro proholoshennia nezalezhnosti Ukraïny*, Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukraïny (BBP), 1991, nr 38, poz. 502.

Zgodnie z zastosowanym podziałem, pierwszy etap kształtowania się doktryny konstytucyjno-prawnej przypada na okres funkcjonowania państwa kozackiego pod oficjalną nazwą Wojska Zaporoskiego. Dokumentem określającym elementy ładu politycznego i podział władzy Siczy Zaporoskiej były Pakty i konstytucja o prawach i wolnościach Wojska Zaporoskiego zwane również Konstytucją hetmana Filipa Orlika z 1710 r.¹¹ Pakty i konstytucje składają się z preambuły, 16 rozdziałów i przysięgi hetmana Wojska Zaporoskiego¹². Dokument ten stanowił próbę określenia modelu sprawowania władzy państwowej, statusu prawnego Siczy Zaporoskiej, cerkwi ukraińskiej oraz uznania zbiorowości lokalnych. Postanowienia tzw. Konstytucji Filipa Orlika odnosiły się do zasad podziału władzy w państwie¹³. Warto zauważyć, że panuje zgodność poglądów w doktrynie prawniczej na Ukrainie¹⁴, według których tzw. Konstytucja Filipa Orlika stanowiła jedynie projekt i nie stała się aktem powszechnie obowiązującym na terenie państwa kozackiego.

Okres przypadający na XIX w. i początek XX stulecia związany jest z tworzeniem projektów konstytucji i aktów konstytucyjnych przez przedstawicieli odradzającej się ukraińskiej myśli konstytucyjno-prawnej. Wydarzenia polityczne zachodzące w tamtym czasie na ziemiach

¹¹ Nazwa pochodzi od hetmana Wojska Zaporoskiego Filipa Orlika, który zawarł 5 kwietnia 1710 r. w Banderach pakt między starszyzną oraz pułkownikami, jak i samym Wojskiem Zaporoskim o nazwie Pakty i konstytucja o prawach i wolnościach Wojska Zaporoskiego. Tak też: E. Wiszka, *Systemy polityczne Ukrainy*, Toruń 2007, s. 53. Pełny tekst Paktów i konstytucji o prawach i wolnościach. Źródło internetowe: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html> [data dostępu: 01.09.2018 r.].

¹² K. Eckhardt, *Zasady podziału władzy na Ukrainie [w:] Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, Tom II* (red.) Grabowska S., Grabowski R., Rzeszów 2016, s. 199.

¹³ Zgodnie z postanowieniami tzw. Konstytucji Filipa Orlika władzę ustawodawczą wykonuje Rada Generalna, władzę wykonawczą sprawuje hetman wspólnie z radą starszych, a władzę sądowniczą Sąd Generalny. (V.L. Fedorenko, *Konstytucyjne...*, s. 84).

¹⁴ A. Koval, "Konstytucja Pylypa Orlyka" (05.04.1710 r.) *cinna pamiatka v istorii rozvytku ukrainskoho ta yevropeiskoho konstytucjonalizmu*, *Ukrainskyi chasopys konstytucijnoho prava*" 2017, nr 3, s. 57-58; N.V. Suhacka, *Konstytucja Pylypa Orlyka yak pamiatka polityko-pravovoi dumky*, „Aktualni problemy derzhavy i prava” 2009, wyd. 48, s. 59.

zamieszkiwanych przez naród ukraiński wpłynęły na charakter procesów normotwórczych zmierzających do utworzenia samodzielnego państwa¹⁵.

Okres odrodzenia państwowości ukraińskiej, przypadający na lata 1917–1923, dla ukraińskiej myśli konstytucyjnej stanowi bardzo ważny etap próby stworzenia niezależnego samodzielnego państwa. W tym okresie powstał szereg aktów konstytucyjnych regulujących ustrój polityczny i strukturę organizacji władzy państwowej¹⁶. Działalność powołanej 16 marca 1917 r. Ukraińskiej Centralnej Rady nakierowana była na próbę zbudowania struktur państwa ukraińskiego¹⁷. Rada uprawniona była do wydawania tzw. uniwersałów, stanowiących szczególne akty o randze konstytucyjnej. Szczególne znaczenie miał Trzeci Uniwersał z 20 listopada 1917 r., który zawierał postanowienia odnoszące się do proklamowania Ukraińskiej Republiki Ludowej (zwaną dalej URL), ale będącej częścią planowanej federacyjnej Rosji. Natomiast wydany w dniu 22 stycznia 1918 r. przez Radę Centralną Czwarty Uniwersał zrywał z koncepcją połączenia federacyjnego Ukraińskiej Republiki Ludowej i zakładał utworzenie samodzielnego, niezależnego państwa¹⁸. W wyniku kryzysu politycznego wywołanego najazdem bolszewików nie zostały przeprowadzone wybory do parlamentu – Ukraińskiego Zgromadzenia Ustawodawczego, a Konstytucję Ukraińskiej Republiki Ludowej zwaną Statutem o ustroju państwowym, prawach i wolnościach URL przyjęła Ukraińska Centralna Rada w dniu 29 kwietnia 1918 r.¹⁹ Zgodnie z postanowieniami Konstytucji URL władzę w państwie sprawować miało Ogólnonarodowe Zgromadzenie jako organ ustawodawczy, Rada Ludowych Ministrów jako organ wykonawczy oraz jako najwyższy organ

¹⁵ P. Steciuk, *Osnovy...*, s. 75-76.

¹⁶ W. Baluk, *Ukraina* [w:] *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw* (red.) Baluk W., Czajowski A., Wrocław 2007, s. 111 i nast.

¹⁷ P. Bilski, *System Polityczny Ukrainy* [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniego* (red.) Sokół W., Żmigrodzki M., Lublin 2005, s. 545.

¹⁸ E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007, s. 10.

¹⁹ E. Wiszka, *Systemy...*, s. 76.

władzy sądowniczej – Sąd Generalny²⁰. Przyczyną upadku URL było dokonanie przewrotu politycznego, w wyniku którego władzę w państwie przejął hetman Paweł Skoropadski. Regulacjami konstytucyjnymi w okresie rządów Skoropadskiego były ustawy o tymczasowym ustroju państwowym Ukrainy²¹. Ustrój odpowiadał modelowi monarchii konstytucyjnej i zakładał skupienie pełni władzy w rękach hetmana²². Na przełomie lat 1918/1919 podjęto jeszcze próbę reaktywacji Ukraińskiej Republiki Ludowej, przywrócono ustawodawstwo URL i podjęto działania ustawodawcze mające na celu uchwalenie regulacji konstytucyjnych²³.

Próba budowy samodzielnego państwa miała miejsce również na terenie Galicji Wschodniej, byłej monarchii austro-węgierskiej. W dniu 13 listopada 1918 r. Ukraińska Rada Narodowa, która proklamowała niepodległość Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej, proklamowała Tymczasową Ustawę Zasadniczą o suwerenności państwowej ziem byłej monarchii austro-węgierskiej oraz inne ustawy regulujące podstawy systemu organów władzy państwowej. Przepisy Konstytucji zakładały przekazanie w wyniku wyborów władzy zgromadzeniu parlamentarnemu – Ukraińskiej Radzie Narodowej. Ostatecznie Zachodnioukraińska Republika Ludowa połączyła się z ponownie utworzoną Ukraińską Republiką Ludową²⁴.

Okres przypadający na lata 1919–1922 to tworzenie ustroju politycznego na wzór rozwiązań radzieckich. Od tego czasu ukraińska myśl konstytucyjno-prawna została zastąpiona ideologią radziecką.

²⁰ W. I. Tanciura, *Polityczna historia Ukrainy*, Kyiv 2002, s. 219.

²¹ *Zakon pro tymczasovyi derzhavnyi ustii Ukrainy*. Źródło internetowe: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18> [data dostępu: 12.11.2018 r.].

²² E. Zieliński, *System...*, s. 10. W. Baluka, *Ukraina...*, s. 112.

²³ D.B. Janevskyi, V.I. Kriukov, Yu. D. Pryliuk, V. F. Zhmyr, *Konstytucijni akty Ukrainy 1917–1920*, Kyiv 1992, s. 107 i nast. Autorzy wyróżniają następujące akty konstytucyjne przyjęte w okresie reaktywacji URL w 1919 r. Zaliczamy do nich: *Universal Dyrektorii Ukrainskoi Narodnoi Respubliki z 22 stycznia 1919 r.*; *Universal Trudovoho Konhresu Ukrainy z 28 stycznia 1919 r.*; *Zakon pro tymchasove verkhovne upravlinnia ta proiadok zakonodavstva v Ukrainskii Narodnii Respublici z 12 listopada 1920 r.*

²⁴ A. Stec, *Pozycja ustrojowa Prezydenta w systemie konstytucyjnym Ukrainy (1991–2012)*, Lwów 2014, s. 31.

Pierwsza konstytucja Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej została przyjęta 14 marca 1919 r. Postanowienia ustawy zasadniczej stanowiły odzwierciedlenie rozwiązań prawnych przyjętych przez Rosyjską Federacyjną Socjalistyczną Republikę Radziecką. Dalsze umowy sojusznicze, m.in. z dnia 28 grudnia 1920 r., spowodowały stopniowe podporządkowywanie organów władzy państwowej Ukrainy i ostatecznie 30 grudnia 1922 r. podjęto deklarację o utworzeniu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich mającą na celu ujednoczenie systemów ustrojowych republik radzieckich i stworzenie jednego państwa o charakterze federacyjnym. Fasadowość rozwiązań prawnych w konstytucjach Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej przyjętych w latach 1929, 1937, 1978 stanowiła o fikcyjności ukraińskiej państwowości i pełnym podporządkowaniu władzy ośrodkowi decyzyjnemu, czyli komitetowi partii rządzącej. Jak stwierdza E. Zieliński, „w codziennej działalności organy władzy państwowej i wszelkie instytucje publiczne kierowały się dyrektywami centralnego kierownictwa partyjnego, które były traktowane jako normy powszechnie obowiązujące”²⁵. Tak sformułowany proces rządzenia państwem był realizowany przez władze radzieckie przez ponad 70 lat.

Zasadniczą zmianę w zakresie systemu politycznego, umożliwiającą proces demokratyzacji USRR, stanowi okres przełomu lat 80. i 90.²⁶ Jak stwierdza T. Kuzio, proces powstawania suwerennej Ukrainy wymagał fundamentalnej przebudowy radzieckich struktur państwa²⁷. Po wyborach Rada Najwyższa USRR w dniu 16 lipca 1990 r. ogłosiła Deklarację

²⁵ E. Zieliński, *System...*, s. 13.

²⁶ Zdaniem A. O. Bilousa można wyróżnić trzy podstawowe etapy formowania sceny politycznej Ukrainy: 1) przedpartyjny (1988 r. - do marca 1990 r.), 2) początki wielopartyjności (marzec 1990 r. – sierpień 1991 r.), 3) postkomunistyczny (po sierpniu 1991 r.). Tak: A. O. Bilous, *Politichni obiednania Ukrainy*, Kyiv 1993 s. 42. Cyt. za: B. Surmacz, *Współczesne stosunki polsko-ukraińskie. Politologiczna analiza traktatu o dobrym sąsiedztwie*, Lublin 2002, s. 39.

²⁷ T. Kuzio, *Ukraine, The Unfinished Revolution*, London 1992, s. 7.

suwerenności państwowej²⁸, stanowiącą o zmianie kierunku działalności Rady oraz wprowadzającą zasady ustroju politycznego gwarantujące suwerenność państwa²⁹. Przełom w historii konstytucjonalizmu ukraińskiego nastąpił 24 sierpnia 1991 r. w wyniku przyjęcia przez Radę Najwyższą Aktu niepodległości Ukrainy, stanowiącego o pełnej niezależności i niepodległości państwa³⁰. W akcie podkreślono, że z chwilą wejścia w życie Aktu, na terytorium Ukrainy obowiązuje wyłącznie Konstytucja i prawa Ukrainy. Tak wyraźne podkreślenie nadrzędności Konstytucji Ukrainy stanowiło o odrodzeniu ukraińskiej myśli konstytucyjno-prawnej, ale również o pilnej potrzebie stworzenia nowej ustawy zasadniczej niezależnej Ukrainy, nie zaś państwa-sukcesora Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej³¹.

Etap kształtowania podstaw ustroju politycznego Ukrainy wiązał się z koniecznością podjęcia prac związanych z projektowaniem przyszłej Konstytucji. Ówczesna sytuacja polityczna, społeczna i gospodarcza państwa wymagała stworzenia koncepcji sprawowania władzy wzorowanej na współczesnych modelach systemów rządów i tradycjach związanych z ukraińską myślą konstytucyjno-prawną, a także zapewniającej stabilność polityczną i możliwość partycypacji rodzącego się społeczeństwa obywatelskiego w procesie zarządzania państwem³². Można dostrzec, że w początkowej fazie budowania niepodległości Ukrainy, na etapie prac nad przyszłym ustrojem państwa, największe spory doktrynalne i polityczne wywoływało przyjęcie określonego systemu rządów³³. Okres formowania

²⁸ *Deklaraciia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR (BBP – ukr.) 1990, nr 31, poz. 429.

²⁹ A.P. Zajec, *Nowa Konstytucja Ukrainy*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6, s. 51.

³⁰ B. Surmacz, *Współczesne...*, s. 38.

³¹ P. Steciuk, *Ogólna...*, s. 21.

³² P. Steciuk, *Pryncyp podilu vlady v ukraïnskii derzhavno-pravovii tradyicii*, „Naukovyi visnyk Cherniveckoho Uniwersytetu” 2012, nr 641, s. 141.

³³ A. Antoszewski, *Reżimy polityczne państw postradzieckich [w:] Transformacja systemów politycznych państw obszaru byłego Związku Radzieckiego* (red.) Herbut R., Baluk W., Wrocław 2010, s. 53.

struktury nowo powstałego państwa cechowały spory kompetencyjne i niedostateczne zabezpieczenie ustrojowe wynikające z braku przyjętego jasnego podziału władzy między Prezydentem Ukrainy a Radą Najwyższą³⁴. Odmienne poglądy dotyczące systemu rządów, zasad podziału władzy i funkcjonowania naczelnych organów państwa prezentowane były w poszczególnych projektach konstytucyjnych. Projekt ustawy zasadniczej z dnia 1 lipca 1992 r. zakładał utworzenie państwa opartego na systemie parlamentarno-gabinetowym.

Z kolei założenia projektu konstytucji z dnia 26 października 1992 r. zakładały wprowadzenie systemu opartego na silnej władzy prezydenta. Dalsze prace konstytucyjne po zażegnaniu kryzysu parlamentarnego przypadają na lata 1995–1996 r.³⁵ Aktem mającym na celu rozwiązanie konfliktu między Prezydentem a parlamentem Ukrainy była umowa o zasadach organizacji i funkcjonowania władzy państwowej oraz samorządu lokalnego do czasu przyjęcia Konstytucji Ukrainy podpisana dnia 8 czerwca 1995 r.³⁶ Umowa ta stanowiła alternatywną formę wniesienia zmian do ustawy konstytucyjnej z 1978 r., gdyż jej postanowienia obejmowały zasady podziału i sprawowania władzy w państwie. Na podstawie analizy postanowień ugody dotyczących uprawnień poszczególnych organów państwa należy przyjąć, że Ukraina stała się republiką prezydencką ze znacznymi prerogatywami głowy państwa.

³⁴ N.G. Plahotiuk, V.I. Melnychenko, *Instytut prezydentstwa v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok*, Kyiv 2004, s. 53.

³⁵ Kryzys parlamentarny przypadający na lata 1995–1996 związany był z konfliktem politycznym między ówczesnym Prezydentem Ukrainy Leonidem Kuczma a Radą Najwyższą związanym z próbą przyjęcia ustawy o władzy państwowej i samorządzie mającej stanowić tzw. „małą konstytucję” oraz próbą przeprowadzenia referendum umożliwiającego Prezydentowi przedterminowe rozwiązanie Rady Najwyższej (zob. S. Yekelchik, *Ukraina. Narodziny nowoczesnego narodu*, Kraków 2009, s. 294 i nast.; Dostrokovi vybory v Radu: Istoriia parlamentskykh kryz w Ukraini, Źródło internetowe: <https://daily.rbc.ua/ukr/show/dosrochnye-vybory-v-radu-istoriya-parlamentskih-krysisov-21022013131600> [data dostępu: 12.11.2018 r.]).

³⁶ *Konstytuciyni Dohovir miżh Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy ta Prezydentom Ukrainy pro osnovni zasady orhanizacii ta funkcionuvannia derzhavnoi vlady i miscevoho samobriaduvannia w Ukraini na period do pryiniattia novoi Konstytucii Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 1995, nr 18, poz. 133.

Zdaniem przedstawicieli ukraińskiej doktryny prawniczej³⁷ ugoda konstytucyjna stanowiła ważne wydarzenie w historii ukraińskiego konstytucjonalizmu oraz była czynnikiem przyspieszającym proces tworzenia nowej konstytucji Ukrainy.

Powołana Komisja Konstytucyjna przedstawiła 15 listopada 1995 r. projekt nowej ustawy zasadniczej zakładający prezydencki system rządów. Również projekt konstytucji zaprezentowany 24 lutego 1996 r. przyjmował półprezydencki system rządów na Ukrainie. Komisja Konstytucyjna w dniu 12 marca 1996 r. przedstawiła projekt nowej konstytucji z rekomendacją wniesienia projektu pod obrady Rady Najwyższej Ukrainy³⁸. Po burzliwym procesie legislacyjnym Rada Najwyższa w dniu 28 czerwca 1996 r. uchwaliła Konstytucję Ukrainy, co skutkowało utratą mocy obowiązującej aktów normatywnych regulujących dotychczasowy ustrój polityczny – Konstytucję Ukrainy z 20 kwietnia 1978 r. oraz umowę konstytucyjną z dnia 8 czerwca 1995 r. o zasadach organizacji i funkcjonowania władzy państwowej oraz samorządu lokalnego do czasu przyjęcia Konstytucji Ukrainy.

Obowiązująca Konstytucja Ukrainy z 1996 r. jest najwyższym aktem prawnym regulującym ustrój polityczny Ukrainy. Podkreśla demokratyczny charakter państwa oraz jego suwerenność i niezależność. Ustawa zasadnicza konstytuuje system naczelných organów państwa w oparciu o podział władzy w państwie, zrywając z fasadowością rozwiązań prawnych stosowanych w radzieckich aktach konstytucyjnych.

³⁷ V.L. Fedorenko, *Konstytucyjine...*, s. 95.

³⁸ *Ibidem*, s. 95.

Konstytucja Ukrainy składa się z preambuły oraz 14 rozdziałów (rozdział zatytułowany „Prokuratura” został usunięty ustawą z dnia 2 czerwca 2016 r. o wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy³⁹). Preambuła nawiązuje do historii i tradycji państwowości Ukrainy, jak również do współczesnych rozwiązań polityczno-ustrojowych odzwierciedlających idee samostanowienia czy demokratycznego, socjalnego państwa prawnego. Konstytucja Ukrainy zawiera podstawowe zasady ustroju politycznego państwa, „stanowiące pewne idee przewodnie, wartości fundamentalne determinujące system konstytucyjny państwa”⁴⁰. Zasady ustroju politycznego mają charakter normatywny⁴¹. Konstytucja Ukrainy w art. 8 przewiduje bezpośrednie stosowanie norm konstytucyjnych. Rozdział I Konstytucji Ukrainy zatytułowany „Zasady ogólne”, zdaniem przedstawicieli ukraińskiej doktryny prawniczej, „stanowi o ładzie konstytucyjnym państwa rozumianym jako organizacja władzy państwowej, system polityczny oraz zasady demokratycznego państwa”⁴².

W oparciu o normy prawne zawarte w przepisach ogólnych Konstytucji Ukrainy można odczytać następujące zasady ustrojowe: zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada państwa unitarnego, zasada republikańskiej formy państwa, zasada suwerenności narodu, zasada podziału władzy, zasada pluralizmu politycznego, zasada decentralizacji władzy. Tak sformułowane zasady ustrojowe dotyczą nie tylko

³⁹ *Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy (shchodo pravosuddia)*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2016, nr 28, poz. 532.

⁴⁰ I.M. Sopilko, D.O. Bezzubov, Yu.V. Kornieiev, O.M. Melnyk, *Konstytuciiia Ukrainy. Naukovo-praktychnyi Komentar*, Kyiv 2017, s. 5; V.Ya. Tacia (red.), *Konstytuciiia ...*, s. 7.

⁴¹ W. Baluk, *Kształtowanie systemu partyjnego Ukrainy w okresie transformacji ustrojowej (1987–2004)*, Wrocław 2006, s. 124 i nast.

⁴² O.V. Sovhyria, N.H. Shuklina, *Konstytuciiine Pravo Ukrainy. Povnyi Kurs*, Kyiv 2018, s. 73.

uksztaltowania sfery stosunków politycznych, ale również mają wpływ na całą sferę życia publicznego, odzwierciedlając cechy i charakter państwa⁴³.

Przyjęta przez aktualnie obowiązującą Konstytucję Ukrainy konstrukcja stosunków na linii Prezydent – Rada Najwyższa – Gabinet Ministrów zakłada funkcjonowanie systemu rządów parlamentarno-prezydenckich. Należy zwrócić uwagę, że pod rządami obecnej Konstytucji Ukrainy stosowane były różne modele rządów, zakładające funkcjonowanie systemu prezydencko-parlamentarnego (1996–2004, 2010–2014). Pierwotna treść aktu konstytucyjnego z 1996 r. odpowiadała tendencjom kształtowania się ustroju Ukrainy zachodzącym w latach 1991–1996 r. Zdaniem W. Baluka, „uchwalenie ustawy zasadniczej nie ustabilizowało ustroju konstytucyjnego, ponieważ została zawarta ona w drodze kompromisu politycznego, pomiędzy prezydentem a parlamentem, co prowadziło do nieustannych prób jej rewizji”⁴⁴. Kolejne zmiany konstytucyjne miały na celu przeformułowanie podziału i separacji władzy i były skutkiem trwających konfliktów politycznych pomiędzy głową państwa – parlamentem. Określona w Konstytucji Ukrainy zasada podziału władzy służy zapewnieniu równowagi sił organów państwa wyposażonych w instrumenty ustrojowe i tym samym zagwarantowaniu demokratycznego charakteru państwa⁴⁵. Konstrukcja poszczególnych systemów rządów na Ukrainie kształtowała się również pod wpływem debat i praktyki ustrojowej, które miały bezpośredni wpływ na rzeczywistą formę rządów. Nowelizacje konstytucji prowadziły do korekty pozycji ustrojowej prezydenta wobec Rady Najwyższej przy jednoczesnym pozostaniu przy mieszanym systemie rządów. Obecne regulacje Konstytucji Ukrainy są

⁴³ K. Eckhardt, *Katalog i klasyfikacja zasad oraz gwarancji konstytucyjnego ładu Ukrainy w świetle poglądów doktryny* [w:] Rzeszowskie Studia Prawnicze, nr 1(1), Przemyśl-Rzeszów 2011, s. 124-129.

⁴⁴ W. Baluk, *Kształtowanie...*, s. 86.

⁴⁵ R. Mojak, *Republika Ukrainy* [w:] *Ustroje państw współczesnych cz. 2* (red.) W. Skrzydło, Lublin 2002, s. 269.

wynikiem zmian konstytucyjnych, których bezpośrednią przyczyną był impas polityczny wywołany tzw. „Rewolucją Godności”⁴⁶, a następnie niekonstytucyjnym opróżnieniem urzędu prezydenta w 2014 r., który wpłynął na funkcjonowanie organów władzy państwowej w nowym układzie sił.

1.2. Ewolucja instytucji Prezydenta w ukraińskim systemie rządów

Urząd Prezydenta na gruncie prawa ukraińskiego został ustanowiony nowelą Konstytucji Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z dnia 5 lipca 1991 r.⁴⁷ (ustawa o powołaniu instytucji prezydenta USRR oraz ustawa o wnoszeniu zmian i poprawek do konstytucji USRR z 5 lipca 1991 r.). Ustawa przyznała prezydentowi USRR kompetencje wykonawcze, które miał realizować wspólnie z Gabinetem Ministrów będącym organem władzy wykonawczej. Przyjętą przez Radę Najwyższą nowelę uzupełniały dwie ustawy: o wyborach prezydenta Ukraińskiej SRR⁴⁸

⁴⁶ W pracy dla określenia wydarzeń z przełomu 2013 i 2014 r. stosuje dwa terminy „Euromajdan” oraz „Rewolucja Godności”. Termin „Euromajdan” związany jest z masową mobilizacją społeczeństwa ukraińskiego rozpoczętą 21 listopada 2013 r. i wynikającą z odmowy podpisania przez prezydenta Wiktora Janukowycza umowy stowarzyszeniowej między Ukrainą a Unią Europejską. Termin „Rewolucja Godności” oznacza natomiast ogólnoukraiński ruch społeczny który zapoczątkował i dążył do przeprowadzenia procesu transformacji ustrojowej i związany był z łamaniem przez ówczesne władze wolności i praw człowieka i obywatela, w szczególności związanych z ograniczeniem wolności zgromadzeń, zapewnienia wolności mediów, walki z korupcją. Zdaniem przedstawicieli ukraińskiej literatury, termin „Rewolucja Godności” związany jest też radykalną transformacją świadomości politycznej i prawnej obywateli Ukrainy zapoczątkowaną wydarzeniami z początku 2014 r. (O. Zadorozhnii (red.), *Ukraińska Rewolucja Hidnosti, ahresia RF i mizhnarodne pravo*, Kyiv 2014, s. 9; W. Hołowczenko, *Rewolucja godności - 2014 jako próba przewyżyczenia kryzysu politycznego na Ukrainie*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2015, nr 2, s. 269; V. Kryvoshein, *Vplyv “Revolucii Hidnosti” na politychnu ta pravovu kulturu ukraïnskoho suspilstva*, „Visnyk Nacionalnoho universytetu Yurydychna akademii Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho” 2016, nr 2, s. 37.).

⁴⁷ *Zakon Ukrainiskoi Radianskoi Socialistychnoi Respubliki pro zasnuvannia posta Prezydenta Ukrainiskoi RSR i vnesennia zmin ta dopovnen do Konstytucii (Osnovnoho Zakonu) Ukrainiskoi RSR*, Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR (BBP – ukr.), 1991, nr 33, poz. 445.

⁴⁸ *Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR pro vybory Prezydenta Ukrainiskoi RSR*, Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR (BBP – ukr.), 1991, nr 33, poz. 450.

oraz o prezydencie Ukraińskiej SRR⁴⁹. Konstrukcja prawna urzędu prezydenta ustanowiona przez akty prawne wydane przed Aktem niepodległości Ukrainy zakładała, że prezydent jest „najwyższym urzędnikiem państwa ukraińskiego i szefem władzy wykonawczej”. Ustawa o Prezydencie Ukraińskiej SRR określała katalog kompetencji głowy państwa dotyczących tworzenia składu i funkcjonowania Gabinetu Ministrów, jak i uprawnień w zakresie procesu ustawodawczego. Koncepcja powołania instytucji prezydenta i określenia jego ogólnej roli ustrojowej bez wskazywania jego pozycji i dookreślenia systemu relacji ustrojowych między naczelnymi organami świadczyła o przejściowości zastosowanych przepisów regulujących system rządów.

Oceniając przyczyny utworzenia urzędu prezydenta w systemie konstytucyjnym Ukrainy, niezbędne jest przeprowadzenie analizy okresu funkcjonowania Ukraińskiej SRR oraz niezależnej Ukrainy do chwili wejścia w życie obowiązującej obecnie ustawy zasadniczej Ukrainy.

Zasadniczą przyczyną ustanowienia instytucji prezydenta jeszcze w okresie Ukraińskiej SRR była pilna potrzeba przeprowadzenia reform ustrojowych będących odzwierciedleniem zmian systemowych zapoczątkowanych w Związku Radzieckim. W wyniku wydarzeń politycznych w ZSRR⁵⁰ nastąpiło przeobrażenie systemu organów władzy i przyjęcie ustawy z 14 marca 1990 r. o ustanowieniu instytucji prezydenta ZSRR i wniesienia zmian i uzupełnień do Konstytucji ZSRR⁵¹. Utworzenie jednoosobowego organu władzy miało na celu usprawnienie przeprowadzania zmian reformujących ustrój polityczny i gospodarczy

⁴⁹ *Zakon Ukrainskoi Radianskoi Socialistychnoi Respubliki pro Prezydenta Ukrainskoi RSR*, Vidomosti Verkhovnoi Rady URSS (BBP – ukr.), 1991, nr 33, poz. 446.

⁵⁰ Więcej na ten temat: R. Zięba, *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010, s. 190-225; R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2012, passim.

⁵¹ *Zakon Soiuzu Radianskykh Socialistychnykh Respublik pro zasnuvannia posta Prezydenta SRSR i vnesennia zmin ta dopovnen do Konstytucii (Osnovnoho Zakonu) SRSR vid 14.03.1990 r.*, nr 1360-I.

państwa oraz „przeniesienie koordynacji procesu wdrażania reform ze struktur partyjnych. W osobie Prezydenta władza upatrywała sprzężenie funkcji realizatora reform oraz organu odpowiedzialnego za bieżące kierowanie państwem”⁵². Tak określone powody utworzenia instytucji prezydenta stanowiły również punkt odniesienia dla twórców rozwiązań konstytucyjnych suwerennej Ukrainy, która przejęła ówczesne rozwiązania prawne wprowadzone na grunt państwa radzieckiego⁵³.

Kolejnym powodem była, przyjęta w 1990 r. Deklaracja suwerenności państwowej, będąca dokumentem programowym dla niepodległości Ukrainy, zakładała przyjęcie trójpodziału władzy w państwie. Deklaracja stanowiła podstawę do przyjęcia nowej konstytucji dla niezależnej Ukrainy.

Przyjęcie w akcie stanowiącym o nowym systemie rządów opartym na niezależności i suwerenności narodu było dla twórców nowej ustawy zasadniczej wyzwaniem, w szczególności w zakresie uformowania konstytucyjnego systemu organów państwa⁵⁴. Wyrazem nowego kształtu organów państwa była koncepcja nowej Konstytucji Ukrainy z 19 czerwca 1991 r.⁵⁵, w szczególności regulacje prawne zawarte w rozdziale V poświęconym władzy wykonawczej. Warta uwagi jest zaproponowana przez twórców konstytucji struktura władzy wykonawczej składająca się z Prezydenta i Wiceprezydenta wybieranych w wyborach bezpośrednich oraz Gabinetu Ministrów i państwowej administracji. Kolejne projekty konstytucji (1992 r., 1993 r., 1995 r.) zakładały utrzymanie organu

⁵² N.G. Plahotiuk, V.I. Melnychenko, *Instytut...*, s. 41.

⁵³ P. D’anieri, R. Kravchuk, T. Kuzio, *Politics and society in Ukraine*, Colorado-Oxford 1999, s. 113.

⁵⁴ A. Olechno, *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996–2005)*, Toruń 2009, s. 15.

⁵⁵ *Koncepcija novoi Konstytucii Ukrainy, skhvalena Verkhovnoiu Radoiu Ukrainskoi RSR, postanova Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSR vid 19 chervnia 1991 r.*, Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR 1991, nr 35, poz. 466.

Prezydenta jako głowy państwa i najwyższego organu władzy wykonawczej⁵⁶.

Zdaniem części przedstawicieli ukraińskiej doktryny⁵⁷ instytucja Prezydenta Ukrainy wywodzi się z transformacji koncepcji „kolektywnej władzy państwowej” lub „kolegialnej głowy państwa” sformułowanej przez radziecką myśl naukową. Prezydent jako organ jednoosobowy miał stanowić niejako przeciwwagę dla władzy parlamentarnej⁵⁸. W przeciwieństwie do radzieckich rozwiązań prawnych wprowadzających kolegialną głowę państwa Prezydent miał pochodzić z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Instytucja prezydenta z założenia miała stać się znaczącym i samodzielnym organem państwa, niezależnym od organu władzy ustawodawczej.

Instytucja prezydenta była efektem oczekiwań społecznych dotyczących zmian we wszystkich sferach życia publicznego. Opinia publiczna upatrywała w prezydencie organu, który zapoczątkuje przeprowadzenie głębokich reform społeczno-ekonomicznych, jak również stanie się wiodącym organem państwa odpowiedzialnym za ich wykonanie⁵⁹. Stworzenie silnej prezydentury wiązało się z przeprowadzeniem nie tylko reform politycznych, ale również ekonomicznych, ustaleniem prawa własności czy przekształceń w sferze socjalnej.

Przyczyn utworzenia instytucji prezydenta na Ukrainie można doszukiwać się również w inspiracjach ukraińskiej doktryny konstytucyjnej koncepcją instytucji prezydenta funkcjonującej w modelu amerykańskim⁶⁰. Zamierzeniem projektodawców było stworzenie silnej pozycji prezydenta w systemie władzy państwowej. Było to widoczne w rozwiązaniach

⁵⁶ V.L. Fedorenko, *Konstytucyjne...*, s. 379.

⁵⁷ O.T., Vyloshchuk, *Instytut Prezydenta w systemi orhaniv derzhavnoi vlady: istoryko-teoretychnyi aspekt*, Chernivci 2012, s. 79; Tak też: V.L. Fedorenko, *Konstytucyjne...*, s. 378.

⁵⁸ Zob. też: A. Olechno, *Instytucja prezydenta na tle początków państwowości ukraińskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica 2”, t. VIII, 2009, s. 122.

⁵⁹ N.G. Plahotiuk, V.I. Melnychenko, *Instytut...*, s. 45.

⁶⁰ V.L. Fedorenko, *Konstytucyjne...*, s. 379; O.T., Wyloszczuk, *Instytut...*, s. 74-75.

proponowanych w niektórych projektach konstytucyjnych. Zdaniem E. Popławskiej⁶¹, źródłem inspiracji przy tworzeniu założeń ustrojowych, w szczególności w zakresie kształtu instytucji prezydenta w państwach postkomunistycznych, był również ustroj V Republiki Francuskiej.

Ustawa zasadnicza Ukrainy z 1978 r. ze zmianami dokonanyimi w latach 1991–1994 (czyli do czasu przyjęcia umowy konstytucyjnej z dnia 8 czerwca 1995 r. o zasadach organizacji i funkcjonowania władzy państwowej oraz samorządu lokalnego, a następnie przyjęcia Konstytucji Ukrainy) wprowadzała półprezydencki system rządów. Kompetencje ustrojowe głowy państwa określał rozdział 12-1⁶² Konstytucji zatytułowany „Prezydent Ukrainy”. Zgodnie z przepisami Konstytucji, Prezydent był głową państwa i szefem władzy wykonawczej. Do jego podstawowych kompetencji należało: gwarantowanie praw i wolności obywateli, suwerenności państwowej Ukrainy oraz przestrzegania Konstytucji i prawa, reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych, sprawowanie kierownictwa nad Gabinetem Ministrów i innymi organami wykonawczymi, realizacja zadań związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa państwa i obronności, w tym sprawowanie naczelnego dowództwa Sił Zbrojnych Ukrainy. W ramach kompetencji prawodawczych Prezydent posiadał uprawnienia w zakresie udziału w procesie ustawodawczym, jak również do wydawania dekretów o reformie gospodarczej w sprawach nieregulowanych przez prawo Ukrainy. Prezydent był też uprawniony do wydawania oficjalnej wykładni aktów przez siebie wydawanych. Głowa państwa posiadała szerokie uprawnienia

⁶¹ E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 7; zob. też. J. Szymanek, *System półprezydencki (mieszany). Metodologiczna zasadność i prakseologiczna użyteczność* [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej* (red.) Szymanek J., Warszawa 2014, s. 319.

⁶² Zmiany do Konstytucji Ukrainy z 1978 r. były wprowadzane poprzez dodawanie oznaczenia „-1” np. „7-1”, „12-1”.

kreacyjne dotyczące tworzenia wspólnie z większością Rady Najwyższej Gabinetu Ministrów. Miała też kompetencje organizacyjne umożliwiające kształtowanie ministerstw oraz nadzór nad aktami wydawanymi w ramach konstytucyjnie zagwarantowanych uprawnień Gabinetu Ministrów. Warto natomiast zwrócić uwagę, że Prezydent mimo sprawowania nadzoru nad pracami Gabinetu Ministrów nie posiadał samodzielności w zakresie tworzenia i odwołania składu Gabinetu Ministrów.

Zgodnie ze znowelizowaną ustawą zasadniczą Ukrainy z 1978 r. Prezydent posiadał silną legitymację wynikającą z powszechności i bezpośredniości wyboru głowy państwa przez naród. Przepisy Konstytucji regulowały również zasady konstytucyjnej odpowiedzialności Prezydenta Ukrainy i wskazywały, że głowa państwa może być pociągnięta do odpowiedzialności w razie naruszenia przepisów Konstytucji i ustaw. Złożenie Prezydenta z urzędu mogło nastąpić na mocy uchwały Rady Najwyższej podjętej na wniosek Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. Przepisy ustawy zasadniczej dopuszczały również przeprowadzenie na podstawie inicjatywy ludowej referendum ogólnokrajowego w sprawie odwołania Prezydenta Ukrainy.

Konieczność współpracy między Prezydentem a Radą Najwyższą oraz Gabinetem Ministrów wynikała bezpośrednio z przepisów Konstytucji. Należy jednak zauważyć, że w okresie kształtowania ustroju politycznego niezależnej Ukrainy poszczególne naczelné organy państwa wykazywały tendencje do zmiany wewnątrzsystemowego układu sił i zwiększania udziału w procesie decyzyjnym w zakresie kierowania państwem⁶³. Rodzące się konflikty polityczne, zarówno na linii Prezydent – Rada Najwyższa, jak i, Prezydent – Premier Ukrainy, bezpośrednio wpływały na stan państwa. Przyczyny takiego stanu rzeczy należy upatrywać w szczególności w braku spójnej wizji dotyczącej kształtu przyszłego ustroju Ukrainy oraz

⁶³ W. Baluk, *Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002–2012*, Lublin 2012, s. 39-41.

przedstawianiu różnych koncepcji państwa w postaci projektów aktów konstytucyjnych⁶⁴. Fasadowość rozwiązań konstytucyjnych dotyczących wzajemnych relacji między konstytucyjnymi organami państwa oraz brak ich przełożenia na dalsze ustawodawstwo i praktykę ustrojową rodziło skłonności władz do przeobrażenia mechanizmów funkcjonowania systemu rządów w państwie⁶⁵.

Środkiem rozwiązania impasu politycznego trwającego w latach 1993–1994 była umowa konstytucyjna o zasadach organizacji i funkcjonowania władzy państwowej oraz samorządu lokalnego do czasu przyjęcia Konstytucji Ukrainy podpisana dnia 8 czerwca 1995 r. między Prezydentem Ukrainy a Radą Najwyższą⁶⁶. Została oparta na postanowieniach projektu ustawy o władzy państwowej i samorządzie Ukrainy, która nie weszła w życie. Przyjęcie umowy konstytucyjnej wzmocniło pozycję ustrojową Prezydenta. Zawarte w niej przepisy, zgodnie z treścią postanowień końcowych, obowiązywać miały przez okres nie dłuższy niż rok⁶⁷. Określały one system władzy państwowej oraz mechanizm sprawowania władzy w państwie. Interesująca z perspektywy analizowanego tematu jest forma aktu prawnego regulującego status i wzajemne relacje najwyższych organów w państwie. Określenie systemu organów państwa stanowi przedmiot regulacji treści Konstytucji. Natomiast przywódcy polityczni Ukrainy w drodze umowy⁶⁸ stanowiącej akt niższego rzędu dokonali faktycznej zmiany regulacji relacji między najwyższymi organami aparatu

⁶⁴ O. Protsyk, *Troubled Semi-Presidentialism: Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine*, „Europe-Asia Studies” 2003, vol. 55, nr 7, s. 1079-1086.

⁶⁵ W. Baluk, *Koalicje...*, s. 63.

⁶⁶ *Konstytucijni Dohovir mizh Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy ta Prezydentom Ukrainy pro osnovni zasady orhanizacii ta funkcionuvannia derzhavnoi vlady i miscevoho samovriaduvannia w Ukraini na period do pryiniattia nowoi Konstytucii Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 1995, nr 18, poz. 133.

⁶⁷ Przepisy ugody konstytucyjnej narzucały na organy władzy państwowej przyjęcie w terminie nie dłuższym niż rok nowej ustawy zasadniczej Ukrainy.

⁶⁸ Dla przejrzystości wywodu, przyjmuje konsekwentne stosowanie terminu „umowa konstytucyjna”. W literaturze dla określenia umowy konstytucyjnej stosowane są takie terminy jak: „porozumienie konstytucyjne”, „ugoda konstytucyjna”.

państwa. Konstrukcja umowy konstytucyjnej pozwala na stwierdzenie, że postanowienia aktu nie stanowią uszczegółowienia przepisów Konstytucji, ale zastępują je, określając wprost, że przepisy Konstytucji Ukrainy obowiązują w zakresie nieobjętym regulacją umowy konstytucyjnej. Zdaniem A. Olechno, umowa konstytucyjna stanowiła swego rodzaju „małą konstytucję”, gdyż regulowała podstawowe zasady podziału władzy między władzą ustawodawczą a Prezydentem jako szefem władzy wykonawczej⁶⁹. Odmienne stanowisko jest prezentowane przez część ukraińskiej doktryny. Inspirujące są ustalenia J. Fryckiego, zdaniem którego umowa ta nie stanowiła „małej konstytucji”, ale „przyjmowała formę porozumienia konstytucyjnego zawartego między dwoma organami państwa i regulującego stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą, zawierającego przyrzeczenie stron do określenia założeń i przyjęcia nowego aktu konstytucyjnego Ukrainy”⁷⁰. Wspomniany Autor porównuje umowę konstytucyjną do konstrukcji umowy międzynarodowej zawieranej między dwoma równorzędnymi podmiotami prawa. W ocenie autora zaprezentowane wnioski wymagają jednak przemyślenia.

Umowa konstytucja określała zakres kompetencji Prezydenta wobec Rady Najwyższej. W zakresie funkcji ustawodawczej parlamentu, Prezydent posiadał prawo inicjatywy ustawodawczej oraz uprawnienie do nadzwyczajnego wnoszenia projektów ustaw rozpatrywanych w przyspieszonej procedurze ustawodawczej. W ramach procedury legislacyjnej posiadał prawo weta ustawodawczego. Prezydent wyposażony został w instrumenty prawne umożliwiające wydawanie dekretów w sprawach reformy gospodarczej w zakresie nieuregulowanym ustawodawstwem Ukrainy. Głowa państwa była również szefem władzy

⁶⁹ A. Olechno, *Zmiany w konstytucji Ukrainy* [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych* (red.) Bożyk S., Białystok 2013, s. 488.

⁷⁰ Yu. O. Fryckiy, *Konstytucijni dohovir 1995 roku ta yoho znachennia dla funkcionuvannia derzhavoi vlady*, „Pravo i suspilstvo” 2009, nr 6, s. 14-19.

wykonawczej, powoływała i odwoływała skład Gabinetu Ministrów. Prezydent jako jedyny organ był uprawniony do przedstawiania projektu ustawy budżetowej. Umowa konstytucyjna gwarantowała Prezydentowi Ukrainy szeroki katalog uprawnień kreacyjnych dotyczących powoływania składu organów państwa.

Z perspektywy analizowanego tematu podstawowym zagadnieniem jest próba osadzenia umowy konstytucyjnej w hierarchicznym systemie aktów prawnych. Porównanie umowy konstytucyjnej z umową międzynarodową nie znajduje prawnego uzasadnienia. Słuszne stanowisko przyjmuje natomiast S. Whitmore⁷¹, w ocenie którego umowa, mimo braku podstaw prawnych stanowiła podwaliny nowej konstytucji Ukrainy, gdyż wywoływała w znacznej mierze konsekwencje moralne i polityczne. Zdaniem S. Bostana⁷², w zakresie formy rządów efektem umowy było zachowanie cech parlamentarno-prezydenckiej republiki z dominacją elementów systemu prezydenckiego. Uważam, że biorąc pod uwagę czynniki polityczne, społeczne i gospodarcze, należy uznać, że podpisanie przez Prezydenta Ukrainy i Radę Najwyższą umowy konstytucyjnej było jedyną formą pokojowego rozwiązania konfliktu politycznego.

Umowa konstytucyjna wprowadziła *de facto* ustrój republiki prezydenckiej⁷³. Prezydent jako głowa państwa i szef władzy wykonawczej reprezentował państwo zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak i międzynarodowych. W sposób znaczący rozszerzeniu uległy prerogatywy prezydenckie. Postanowienia umowy konstytucyjnej przyznawały głowie państwa kompetencje w zakresie udziału w procesie ustawodawczym oraz

⁷¹ S. Whitmore, *State-building in Ukraine. The Ukrainian parliament, 1990–2003*, London 2004, s. 37.

⁷² S. Bostan, *Forma pravlinnia nezalezhnoi Ukrainiskoi derzhavy: etapy rozvytku, problemy, perspektyvy*, „Forum prava” 2011, nr 2, s. 105.

⁷³ V. Andrushchenko, *Orhanizovane suspilstvo. Problema orhanizacii ta suspilnoi samoorganizacii v period radykalnykh transformacii v Ukraini na rubezhi stolit. Dosvid socialno-filosofskoho analizu*, Kyiv 2006, s. 314 i nast., cyt. za: L. Hurska-Kowalczyk, *Ewolucja form rządów na Ukrainie [w:] Dylematy rozwoju Ukrainy (red.) Hurska-Kowalczyk L., Szczecin 2011, s. 22.*

współtworzenia składu Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. Prezydent pełnił funkcje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych Ukrainy oraz Szefa Rady Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy. W porównaniu do znowelizowanej Konstytucji Ukrainy z 1978 r. postanowienia umowy konstytucyjnej zakładały przyznanie głowie państwa prerogatywy prezydenckiej w zakresie kreowania pełnego składu Gabinetu Ministrów bez porozumienia z Radą Najwyższą⁷⁴. Pozwoliło to na całkowite podporządkowanie i realizację przez rząd założonej polityki głowy państwa. Postanowienia umowy konstytucyjnej nie wprowadzały zmian w stosunku do rozwiązań prezentowanych w ustawie zasadniczej z 1978 r. dotyczących możliwości pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Kilkukrotne zmiany przepisów ustawy zasadniczej z 1996 r. osłabiały lub wzmocniały pozycję głowy państwa wobec innych naczelných organów, co skutkowało przekształceniami w zakresie systemów rządów. Zmiany między organami państwa zachodziły nie tylko w sferze stosunków prawnych, ale również faktycznych w wyniku zmiany stosowanej praktyki ustrojowej. Osią zmian kompetencji Prezydenta wobec Rady Najwyższej są nowelizacje Konstytucji Ukrainy z 1996 r. Przyjmując następujący podział w ujęciu chronologicznym: I. 1996–2004 r.⁷⁵ - okres rządów prezydencko-parlamentarnych, gwarantujących głowie państwa silną pozycję wobec Rady Najwyższej; II. 2004–2010 - okres rządów parlamentarno-prezydenckich charakteryzujący się osłabieniem pozycji Prezydenta wobec Rady Najwyższej, utratą prezydenckich uprawnień w zakresie tworzenia i kontroli rządu; III. 2010–2014 - okres rządów prezydencko-parlamentarnych związanych z przywróceniem pierwotnej treści Konstytucji Ukrainy z 1996 r.; IV. od 2014 przywrócenie zmian konstytucyjnych z 2004 r.

⁷⁴ Yu.N. Todika, V.D. Yavorskiy, *Prezydent Ukrainy: konstitutsionno-pravovoy status*, Kharkov 1999, s. 83.

⁷⁵ Wejście w życie niektórych przepisów ustawy o zmianie Konstytucji Ukrainy nastąpiło 1 stycznia 2006 r.

skutkujących ograniczeniem kompetencji głowy państwa wobec Rady Najwyższej.

Przepisy obowiązującej Konstytucji Ukrainy z dnia 26 czerwca 1996 r. zakładały etapową transformację ustroju politycznego, przyjmując tymczasowość regulacji prawnych dotyczących m.in. przyznania Prezydentowi na okres trzech lat uprawnień do wydawania dekretów w sprawach gospodarczych, nieuregulowanych ustawami, po uprzedniej zgodzie Gabinetu Ministrów, jak również określając terminy wyborów naczelnych organów państwa i jednostek terenowych oraz zasady formowania organów wymiaru sprawiedliwości i Sądu Konstytucyjnego Ukrainy.

Konstytucja Ukrainy z 1996 r. określała podstawowe elementy mające wpływ na pozycję ustrojową Prezydenta w systemie władz w sferze kompetencji ustrojowych, tryb wyboru i zakres odpowiedzialności głowy państwa. One to, wraz z systemem wzajemnych relacji ustrojowych między konstytucyjnymi organami państwa wyznaczały system rządów w państwie. Określić go można jako model półprezydencki w jego modelu prezydencko-parlamentarnego systemu rządów⁷⁶. Zintegrowanie w systemie konstytucyjnym Ukrainy cech elementów modelu prezydenckiego przejawiało się w: a) określeniu pozycji Prezydenta jako głowy państwa, b) przyjęciu określonego systemu wyborów Prezydenta, pochodzącego z wyborów mających charakter powszechny, c) powoływaniu przez Prezydenta, na wniosek Premiera, członków Gabinetu Ministrów Ukrainy, d) odpowiedzialności Gabinetu Ministrów wobec Prezydenta, d) szerokim katalogu prerogatyw prezydenckich, e) udziale Prezydenta w procesie ustawodawczym, f) specjalnym trybie złożenia Prezydenta z urzędu

⁷⁶ M. Shugart, *Comparative Executive-Legislative Relations*, [w:] *The Oxford Handbook of Political Institutions* (red.) Rhodes R., Binder S., B. Rockman B., Wyd. Oxford University Press 2006, s. 357; Tak też: S. Whitmore, *State-building...*, s. 38.

w przypadku dopuszczenia się zdrady państwa albo popełnienia innego ciężkiego przestępstwa (*impeachment*)⁷⁷.

Natomiast cechy systemu parlamentarnego wyrażone były w: a) funkcjonowaniu Gabinetu Ministrów jako „najwyższego organu w systemie organów władzy wykonawczej”, b) sprawowaniu kontroli parlamentarnej Rady Najwyższej Ukrainy nad Gabinetem Ministrów, c) wyłączności Rady Najwyższej w zakresie ustawodawstwa, d) możliwości przedterminowego rozwiązania Rady Najwyższej przez Prezydenta Ukrainy. Zdaniem części przedstawicieli literatury⁷⁸, na Ukrainie w okresie 1996–2006 funkcjonował system rządów prezydenckich. Ich zdaniem świadczy o tym przede wszystkim udział Prezydenta w kształtowaniu składu Gabinetu Ministrów i efektywnym sprawowaniu kontroli nad tym organem.

Recepcja standardów i rozwiązań europejskich dotyczących funkcjonowania mechanizmów władzy oraz zastosowanie ich w Konstytucji Ukrainy z 1996 r. miało na celu zapewnienie równowagi sił politycznych oraz stabilizacji ustrojowej, gwarantującej przeprowadzenie reform społeczno-gospodarczych. Należy zauważyć, że Prezydent, jako organ państwa, nie został w sposób bezpośredni ujęty jako element trójpodziału władzy⁷⁹. Konstytucja Ukrainy nie utrzymywała pozycji Prezydenta Ukrainy jako szefa władzy wykonawczej, przyjmując model funkcjonowania Prezydenta jako głowy państwa, gwaranta suwerenności, integracji terytorialnej Ukrainy, przestrzegania Konstytucji Ukrainy oraz praw i wolności człowieka i obywatela⁸⁰. Prezydent na podstawie przepisów

⁷⁷ S. Whitmore, *State-building...*, s. 37.

⁷⁸ P. D'anieri, *Understanding Ukrainian Politics. Power, Politics, and Institutional Design*, New York-London 2007, s. 36.

⁷⁹ Warto wskazać na podobieństwa związane z rozwiązaniami ustrojowymi zastosowanymi w Federacji Rosyjskiej, w szczególności w zakresie nawiązywania do rozwiązań konstytucyjnych francuskiego modelu organizacji władzy w państwie. Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r. wyznacza szczególną pozycję Prezydenta Rosji, który pozostaje poza klasycznym trójpodziałem władzy. Zob. szerzej: J. Zaleśny, *Duma Państwowa a Rząd Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2015, s. 26-29.

⁸⁰ W. Łytwyn, *Ewolucja instytucji prezydentury w politycznej historii Ukrainy: ustanowienie prezydentury, kompetencje, rola i miejsce prezydenta w systemie rządów*, „Politeja. Pismo Wydziału

Konstytucji został wyposażony w kompetencje desygnowania za zgodą Rady Najwyższej, Premiera oraz na jego wniosek - członków Gabinetu Ministrów. Prezydent posiadał również prawo do odwoływania Premiera Ukrainy, członków Gabinetu Ministrów, kierowników innych urzędów centralnych organów władzy wykonawczej, a także kierowników lokalnych administracji państwowych. Gabinet Ministrów ponosił odpowiedzialność przed Prezydentem Ukrainy, który przyjmował dymisję Gabinetu Ministrów, następującą wskutek odwołania przez Prezydenta (brak wymogu zgody Rady Najwyższej) lub w związku z wyrażeniem wotum nieufności przez Radę Najwyższą⁸¹. Konstytucja przyznawała Prezydentowi prawo do rozwiązania Rady Najwyższej Ukrainy, jeżeli Rada Najwyższa nie może się zebrać na posiedzenie plenarne w ciągu trzydziestu dni od pierwszej sesji zwykłej.

Przyjęta w Konstytucji Ukrainy koncepcja formy rządów zakładająca zrównoważoną współpracę między Prezydentem a parlamentem w praktyce ustrojowej spowodowała wzajemne hamowanie i blokowanie działalności funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa⁸². Niestabilna pozycja organów państwa, w szczególności Prezydenta i Rady Najwyższej, związana była z sytuacją polityczną i gospodarczo-społeczną Ukrainy, wywołaną konfliktami politycznymi, zróżnicowaniem społecznym ludności i pogarszającą się sytuacją materialną obywateli⁸³. Stan wzajemnych relacji między głową państwa a parlamentem skutkujących konfliktami politycznymi spowodował podjęcie przez Prezydenta Ukrainy działań dążących do zreformowania ładu konstytucyjnego na Ukrainie. Prezydenckie propozycje zmian konstytucyjnych zgłaszane w latach 2000–2004 dotyczyły

Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2015, nr 2 (34/1), s. 25 i nast.

⁸¹ P. Pochyła, *Pozycja ustrojowa prezydenta na Litwie, Ukrainie i w Białorusi w świetle pierwszych konstytucji po upadku ZSRR*, Lublin 2002, s. 41.

⁸² S. Whitmore, *State-building...*, s. 40; tak też: T. Brown, Ch. Wise, *Constitutional Courts and Legislative-Executive Relations: The Case of Ukraine*, „Political Science Quarterly” 2004, vol. 119, nr 1, s. 156; T. Kuzio, *Regime Type and Politics in Ukraine under Kuchma*, „Communist and Post-Communist Studies” 2005, vol. 38, s. 175-176.

⁸³ W. Łytwyn, *Ewolucja...*, s. 25 i nast.

zmian modelu rządów, poczynając od projektu zwiększenia uprawnień prezydenckich po postulaty zmiany układu władzy i przyjęcia modelu rządów parlamentarno-prezydenckich⁸⁴.

W wyniku kryzysu politycznego związanego z wyborami prezydenckimi w 2004 r. oraz wydarzeniami zwanymi „pomarańczową rewolucją” zostały dokonane zmiany w ustawie zasadniczej, które ograniczyły uprawnienia Prezydenta Ukrainy na rzecz Rady Najwyższej Ukrainy oraz Gabinetu Ministrów. Zmiany konstytucyjne wprowadzone ustawą o zmianie Konstytucji Ukrainy z dnia 8 grudnia 2004 r.⁸⁵ wpłynęły nie tylko na przekształcenie relacji prawnych między najważniejszymi organami państwa, ale również zapoczątkowały reformy polityczne państwa, sprzyjając procesom tworzenia ruchów opozycyjnych w parlamencie ukraińskim.

Zmiany konstytucyjne obowiązujące od 2004 r.⁸⁶ wpłynęły na ograniczenie kompetencji wykonawczych Prezydenta na rzecz Gabinetu Ministrów. Rozszerzeniu uległa również władza Rady Najwyższej Ukrainy⁸⁷. Natomiast Prezydent został wyposażony w instrumenty prawne w ramach systemu hamulców wobec Rady Najwyższej.

Konstytucja Ukrainy zakładała przyjęcie nowego układu relacji pomiędzy prezydentem, rządem a parlamentem. Prezydent Ukrainy utrzymał konstytucyjny status głowy państwa, utracił natomiast na rzecz Rady Najwyższej Ukrainy przywilej kształtowania składu organów władzy wykonawczej. Prezydent zachował prawo do zgłaszania kandydatury na stanowisko premiera, ale na uprzedni wniosek frakcji lub koalicji frakcji

⁸⁴ Zob. szerzej T. Czubara, *Proces konstytucyjny na Ukrainie w latach 1990–2006*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2010, nr 3, s. 114 i nast.

⁸⁵ *Pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2005, nr 2, poz. 44.

⁸⁶ Zgodnie z przepisami końcowymi do ustawy o zmianie Konstytucji Ukrainy z dnia 8 grudnia 2004 r. (Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2005, nr 2, poz. 44) część przepisów konstytucyjnych nabrała mocy obowiązującej w 2006 r.

⁸⁷ P. D’anieri, *Understanding...*, s. 100.

parlamentarnych reprezentujących ustawową większość parlamentarną. Nowelizacja ustawy zasadniczej wprowadzała również zmiany w zakresie powoływania składu Gabinetu Ministrów. W zakresie przyznanych kompetencji Prezydent zgłaszał kandydatury na stanowisko Ministra Obrony Ukrainy oraz Ministra Spraw Zagranicznych Ukrainy, których kandydatury podlegały akceptacji przez Radę Najwyższą. Pozostali członkowie Gabinetu Ministrów byli powoływani na wniosek Premiera przez Radę Najwyższą Ukrainy. Zmiany konstytucyjne objęły również kwestie odpowiedzialności Gabinetu Ministrów wobec Prezydenta, ograniczając możliwość Prezydenta ingerowania w działalność funkcjonującego Gabinetu Ministrów. Prezydent utracił prawo uchylania aktów Gabinetu Ministrów na rzecz zawieszenia obowiązywania aktów z jednoczesnym przekazaniem sprawdzenia ich konstytucyjności przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy. Prezydent utracił również na rzecz Rady Najwyższej Ukrainy prawo rozwiązania Gabinetu Ministrów. Przepisy konstytucji dopuszczały nadal składanie wniosku przez Prezydenta Ukrainy o wyrażenie przez Radę Najwyższą wotum nieufności wobec Gabinetu Ministrów.

Przepisy znowelizowanej ustawy zasadniczej przyznawały Prezydentowi również instrumenty prawne pozwalające na efektywniejsze wykonywanie swoich funkcji i ograniczały katalog wykonywanych przez niego zadań, które podlegały kontrasygnacie Premiera Ukrainy i ministra właściwego za ich realizację. Jak zasygnalizowałem, wzmocniona została pozycja Prezydenta w zakresie możliwości rozwiązania parlamentu – otrzymał realne prawo do przedterminowego rozwiązania Rady Najwyższej Ukrainy w sytuacji kryzysu parlamentarnego wywołanego niemożnością powstania w parlamencie koalicji frakcji parlamentarnych oraz w przypadku braku ponownego uformowania Gabinetu Ministrów po odwołaniu

urzędującego rządu⁸⁸. Prezydent w ramach systemu hamulców wobec Rady Najwyższej utrzymał prawo weta ustawodawczego oraz nadawania projektom ustaw klauzuli pilności⁸⁹.

Tak ukształtowany system rządów spowodował osłabienie pozycji głowy państwa, a jednocześnie wzmocnienie uprawnień i samodzielności instytucjonalnej Premiera i Gabinetu Ministrów. Przyniósł również zwiększenie udziału parlamentu w kształtowaniu organów władzy wykonawczej z jednoczesnym zwiększeniem prerogatyw prezydenckich w zakresie rozwiązania parlamentu. Daje to podstawy do stwierdzenia, że w okresie analizowanych zmian konstytucyjnych na Ukrainie obowiązywał system półprezydencki w modelu parlamentarno-prezydenckim⁹⁰. W ujęciu politologicznym okres prezydentury Wiktora Juszczenki⁹¹ cechuje zmiana reżimu politycznego, zagwarantowanie pluralizmu politycznego oraz funkcjonowania niezależnych mediów. Kształtujący się model rządów oraz system kompetencji i relacji między naczelnymi organami państwa nie przeciwdziałał występowaniu zjawisk dysfunkcji⁹². Pewna hybrydowość przyjętych rozwiązań normatywnych w modelu semiprezydencyjnym spowodowała narastanie konfliktu między Prezydentem a Gabinetem Ministrów oraz parlamentem.

Kolejny etap przekształceń systemu rządów na Ukrainie związany był z wydaniem przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy orzeczenia z dnia 30 września 2010 r.⁹³ w sprawie zgodności z Konstytucją Ukrainy ustawy

⁸⁸ S. Kudelia, *Presidential activism and government termination in dual-executive Ukraine*, "Post-Soviet Affairs" 2018, vol. 34, s. 250.

⁸⁹ G. Kuca, *Rada Najwyższa – Prezydent – Gabinet Ministrów. System hamulców w trójkącie władzy na Ukrainie* [w:] *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich* (red.) Zalesny J., Warszawa 2010, s. 132-134.

⁹⁰ Tak też: V.L. Fedorenko, *Konstytucyjne...*, s. 379; K. Eckhardt, *Zasady...*, s. 203.

⁹¹ Wiktor Juszczenko w latach 2005–2010 pełnił urząd Prezydenta Ukrainy.

⁹² T. Sedelius, S. Berglund, *Towards Presidential rule in Ukraine: Hybrid Regime Dynamics under Semi-presidentialism*, "Baltic Journal of Law & Politics" 2012, vol. 5, nr 1, s. 29.

⁹³ *Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytucijnym podanniam 252 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytucii Ukrainy (konstytucijnosti) Zakonu Ukrainy "Pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy" vid 8 hrudnia 2004 roku № 2222-IV (sprava pro doderzhennia procedury vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy).*

w przedmiocie zmiany Konstytucji Ukrainy z 8 grudnia 2004 r. Sąd Konstytucyjny stwierdził naruszenie konstytucyjnego trybu rozpatrzenia i uchwalenia zmian w ustawie zasadniczej oraz nakazał organom władzy państwowej przywrócić przepisów Konstytucji w pierwotnym brzmieniu⁹⁴. W okresie 2010–2013 r. Prezydent Ukrainy stał się kluczowym, w znaczeniu prawnym i politycznym, organem państwa, mającym wpływ na decyzje parlamentu, rządu oraz na kształtowanie składu organów władzy sądowniczej. Okres prezydentury sprawowanej w latach 2010–2013 stanowił zagrożenie dla koncepcji demokratycznego państwa prawnego i związania prawem organu władzy państwowej. Zdaniem W. Fedorenki, rezultatem przywrócenia przepisów Konstytucji Ukrainy w brzmieniu z 1996 r. była rozbudowa przez ówczesny obóz władzy skupiony wokół Prezydenta Wiktora Janukowycza republiki „superprezydenckiej”⁹⁵. Według O. Fisuna, ówczesny ukraiński model superprezydenckalizmu opierał się nie na przyjęciu rządów autorytarnych *per se*, ale na realizowaniu przez Prezydenta Ukrainy uprawnień polegających na wyłącznym kształtowaniu i kontrolowaniu Gabinetu Ministrów oraz regulowaniu poszczególnych sfer życia publicznego zarówno przez udział w procesie ustawodawczym realizowanym w parlamencie reprezentowanym przez przychylną prezydentowi większość parlamentarną, jak i samodzielne wydawanie aktów urzędowych w ramach przyznanych prerogatyw⁹⁶. W praktyce ustrojowej tego okresu doszło do zaburzenia opisanego w Konstytucji modelu relacji w systemie półprezydenckim przez faktyczne kontrolowanie i wpływanie głowy państwa oraz aparat administracji prezydenta (jako organu

⁹⁴ Sąd Konstytucyjny Ukrainy, zgodnie z art. 147 Konstytucji Ukrainy, jako jedyny organ uprawniony do rozpatrywania kontroli konstytucyjności prawa na Ukrainie, którego wyroki mają charakter ostateczny i niepodlegający zaskarżeniu.

⁹⁵ V. L. Fedorenko, *Reformy konstytucyjne w niepodległej Ukrainie: doświadczenia, problemy, perspektywy* [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne* (red.) Jaskiernia J., Spryszak K., Kielce 2017, s. 845.

⁹⁶ O. Fisun, *Ukrainian Constitutional Politics: Neopatrimonialism, Rent-seeking and Regime Change* [w:] *Beyond the Euromaidan. Comparative Perspectives on Advancing Reform in Ukraine* (red.) Hale H., Orttung R.W., Stanford, California 2016, s. 116.

pozakonstytucyjnego) na funkcjonowanie organów egzekutywy i legislatywy. Zdaniem M. Shugarta i J. Careya, termin superprezycjonalizm oznacza rodzaj systemu prawnego posiadającego cechy zarówno systemu prezydenckiego, jak i parlamentarnego⁹⁷.

Zapoczątkowane w listopadzie 2013 r. wydarzenia polityczne zwane „Euromajdanem”, które przerodziły się w 2014 r. w „Rewolucję Godności”⁹⁸, miały bezpośredni wpływ na istotne zmiany konstytucyjne przeprowadzone na Ukrainie w pierwszej połowie 2014 r. Wynikiem ukraińskiego kryzysu społecznego była dezorganizacja funkcjonowania organów władzy państwowej która przerodziła się w kryzys polityczny, który był przyczyną przeobrażeń systemowych w państwie. W wyniku zawartego porozumienia pokojowego⁹⁹ mającego na celu zakończenie kryzysu społeczno-politycznego Rada Najwyższa Ukrainy w dniu 21 lutego 2014 r., przyjęła ustawę o ponownym wprowadzeniu niektórych postanowień Konstytucji Ukrainy¹⁰⁰. Ustawa ta przywracała zmiany konstytucyjne dokonane ustawami o zmianie Konstytucji z 8 grudnia 2004 r.¹⁰¹, 1 lutego 2011 r.¹⁰² oraz 19 września 2013 r.¹⁰³ W tym

⁹⁷ M. Shugart, J. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge 1992, s. 23.

⁹⁸ W pierwszym podrozdziale wyjaśniam terminy „Euromajdan” oraz „Rewolucja Godności”.

⁹⁹ W dniu 21 lutego 2014 r. podpisano Porozumienie w sprawie rozwiązania kryzysu na Ukrainie. Porozumienie zostało podpisane pomiędzy ówczesnym Prezydentem Ukrainy Wiktorem Janukowyczem a przewodniczącymi frakcji parlamentarnych Witalijem Kłyuczko (partia UDAR), Arensijem Jaceniukiem (partia Batkiwszczyna) oraz Ołehem Tiahnybokiem (partia Swoboda). Sygnatariusze zadeklarowali m.in. przeprowadzenie głosowania parlamentarnego nad przywróceniem ustawy o zmianie Konstytucji z 2004 r., przeprowadzenie reformy konstytucyjnej oraz nowelizację ustawy o Centralnej Komisji Wyborczej. Tekst porozumienia, źródło internetowe: <https://www.unian.ua/politics/887868-oprilyudneno-tekst-ugodi-pro-vregulyuvannya-krizi-v-ukrajini.html> [data dostępu: 23.09.2018 r.].

¹⁰⁰ *Zakon Ukrainy pro vidnovlennia dii okremykh polozhen Konstytucii Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2014, nr 11, poz. 143.

¹⁰¹ *Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2005, nr 2, poz. 44.

¹⁰² *Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy shchodo provedennia chervovykh vyboriv narodnykh deputativ Ukrainy, Prezidenta Ukrainy, deputativ Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliki Krym, miscevykh rad ta silskykh, selyshchnykh, miskykh holiv*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2011, nr 10, poz. 68.

¹⁰³ *Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2014, nr 11, poz. 142.

okresie proces reformowania systemu konstytucyjnego na Ukrainie związany był również z próbą usankcjonowania przez parlament ukraiński niekonstytucyjnego opróżnienia stanowiska przez prezydenta Wiktora Janukowycza oraz zastępstwa głowy państwa przez Przewodniczącego Rady Najwyższej Ukrainy. Przywrócenie przez Radę Najwyższą brzmienia przepisów Konstytucji Ukrainy z 2004 r. ze zmianami i uzupełnieniami wprowadzało do systemu konstytucyjnego nowy układ relacji w trójkącie organów władzy parlament-Gabinet- Prezydent. W wyniku zaprezentowanych zmian konstytucyjnych na Ukrainie ponownie obowiązywać zaczął system rządów parlamentarno-prezydenckich obowiązujący w latach 2004–2010, zakładający ograniczenie pozycji ustrojowej Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej oraz Gabinetu Ministrów. Zastrzeżenia budzi natomiast procedura przyjęcia przez Radę Najwyższą Ukrainy zmian w Konstytucji Ukrainy. Zgodnie z art. 159 Konstytucji Rada Najwyższa Ukrainy rozpatruje projekt ustawy o wprowadzeniu zmian w Konstytucji Ukrainy po podjęciu przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy orzeczenia o zgodności projektu z wymogami artykułów 157 i 158 Konstytucji. Rada Najwyższa, uchwalając ustawę o przywróceniu niektórych postanowień Konstytucji, powinna zastosować procedurę podlegającą reżimowi prawnemu określonymu w rozdziale XIII Konstytucji Ukrainy zatytułowanym „Wprowadzenie zmian do Konstytucji Ukrainy”. Rada Najwyższa, przyjmując ustawę zmieniającą ustawę zasadniczą, powinna *de iure* uzyskać orzeczenie Sądu Konstytucyjnego stwierdzające zgodność projektu z procedurą zmiany konstytucji. Brak zastosowania konstytucyjnie wymaganej procedury w świetle przepisów prawnych Ukrainy stanowi podstawę w przyszłości do uznania przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy niezgodności trybu uchwalenia zmian

z Konstytucją Ukrainy¹⁰⁴. W szczególności, że podstawą do uchylenia przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy przepisów ustawy zasadniczej z 2004 r. był brak zastosowania pełnej procedury zmiany Konstytucji. Należy zauważyć, że Sąd Konstytucyjny Ukrainy nie odniósł się w swoim orzecznictwie do niezgodności wprowadzenia zmian konstytucyjnych z przepisami ustawy zasadniczej, co daje podstawy do twierdzenia o pewnej bierności tego organu, a nawet – jak twierdzi A. Stelmach – o fasadowości jego działalności w tym okresie¹⁰⁵. W orzecznictwie konstytucyjnym po 2014 r. Sąd Konstytucyjny Ukrainy, dokonując wykładni legalnej art. 155 Konstytucji, w orzeczeniu z dnia 15 marca 2016 r.¹⁰⁶ stwierdził jedynie, że procedura konstytucyjna wymaga m.in. stwierdzenia zgodności przez Sąd Konstytucyjny projektu ustawy o wprowadzeniu zmian do Konstytucji z procedurą konstytucyjną, a jej przeprowadzenie zapewnia gwarancję legalności zmian i stanowi o stabilności Konstytucji jako aktu o najwyższej randze w hierarchii aktów prawnych. Zdaniem przedstawicieli ukraińskiej doktryny prawniczej¹⁰⁷ przywrócenie przepisów Konstytucji z 2004 r. było efektem woli politycznej zwycięzców rewolucji, która nie znajdowała oparcia w przepisach konstytucji. Uważam, że zastosowana narracja ma charakter ekspiacji i ma niewiele wspólnego z pożądanym obiektywizmem naukowym. Warto wspomnieć o wątpliwościach prawnych będących przedmiotem późniejszej analizy w zakresie legalności podejmowania przez Radę Najwyższą Ukrainy uchwał stwierdzających opróżnienie przez prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza swojego stanowiska oraz

¹⁰⁴ Tak też: G. Kowalski, *Przewrót konstytucyjny na Ukrainie w 2014 roku. Analiza konstytucyjno-prawna*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1, s. 33.

¹⁰⁵ A. Stelmach, *Legalność zmiany władzy na Ukrainie*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 4, s. 19.

¹⁰⁶ *Rishennia Konstytuciiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytuciiinym podanniam 51 narodnoho deputata Ukrainy shchodo oficiinoho tlumachennia polozhennia „na nasupnii czerhovii sesii Verhhovnoi Rady Ukrainy”, yake mistytsia u statti 155 Konstytucii Ukrainy*, № 1-21/2016.

¹⁰⁷ V.L. Fedorenko, *Reforms...*, s. 847; V. Shapoval, *Konstytuciiia Ukrainy: zhyttia „skladnoho pidlitka”*. Źródło internetowe: <https://dt.ua/internal/konstituciya-ukrayini-zhittya-skladnogo-pidlitka-.html> [data dostępu: 11.12.2018 r.].

dotyczących wyznaczenia Przewodniczącego Rady Najwyższej Ukrainy do wykonywania obowiązków Prezydenta. Wydarzenia polityczne i ustrojowe z przełomu 2013 i 2014 r., zapoczątkowały przekształcenia systemowe na Ukrainie i wyznaczyły nowe miejsce Prezydenta w konstytucyjnym systemie organów państwa¹⁰⁸.

1.3. Prezydent w systemie organów Państwa

Pozycja ustrojowa prezydenta oraz wzajemne relacje głowy państwa z innymi konstytucyjnymi organami stanowią jedne z głównych wyznaczników określających system rządów. Pozycję Prezydenta w strukturze organów władzy państwa wyznaczają przepisy prawne Konstytucji Ukrainy, normy wynikające z ustawodawstwa zwykłego oraz praktyka ustrojowa.

Przemiany systemowe, które nastąpiły w 2014 r., istotnie wpłynęły na pozycję i rolę głowy państwa w ustroju konstytucyjnym Ukrainy. Zmiany te, stanowiące powrót do modelu rządów parlamentarno-prezydenckich określają ramy czasowe badań pozycji ustrojowej Prezydenta Ukrainy z uwzględnieniem aktualnego stanu prawnego obejmującego zmiany konstytucyjne dokonane w latach 2014–2019. Dodatkowo konieczne jest ustosunkowanie się do rekomendacji i założeń określonych w rezolucjach i dokumentach organizacji międzynarodowych. Celem takiego zabiegu jest wykazanie zaleceń organizacji międzynarodowych, uwzględniających wypracowane przez nie standardy europejskie.

¹⁰⁸ A. Tyushka, *From Constitutional Volatility to Constitutional Stability: Any Chance to Reconcile Constitutionalism and Power Struggle in Ukraine?*, „Historia i Polityka” 2016, nr 16, s. 61-63.

Model ustrojowy przyjęty w obecnej redakcji Konstytucji Ukrainy z 1997 r.¹⁰⁹ w sposób szczególny określa miejsce Prezydenta w systemie organów władzy państwowej. Przedmiot regulacji związany z funkcjami ustrojowymi, wyborem, kadencją, zadaniami i odpowiedzialnością głowy państwa określony został w rozdziale V Konstytucji Ukrainy zatytułowanym „Prezydent Ukrainy”. Pozycję Prezydenta w systemie organów państwa wyznaczają również naczelną zasady ustroju, stanowiące zbiór cech i wartości określających charakter państwa¹¹⁰. W oparciu o analizę przepisów rozdziału I Konstytucji Ukrainy należy przyjąć, że na kształt systemu organów państwa wpływ mają takie zasady, jak: zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada republikańskiej formy państwa, zasada suwerenności narodu, zasada podziału władzy, zasada pluralizmu politycznego, zasada decentralizacji władzy. Determinują one również pozycję Prezydenta oraz wyznaczają relacje głowy państwa z organami władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej, określając główne mechanizmy mające na celu zapewnienie równowagi władz. O szczególnej pozycji ustrojowej Prezydenta świadczy również rola głowy państwa w procesie zmian konstytucyjnej, zarówno w sferze teoretyczno-prawnej jako organu inicjującego i uczestniczącego w procesie zmian, zgodnie z przepisami Konstytucji Ukrainy, ale również w sferze praktyk ustrojowej jako organu uczestniczącego w podejmowaniu reform aktualnej treści przepisów konstytucyjnych¹¹¹.

¹⁰⁹ Tekst Konstytucji Ukrainy w redakcji z 21.02.2019 r. uwzględniający zmiany konstytucyjne wprowadzone ustawą o zmianie Konstytucji z dnia 7 lutego 2019 r. (Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytucji Ukrainy (shchodo stratehichnoho kursu derzhavy na nabuttia povnopravnogo chlenstva Ukrainy v Yevropeiskomu Soiuzi ta v Orhanizacii Pivnichnoatlantychnoho dohovoru), Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2019, nr 9, poz. 50).

¹¹⁰ W. Skrzydło, *Konstytucyjne założenia systemu organów państwa i ich wpływ na kształt aparatu państwowego* [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego* (red.) Skrzydło W., Warszawa 1997, s. 9; W. Skrzydło, *Ustrój...*, s. 53.

¹¹¹ A.A. Yakoblev, *Rozvytok instytutu hlavy derzhavy: dosvid i suchasnist Ukrainy*, „Pravo ta innovacii” 2016, nr 3, s. 34.

Analizując treść zasady trójpodziału władzy wyrażonej *expressis verbis* w art. 6 Konstytucji Ukrainy, powstaje pytanie o przyjęty na gruncie ukraińskiej ustawy zasadniczej model egzekutywy. Czy jest to model jednolitej czy dualistycznej egzekutywy oraz jakie jest miejsce Prezydenta w systemie podziału władzy. W procesie kształtowania ustroju niepodległej Ukrainy możemy zwrócić uwagę na ewolucję pozycji ustrojowej Prezydenta. Wprowadzane w latach 1991–1995 koncepcje prezydentury zakładały, że prezydent jest głową państwa i szefem dualistycznej władzy wykonawczej. Ostatecznie przepisy Konstytucji Ukrainy z 1996 r. określiły Prezydenta Ukrainy – zgodnie z art. 102 – jako głowę państwa, występującą w imieniu państwa, zaś Gabinet Ministrów jako najwyższy organ w systemie organów władzy wykonawczej¹¹². Tym samym, przyjęty w ustawie zasadniczej kształt konstytucyjno-prawny instytucji Prezydenta zakłada funkcjonowanie tego organu poza tradycyjnie ujętą strukturą organów władzy państwowej zakładającej podział na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą¹¹³.

Ustrojodawca ukraiński w przepisach Konstytucji regulujących status poszczególnych organów władzy państwa przyporządkował im określone rodzaje władzy wynikające z przyjętej w art. 6 Konstytucji zasady trójpodziału władzy¹¹⁴. Zgodnie z normami konstytucyjnymi władzę ustawodawczą sprawuje jednoizbowy parlament – Rada Najwyższa Ukrainy (art. 75), najwyższym organem w systemie władzy wykonawczej jest Gabinet Ministrów (art. 113), natomiast władzę sądowniczą sprawują sądy (art. 124). Część druga art. 6 Konstytucji stanowi, że organy władzy

¹¹² I. Pankevych, *The Governmental System of Ukraine* [w:] *Governmental Systems of Central and Eastern European States* (red.) Chronowski N., Drinóczy T., Takacs T., Warszawa 2011, s. 756.

¹¹³ Tak też: A Stec, *Instytucja prezydenta w ukraińskich rozwiązaniach ustrojowych* [w:] *Parlament, Prezydent, Rząd* (red.) Mołdawa T., Szymanek J., Warszawa 2008, s. 93 i nast.

¹¹⁴ Podobne rozwiązania ustrojowe dotyczące trójpodziału władzy obowiązują w Federacji Rosyjskiej. Prezydent Federacji Rosyjskiej uzyskał status niemieszczący się w klasycznym ujęciu zasady trójpodziału władzy. Ustrojodawca wyposażył Prezydenta w rozbudowany katalog instrumentów prawnych wobec władzy ustawodawczej oraz wykonawczej. Prezydent jako organ o dominującej roli w systemie organów ma zapewniać jedność władzy państwowej i personalizować rosyjską państwowość. Zob. szerzej: J. Zaleśny, *O władzy wykonawczej Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, „Ius Novum” 2017, vol. 11, nr 1, s. 150-152.

ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej sprawują swoje funkcje w granicach określonych w Konstytucji i zgodnie z ustawami Ukrainy. Natomiast obowiązek Prezydenta Ukrainy do działania na podstawie i w granicach prawa (zasada legalizmu) wynika wprost z przepisów konstytucyjnych określonych w Rozdziale V „Prezydent Ukrainy”¹¹⁵. Prezydent Ukrainy jako gwarant przestrzegania Konstytucji (art. 102 Konstytucji) jest zobowiązany do podejmowania działalności prawotwórczej w zakresie wydawania dekretów i rozporządzeń wyłącznie na podstawie i w celu wykonania Konstytucji oraz ustaw Ukrainy (art. 106 Konstytucji). Jak ustalił Sąd Konstytucyjny Ukrainy w orzeczeniu z dnia 7 maja 2002 r.¹¹⁶, zgodnie z zasadą podziału władzy państwowej na Ukrainie, określoną w części pierwszej art. 6 Konstytucji Ukrainy, władza państwowa sprawowana jest zgodnie z jej podziałem na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską, które wzajemnie równoważą się, stosując system kontroli i hamulców. Zdaniem przedstawicieli ukraińskiej doktryny¹¹⁷, wśród elementów systemu wzajemnego hamowania się władz są konstytucyjnie zagwarantowane kompetencje głowy państwa w zakresie stosowania prawa weto czy też możliwość usunięcia Prezydenta przez parlament w wyniku procedury impeachmentu. Jak stwierdza A. Olechno, do zadań Prezydenta Ukrainy jako organu spoza tradycyjnego trójpodziału władzy należy zagwarantowanie sprawnego funkcjonowania państwa i zapewnienie jedności organów państwa¹¹⁸. Zdaniem F. Burczaka, podejmującego problematykę podziału władzy, należy postulować wprowadzenie do klasycznego podziału władzy nowej „władzy prezydenckiej”, która uwzględniałaby kompetencje głowy państwa ujęte

¹¹⁵ Zasadę działania organów państwowych na podstawie i w granicach prawa wyznacza także art. 19 Konstytucji Ukrainy. Zgodnie z cz. 2 art. 19 Konstytucji „organy władzy państwowej (...) są zobowiązane działać wyłącznie na podstawie i w granicach swoich uprawnień oraz za pomocą środków przewidzianych w Konstytucji i ustawach Ukrainy”.

¹¹⁶ *Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy*, nr 8-rp/2002 vid 07.05.2002.

¹¹⁷ I.M. Sopilko, D.O. Bezzubov, Yu.W. Korniiiev, O.M. Melnyk, *Konstytucia...*, s. 12.

¹¹⁸ A. Olechno, *Instytucja...*, s. 97.

w przepisach konstytucyjnych¹¹⁹. W ocenie W. Szapowala, instytucja Prezydenta stanowi kluczowy element władzy wykonawczej, na co wpływ ma nie tylko konstytucyjny układ relacji z Gabinetem Ministrów, ale również praktyka ustrojowa¹²⁰.

Udział Prezydenta Ukrainy w sprawowaniu władzy w państwie wynika bezpośrednio z przypisanych mu funkcji ustrojowych. Art. 102 Konstytucji Ukrainy zawiera zamknięty katalog funkcji ustrojowych Prezydenta Ukrainy. Jako jednoosobowy organ państwa, Prezydent Ukrainy jest głową państwa, reprezentuje państwo oraz występuje w imieniu państwa. Jest również gwarantem suwerenności państwa, integralności terytorialnej Ukrainy, przestrzegania Konstytucji Ukrainy oraz praw i wolności człowieka i obywatela. Katalog funkcji ustrojowych Prezydenta Ukrainy został rozbudowany na podstawie ustawy z dnia 7 lutego 2019 r. o zmianie Konstytucji Ukrainy¹²¹. Prezydent Ukrainy, poprzez rozszerzenie zakresu przedmiotowego art. 102 Konstytucji Ukrainy, został wyposażony w dodatkową funkcję gwaranta realizacji strategicznego kursu państwa mającego na celu przystąpienie Ukrainy do Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Tak określone funkcje ustrojowe odzwierciedlają pozycję głowy państwa w systemie organów oraz wyznaczają konstytucyjne uprawnienia Prezydenta Ukrainy określone w art. 106 Konstytucji. Rozszerzenie funkcji ustrojowych Prezydenta Ukrainy, mimo zmiany modelu rządów dokonanej nowelizacją Konstytucji w 2014 r. na system w układzie parlamentarno-prezydenckim, świadczy nie tylko o stabilności naczelnych zasad funkcjonowania tego organu, ale

¹¹⁹ F.H. Burchak, *Prezydent Ukrainy*, Kyiv 1997, s. 10.

¹²⁰ V.M. Shapoval, *Konstytucia i vykonavcha vlada*, Kyiv 2004, s. 69-70.

¹²¹ Закон України про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноatlantyчного договору), *Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.)*, 2019, nr 9, poz. 50).

również powierzenia głowie państwa dodatkowych funkcji ustrojowych wzmacniających pozycję Prezydenta w systemie organów państwa¹²².

Przekształcania w obrębie systemu rządów miały natomiast wpływ na konstytucyjne kompetencje głowy państwa, rozszerzając albo ograniczając katalog uprawnień głowy państwa. Nowelizacje konstytucyjne z 2004 r., a następnie z 2014 r. skutkujące zmianą systemu rządów prezydencko-parlamentarnych na parlamentarno-prezydenckie prowadziły tylko do redystrybucji uprawnień w ramach trójkąta władzy parlament – prezydent – rząd. Nie zapewniały natomiast takich rozwiązań prawnych, które wprowadzałyby nowe, skuteczniejsze mechanizmy współpracy między organami władzy państwowej oraz jasno określiły miejsce i status konstytucyjny naczelnych organów. Jak stwierdza T. Sedelius, intencją zmian było przeniesienie ciężaru władzy z egzekutywy do legislatury i stworzenie systemu opartego na zrównoważonej władzy w ramach egzekutywy (prezydent – premier) oraz zbalansowanym systemie władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej¹²³. Ciekawe stanowisko prezentuje V. Stashuk, zdaniem którego okres reform konstytucyjnych to czas poszukiwania optymalnej formy rządów i wybór jednego centralnego ośrodka władzy państwowej¹²⁴. W mojej ocenie nowe rozwiązania

¹²² Ustawa z dnia 7 lutego 2019 r. o zmianie Konstytucji Ukrainy, wprowadziła do ustawy zasadniczej cztery dodatkowe rozwiązania prawne obejmujące: uwzględnienie w preambule zwrotu o „europejskiej tożsamości narodu ukraińskiego i obrania europejskiego oraz północnoatlantyckiego kursu Ukrainy; dodanie ust. 5 cz. 1 art. 85 dotyczącego nałożenia obowiązku na Radę Najwyższą Ukrainy dotyczącego określenia zasad polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz realizacja kursu o znaczeniu strategicznym na przystąpienie Ukrainy do Unii Europejskiej oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego; dodanie cz. 3 art. 102, zgodnie z którą Prezydent Ukrainy został wyposażony w dodatkową funkcję gwaranta realizacji strategicznego kursu państwa mającym na celu przystąpienie Ukrainy do Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego; dodanie pkt. 1-1 do art. 116, nakładającego na Gabinet Ministrów obowiązek zapewnienia realizacji strategicznego kursu państwa w celu przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

¹²³ T. Sedelius, *Party Presidentialization in Ukraine* [w:] *The Presidentialization of Political Parties. Organizations, Institutions and Leaders* (red.) Passarelli G., New York 2015, s. 127.

¹²⁴ V. Stashuk, *Modern constitutional process in Ukraine: challenges and perspectives*. „Almanach: aktualne otázky svetovej ekonomiky a politiky” 2016, nr 11(4), s. 58.

konstytucyjne powinny uwzględniać europejskie standardy demokratyczne oraz zapewniać realizację zasady praworządności przez władze polityczne.

Przyjęta systematyka ustawy zasadniczej i umiejscowienie rozdziału poświęconego instytucji prezydenta po przepisach regulujących funkcjonowanie Rady Najwyższej stanowi o szczególnej pozycji głowy państwa w systemie organów. Dokonując analizy norm konstytucyjnych zawartych w art. 102 należy przyjąć, że część pierwsza artykułu wyznacza główną funkcję ustrojową Prezydenta jako głowy państwa, uzupełniając, że Prezydent - wykonując funkcje głowy państwa - występuje w imieniu państwa. Taka konstrukcja normatywna pozwala na zastosowanie podziału zadań Prezydenta wykonywanych na zewnątrz i związanych ze sferą stosunków międzynarodowych oraz w obszarze działalności wewnątrzpaństwowej oddziałującej na sferę relacji między organami władzy państwowej. Dopełnieniem funkcji ustrojowej, jako głowy państwa, są wyrażone w części drugiej art. 102 funkcje Prezydenta jako gwaranta suwerenności państwa, integralności terytorialnej Ukrainy, przestrzegania Konstytucji Ukrainy oraz praw i wolności człowieka i obywatela. Skuteczne wykonywanie przez Prezydenta tych funkcji wymaga posiadania przez głowę państwa konstytucyjnej legitymacji do występowania w imieniu państwa. Harmonizacja tych dwóch części art. 102 Konstytucji pozwala na kompleksowe odczytanie intencji ustrojodawcy dotyczących funkcji Prezydenta Ukrainy. Warto zwrócić uwagę na aktualność wykonywania funkcji głowy państwa jako gwaranta suwerenności i integralności państwa w związku z konfliktem wojskowym toczącym się na terenach Ukrainy¹²⁵.

¹²⁵ Zdefiniowanie w Strategii Cyberbezpieczeństwa Ukrainy zagrożeń zewnętrznych płynących z agresji Federacji Rosyjskiej przekłada się na prowadzoną przez Ukrainę politykę wobec Rosji (*Ukaz Prezydenta Ukrainy pro rishennia Rady Nacionalnoi Bezpeky i oborony Ukrainy vid 27 sichnia 2016 roku "Pro Stratehiiu Kiberbezpeky Ukrainy"*, Oficiinyi Visnyk Ukrainy vid 29.03.2016 — 2016 nr 23, s. 69, poz. 899, kod aktu 81164/2016).

Na podstawie analizy przepisów konstytucyjnych dotyczących uprawnień Prezydenta w obszarze stosunków zewnętrznych należy wyróżnić następujące zadania: reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych, sprawowanie kierownictwa nad polityką zagraniczną państwa, prowadzenie negocjacji oraz zawieranie umów międzynarodowych, podejmowanie decyzji o uznaniu państw obcych, powoływanie i odwoływanie szefów przedstawicielstw dyplomatycznych Ukrainy w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących przedstawicieli dyplomatycznych innych państw.

Konstytucja Ukrainy określa również uprawnienia Prezydenta Ukrainy wobec pozostałych organów władzy państwowej. Katalog zadań z tego obszaru można sklasyfikować według systemu organów państwa. W ramach przyznanych kompetencji wobec Rady Najwyższej Prezydent wykonuje swoje zadania polegające na: ogłaszaniu corocznego oraz nadzwyczajnego orędzia o stanie państwa do Rady Najwyższej Ukrainy, zarządzeniu przedterminowych wyborów do Rady Najwyższej Ukrainy w przypadkach określonych w Konstytucji, rozwiązywaniu Rady Najwyższej Ukrainy w przypadkach przewidzianych w Konstytucji, przedkładaniu na wniosek koalicji frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej Ukrainy (utworzonej zgodnie z art. 83 Konstytucji Ukrainy) wniosków odnośnie do powołania przez Radę Najwyższą Ukrainy premiera w terminie nie krótszym niż 15 dni od chwili otrzymania takiego wniosku, przedkładaniu Radzie Najwyższej Ukrainy wniosków dotyczących powołania ministra obrony Ukrainy i ministra spraw zagranicznych, posiadaniu prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 93 Konstytucji), podpisywaniu ustaw uchwalonych przez Radę Najwyższą Ukrainy (z wyjątkiem ustaw dotyczących wprowadzania zmian do Konstytucji Ukrainy) i kierowaniu ich następnie do ponownego rozpatrzenia przez Radę Najwyższą Ukrainy.

Katalog kompetencji Prezydenta wobec Gabinetu Ministrów związany jest z kreowaniem wspólnie z Radą Najwyższą Ukrainy składu Gabinetu Ministrów. Dodatkowo przepisy Konstytucji nakładają na Prezydenta obowiązek uchylecia aktów prawnych wydanych przez Gabinet Ministrów z powodu ich niezgodności z Konstytucją i zwrócenia się jednocześnie do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z pytaniem o ich zgodność z Konstytucją. Należy również zwrócić uwagę na stosunkowo wąski katalog uprawnień prezydenckich, do ważności których wymagana jest kontrasygnata premiera Ukrainy i ministra odpowiedzialnego za ten akt i jego wykonanie¹²⁶.

Prezydent uczestniczy w obsadzaniu składu lub powołuje osoby kierujące właściwymi organami. Uprawnienia te, zgodnie z normami konstytucyjnymi, wymagają współdziałania między Prezydentem a Radą Najwyższą Ukrainy. Prezydent powołuje za zgodą Rady Najwyższej Prokuratora Generalnego Ukrainy i go odwołuje, powołuje i odwołuje połowę składu Rady Banku Narodowego Ukrainy i Narodowej Rady Ukrainy ds. Telewizji i Radiofonii (połowa jest powoływana przez Radę Najwyższą Ukrainy zgodnie z art. 85 Konstytucji Ukrainy). Prezydent wnioskuje również o powołanie lub odwołanie przez Radę Najwyższą Ukrainy prezesa Banku Narodowego Ukrainy oraz członków Centralnej Komisji Wyborczej, powołuje również 1/3 składu Sądu Konstytucyjnego Ukrainy.

Prezydent Ukrainy, jako gwarant suwerenności państwa, integralności terytorialnej, wykonuje swoje obowiązki zarówno w czasie pokoju, jak i w stanach nadzwyczajnych, w ramach stosunków wewnętrznych i międzynarodowych, samodzielnie oraz – w przypadkach określonych

¹²⁶ Według aktualnego brzmienia Konstytucji Ukrainy, kontrasygnata wymagana jest w przypadku powołania i odwołania szefów przedstawicielstw dyplomatycznych Ukrainy w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących przedstawicieli dyplomatycznych innych państw, powołania Prezydenta na przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy oraz w podjęcia przez Prezydenta w przypadkach koniecznych, decyzji zatwierdzanych następnie przez Radę Najwyższą Ukrainy o wprowadzeniu na Ukrainie albo na określonych jej obszarach stanu wyjątkowego, a także ogłoszenia w razie konieczności określonych obszarów Ukrainy obszarami nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej.

w ustawach – wspólnie z wyznaczonymi organami państwa. Zgodnie z Konstytucją, gwarantuje niepodległość państwa, bezpieczeństwo narodowe i prawną ciągłość państwa. Prezydent jest szefem konstytucyjnego organu – Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy. Kieruje sprawami bezpieczeństwa narodowego i obrony i jako Najwyższy Głównodowodzący Sił Zbrojnych Ukrainy powołuje i odwołuje naczelne dowództwo Sił Zbrojnych Ukrainy oraz innych formacji wojskowych. Należy zgodzić się z W. Fedorenką¹²⁷, zdaniem którego uprawnienia Prezydenta w tej sferze nabrały szczególnego znaczenia w związku z wydarzeniami destabilizującymi ład i integralność Ukrainy rozpoczętymi w 2014 r.

Ustawa zasadnicza wyznacza pozycję głowy państwa jako gwaranta przestrzegania Konstytucji Ukrainy. Konstytucja jako akt o najwyższej sile prawnej powinna być w sposób szczególny chroniona przez organy władzy państwowej. W ukraińskim systemie konstytucyjnym Prezydent otrzymał narzędzia prawne pozwalające na sprawowanie tej funkcji ustrojowej¹²⁸. Oprócz prawa do złożenia wniosku o kontrolę konstytucyjności ma prawo złożenia weta ustawodawczego na etapie procesu legislacyjnego. Prezydent dysponuje również prawem inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany Konstytucji oraz ma obowiązek zarządzenia referendum ogólnopaństwowego w sprawie zmiany Konstytucji Ukrainy zgodnie z art. 156 Konstytucji. Sprawowanie przez głowę państwa funkcji gwaranta przestrzegania Konstytucji bezpośrednio oddziałuje na funkcjonowanie pozostałych konstytucyjnych organów państwa.

¹²⁷ V. L. Fedorenko, *Konstytucyjine...*, s. 391.

¹²⁸ V. Ya. Tacii (red.), *Konstytucijia...*, s. 698.

Prezydent na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lutego 2019 r. o zmianie Konstytucji Ukrainy¹²⁹ został wyposażony w dodatkową funkcję gwaranta realizacji strategicznego celu państwa zorientowanego na przystąpienie Ukrainy do Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

¹²⁹ *Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy (shchodo stratehichnoho kursu derzhavy na nabuttia povnopravnoho chlenstva Ukrainy v Yevropeiskomu Soiuzi ta v Orhanizacii Pivnichnoatlantychnoho dohovoru)*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2019, nr 9, poz. 50).

Rozdział II

Wybór i odpowiedzialność Prezydenta Ukrainy

2.1. Zasady i tryb wyboru Prezydenta

Zasady i tryb wyboru głowy państwa mają istotne znaczenie w kształtowaniu modelu systemu rządów. Jak już stwierdzono, współczesny system rządów na Ukrainie cechuje model półprezydencki w ujęciu parlamentarno-prezydenckim. Zdaniem M. Duvergera, system mieszany (półprezydencki) cechują trzy podstawowe elementy: wybór prezydenta w wyborach powszechnych, posiadanie przez głowę państwa samodzielnych uprawnień o charakterze władczym oraz funkcjonowanie – obok prezydenta – drugiego organu egzekutywy ponoszącego odpowiedzialność polityczną przed parlamentem¹. Wybór głowy państwa w wyborach powszechnych stanowi nie tylko element umożliwiający prawidłową identyfikację systemu rządów, ale również pozwala na określenie miejsca i pozycji ustrojowej instytucji prezydenta w systemie konstytucyjnych organów państwa.

Analizując system ustrojowy Ukrainy i obserwując wielokrotne zmiany przyjętego półprezydenckiego systemu rządów, należy zauważyć, że od początku funkcjonowania niepodległej Ukrainy wybory prezydenckie były przejawem suwerennej decyzji narodu ukraińskiego², a w historii niepodległej Ukrainy stanowiły jedno z najważniejszych wydarzeń wpływających na przemodelowanie ładu konstytucyjnego.

Model rządów z silną władzą prezydencką w niepodległej Ukrainie w latach 1991–1996 zakładał posiadanie przez Prezydenta Ukrainy samodzielności legitymizacyjnej związanej z powszechnością

¹ M. Duverger, *Le concept de regime semi-presidentiel* [w:] *Les regimes semi-presidentiels* (red.) Duverger M., Paris 1986, s. 7 i nast.

² Wybory prezydenckie, który odbyły się po raz pierwszy 1 grudnia 1991 r. wspólnie z referendum zatwierdzającym Akt niepodległości Ukrainy, stanowiły pierwsze wolne wybory głowy państwa na Ukrainie.

i bezpośredniością wyboru głowy państwa przez naród³. W tym okresie Ukraina potrzebowała silnego Prezydenta wybieranego w formie wyborów bezpośrednich⁴. Przyjęte w Konstytucji Ukrainy z 1996 r. rozwiązania ustrojowe potwierdziły zasadę powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich⁵. Prezydent posiada podobną legitymizację jak legitymizacja parlamentu jako organu pochodzącego z wyborów i mającego władzę od podmiotu władzy suwerennej – narodu⁶. Przeprowadzane zmiany konstytucyjne formalnie nie wprowadzały istotnych zmian w zakresie systemu wyborów prezydenckich i parlamentarnych, utrzymując zasady powszechności i bezpośredniości wyborów tych organów.

Ponowne przekształcenie systemu rządów na parlamentarno-prezydencki i osłabienie formalnej pozycji Prezydenta może w przyszłości istotnie wpłynąć również na znaczenie oraz wagę wyborów tego organu. W dalszej perspektywie partie polityczne na Ukrainie mogą zmieniać strategię w celu dążenia w pierwszej kolejności do zdobycia władzy w parlamencie ukraińskim, by następnie – w drodze wyborów – wspierany przez partię kandydat zdobył urząd prezydenta. Ukraińska praktyka polityczna wskazuje jednak na zjawisko silnego wpływu głowy państwa na parlament ukraiński. Jak słusznie stwierdza I. Pankievych, po wyborach prezydenckich w 2014 r. można było dostrzec „migrację” deputowanych do obozu parlamentarnego skupionego wokół Prezydenta Ukrainy – Petra Poroszenki⁷.

³ V. L. Fedorenko, *Konstytucyjne Pravo Ukrainy*, Kyiv 2016, s. 382.

⁴ Tak też: A. Olechno, *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnym organów Ukrainy (1996–2005)*, Toruń 2009, s. 16.

⁵ Według stanu na 2018 r. na Ukrainie dwukrotnie przeprowadzono przedterminowe wybory prezydenckie w latach 1994 i 2014 oraz czterokrotnie wybory 1991 r., 1999 r., 2004 r., 2011 r.).

⁶ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 145.

⁷ I. Pankevych, *Tendencje w zakresie konstytucyjnej regulacji prawa wyborczego a rozwój demokracji (analiza prawno-porównawcza)*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne* (red.) Jaskiernia J., Spryszak K., Kielce/Toruń 2017, s. 800.

Obowiązujący system wyboru głowy państwa unormowany jest w Konstytucji Ukrainy oraz ustawie z dnia 5 marca 1999 r. o wyborze Prezydenta Ukrainy⁸. Warto zaznaczyć, że ustawa regulująca procedurę wyboru głowy państwa była wielokrotnie nowelizowana, a ostatnia – trzydziesta druga nowelizacja weszła w życie 1 stycznia 2016 r. Ustawa określa podstawowe zasady wyborów prezydenckich, warunki ubiegania się o urząd prezydenta oraz zasady przygotowania, przeprowadzenia głosowania i ustalenia jego wyników.

Na Ukrainie nie wprowadzono jednego kodeksu wyborczego regulującego zasady przeprowadzenia wyborów powszechnych do organów wybieralnych na różnych szczeblach⁹. Przyjęcie przez parlament ukraińskiej ujednocionej ordynacji wyborczej jest jednym z podstawowych zaleceń formułowanych w zakresie systemu wyborczego przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (*Parliamentary Assembly of Council of Europe - PACE*)¹⁰. Warto dodać, że Rada Europy jako międzynarodowa organizacja międzyrządowa¹¹ angażuje się w pomoc władzom ukraińskim w promowaniu zasad demokratycznego procesu wyborczego. Udziela pomocy Ukrainie w celu zapewnienia standardów europejskich zarówno

⁸ *Zakon Ukrainy Pro vybory Prezydenta Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy Rady (BBP – ukr.), 1999, nr 14, poz. 81.

⁹ Aktualnie na Ukrainie wybory regulowane są przez poszczególne ustawy szczegółowe tj.: ustawa z dnia 5 marca 1999 r. o wyborach Prezydenta Ukrainy (*Zakon Ukrainy Pro vybory Prezydenta Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy Rady (BBP – ukr.), 1999, nr 14, poz. 81.), ustawa z dnia 17 listopada 2011 r. o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy (*Zakon Ukrainy pro vybory narodnykh deputativ Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP - ukr.), 2012, nr 10-11, poz. 73.), ustawa z dnia 14 lipca 2015 r. o wyborach lokalnych (*Zakon Ukrainy pro miscevi vybory*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2015, nr 37-38, poz. 366), ustawie z dnia 30 czerwca 2004 r. o Centralnej Komisji Wyborczej (*Zakon Ukrainy pro Centralnu Vyborchu Komisiu*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2004, nr 36, poz. 448.), ustawa z dnia 22 lutego 2007 r. o państwowym rejestrze wyborców (*Zakon Ukrainy pro derzhavnyi reiestr vyborciv*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2007, nr 20, poz. 282.).

¹⁰ *The functioning of democratic institutions in Ukraine*, Parliamentary Assembly of Council of Europe, 5 October 2010, Resolution 1755, Źródło internetowe: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17899&lang=en> [data dostępu: 30.11.2018 r.].

¹¹ Ukraina przystąpiła do Rady Europy w dniu 9 listopada 1995 r. na podstawie ustawy o przystąpieniu do Statutu Rady Europy (*Zakon Ukrainy pro pryednannia Ukrainy do Statutu Rady Yevropy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 1995, nr 38, poz. 287).

w wyborach parlamentarnych, prezydenckich, jak i przeprowadzanych na szczeblu lokalnym. Celem wsparcia udzielanego państwom członkowskim przez Radę Europy jest promowanie europejskich standardów w wynikających, w szczególności z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, opinii i raportów Komisji Weneckiej oraz zaleceń Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Ponadto organy wyspecjalizowane Rady Europy były bezpośrednio zaangażowane w udzielanie pomocy w związku z wyborami prezydenckimi przeprowadzonymi w 2014 r. i 2019 r. poprzez monitorowanie procesu wyborczego oraz konstruowanie zaleceń w sprawie wdrożenia rozwiązań prawnych mających zapewnić przejrzystość procesu wyborczego. W dokumencie o znaczeniu strategicznym „Plan działania dla Ukrainy w latach 2015–2017” Rada Europy podkreśla, że obowiązujące na Ukrainie ramy prawa wyborczego zapewniają zachowanie cech demokratycznego państwa prawa, natomiast reforma systemu wyborczego pozostaje nadrzędnym priorytetem i stanowi wieloletnią rekomendację Rady Europy dla Ukrainy¹².

Jak podkreśla K. Urbaniak, „w państwie demokratycznym wybory są nieodzowną instytucją życia publicznego, pozwalającą na wyłanianie przedstawicieli do organów państwowych”¹³. Idea demokratycznego państwa prawnego zakładającego działanie, w granicach wyznaczonych przez prawo, przedstawicieli mających legitymację pochodzącą od suwerena jest jedną z naczelnych zasad ustrojowych Ukrainy. Wzmocniona jest ona dodatkowo zasadą suwerenności narodu wyrażoną wprost w art. 5 Konstytucji Ukrainy, zgodnie z którą naród jako suweren i jedyne źródło władzy na Ukrainie sprawuje władzę bezpośrednio lub za pośrednictwem organów władzy państwowej oraz organów samorządu terytorialnego.

¹² *The Action Plan for Ukraine 2015 – 2017*, Council of Europe, 13 January 2015, GR-DEM(2015)2. Źródło internetowe: <https://rm.coe.int/draft-final-report-ukraine-action-plan-2015-2017/168078945a> [data dostępu: 30.11.2018 r.].

¹³ K. Urbaniak, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, s. 155.

Jedną z form demokracji bezpośredniej jest konstytucyjnie zagwarantowane prawo obywateli do udziału w wyborach, wynikające z art. 38 Konstytucji Ukrainy. Prawo to umożliwia obywatelom formułowanie organów władzy państwowej. Na Ukrainie proces wyborczy rozumiany jako „całokształt konsekwentnych, logicznie uwarunkowanych faz (etapów) spełnienia procedur wyborczych, skierowanych na kształtowanie władz państwowych i organów samorządu terytorialnego”¹⁴ musi być zgodny z wyznaczonymi teoretycznymi zasadami prawa wyborczego¹⁵. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez M. Chmaja, zasadami prawa wyborczego są „historycznie ukształtowane fundamentalne założenia dotyczące bezpośrednio uprawnień obywateli i odpowiadających im zadań organów władzy państwowej w postępowaniu wyborczym”¹⁶. Zdaniem W. Fedorenki, zasady prawa wyborczego Ukrainy należy rozumieć jako „kierownicze przepisy, które określają istotę i treść realizacji i gwarantowania praw wyborczych obywateli. Zabezpieczają one przewidziany Konstytucją i ustawami Ukrainy tryb organizacji i przeprowadzenia całokształtu wyborów w państwie”¹⁷. Można zatem przyjąć, że zasady prawa wyborczego stanowią zbiór norm kierunkowych, stanowiących o istocie wyborów jako formie demokracji bezpośredniej i określających prawa wyborcze obywateli oraz podstawowe zasady i tryb funkcjonowania organów państwa w procesie wyborczym.

Na Ukrainie zasady prawa wyborczego zostały określone w przepisach rangi konstytucyjnej. Podstawową normą konstytucyjną odnoszącą się do zasad prawa wyborczego w procedurze wyboru głowy państwa jest art. 103 Konstytucji Ukrainy. Ukraińska ustawa zasadnicza, stanowi, że Prezydent jest wybierany na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w głosowaniu tajnym. Zasady te powtórzone zostały

¹⁴ cyt. V. Kolisnyk, (red.), *Pravo konstytucijne Ukrainy*, „Pravo” 2010, s. 203.

¹⁵ I. Pankevych, *Zasady prawa wyborczego Ukrainy*, Lublin 2008, s. 15.

¹⁶ M. Chmaj, *Zasady polskiego prawa wyborczego [w:] System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej* (red). Chmaj M., Skrzydło W., Warszawa 2008, s. 34.

¹⁷ V. L. Fedorenko, *Konstytucijne...*, s. 299.

przez ustawodawcę w art. 1 ustawy o wyborze Prezydenta Ukrainy. Powyższe zasady uzupełnione są o zasadę wolnych wyborów, wymienioną w rozdziale III Konstytucji Ukrainy zatytułowanym „Wybory. Referendum”. Zasada ta wyrażona została również w art. 5 ustawy o wyborze Prezydenta Ukrainy.

Wyrażona w Konstytucji Ukrainy zasada powszechności wyborów określa krąg osób, którym przepisy konstytucyjne i ustawowe przyznają prawa wyborcze. Dotyczy ona przede wszystkim czynnego i biernego prawa wyborczego. Czynne prawo wyborcze, zgodnie z art. 70 Konstytucji Ukrainy, posiadają obywatele Ukrainy, którzy w dniu przeprowadzania wyborów bądź referendum mają ukończone 18 lat. W przepisie konstytucyjnym zawarta jest też przesłanka negatywna zakazująca prawa głosowania obywatelom ubezwłasnowolnionym prawomocnym wyrokiem sądu. Bierne prawo wyborcze, czyli prawo do kandydowania na urząd prezydenta, zgodnie z Konstytucją Ukrainy przysługuje obywatelowi Ukrainy, który ukończył 35 lat, posiadającemu czynne prawo wyborcze, zamieszkującemu na Ukrainie przez ostatnie 10 lat przed dniem wyborów i władającemu językiem państwowym. Jak słusznie zauważa I. Pankevych, ustawodawstwo Ukrainy nie określa wymagań dotyczących poziomu znajomości języka ukraińskiego¹⁸. Zdaniem W. Tacija, kandydat na urząd prezydenta powinien legitymować się znajomością języka państwowego na poziomie pozwalającym na wykonywanie konstytucyjnych uprawnień głowy państwa¹⁹. Należy stwierdzić, że ustawodawca ukraiński powinien w sposób dostatecznie jasny określić wymagany poziom znajomości języka państwowego, którym zgodnie z art. 10 Konstytucji jest język ukraiński²⁰.

¹⁸ I. Pankevych, *Zasady...*, s. 197.

¹⁹ V. Ya. Tacii (red.), *Konstytucija Ukrainy. Naukovo-praktychnyi Komentar*, Kharkiv 2011, s. 706.

²⁰ Zgodnie z przepisami ustawy o zabezpieczeniu funkcjonowania języka ukraińskiego jako języka państwowego przyjętej przez Radę Najwyższą Ukrainy w dniu 25.04.2019 r. Prezydent Ukrainy (art. 7 ust. 1 pkt. 1 ustawy) jest zobowiązany do posługiwania się językiem państwowym w stopniu pozwalającym na wykonywanie urzędowych obowiązków. (Projekt zakonu pro zabezpezcennia

Konstytucja Ukrainy nakłada na głowę państwa obowiązki wymagające kompetencji językowych umożliwiających, np. ogłoszenie orędzia do narodu oraz orędzia o stanie państwa na posiedzeniu Rady Najwyższej Ukrainy. Dodatkowo, zgodnie z dekretem Prezydenta Ukrainy z 10 czerwca 1997 r. (wg wersji z 23 listopada 2007 r.)²¹, wszystkie akty urzędowe Prezydenta Ukrainy są publikowane w języku państwowym. Należy więc przyjąć, że głowa państwa jako organ wydający dany akt prawny powinna posługiwać się językiem państwowym na poziomie zapewniającym sprawne wydawanie aktów normatywnych.

Konstytucja Ukrainy, wzorując się na rozwiązaniach prawnych państw demokratycznych, przyznaje wyborcom spełniającym określone wymagania prawo udziału w wyborach. Obowiązkiem ustawodawcy jest stworzenie obywatelom warunków i możliwości do pełnej realizacji przyznanego im prawa. Obowiązek władzy państwowej do zabezpieczenia praw wyborczych obywateli Ukrainy nabrał szczególnego znaczenia na tymczasowo okupowanych terytoriach wschodniej i południowej Ukrainy. Rada Najwyższa w celu zagwarantowania praw i wolności obywateli przewidzianych w Konstytucji i ustawach oraz w międzynarodowych traktatach - przyjęła ustawę o zapewnieniu praw i wolności obywateli oraz porządku prawnego na tymczasowo okupowanych terytoriach Ukrainy²². Zgodnie z art. 8 ustawy na terytoriach tymczasowo okupowanych²³ nie są przeprowadzane wybory do organów władzy państwowej, natomiast obowiązkiem władzy jest zagwarantowanie obywatelom Ukrainy prawa oddania głosu poprzez umożliwienie wyborcom zmiany miejsca głosowania

funkcionovannia ukraïnskoi movy jak derzhavnoi, 5670-d vid 09.06.2017) Źródło internetowe: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61994 [data dostępu: 26.04.2019 r.].

²¹ *Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro poriadok ofiċiinoho opryliudnennia normatyvno-pravovykh aktiv ta nabrannia nymy chynnosti*, Ofiċiyni Visnyk Ukrainy, 1997 r., nr 24, s. 11, kod aktu 1031/1997.

²² *Zakon Ukrainy pro zabezpechennia prav i svobod hromadian ta pravovyi rezhym na tymczasovo okupovaniï terytorii Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2014, nr 26, poz. 892.

²³ Zgodnie z przepisami ustawy za tereny tymczasowo okupowane rozumie się terytorium lądowe Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopol, wody wewnętrzne oraz przestrzeń powietrzną Ukrainy tych terytoriów.

bez wymaganego obowiązku zmiany miejsca zameldowania²⁴. Ustawodawca zabezpieczył również prawa i wolności obywateli Ukrainy zamieszkujących tymczasowo okupowane obszary regionu donieckiego i ługańskiego. W tym celu Rada Najwyższa przyjęła 18 stycznia 2018 r. ustawę o szczególnych uwarunkowaniach prowadzenia polityki państwowej w zakresie zabezpieczenia suwerenności państwowej Ukrainy na terenach tymczasowo okupowanych w obwodzie donieckim i ługańskim²⁵. Zasady dokonywania głosowania obywateli Ukrainy bez zmiany adresu wyborczego reguluje uchwała Centralnej Komisji Wyborczej z dnia 13 września 2012 r.²⁶ Zgodnie z nowelizacją uchwały z dnia 5 września 2018 r. osoby, które zamieszkują tymczasowo okupowane tereny Autonomicznej Republiki Krymu oraz tereny regionu donieckiego i ługańskiego zwolnione są z obowiązku dołączenia dokumentów wykazujących konieczność zmiany miejsca głosowania wyborów. Działania podejmowane przez władze ukraińskie mają na celu zagwarantowanie obywatelom Ukrainy prawa do udziału w procesie wyborczym przez możliwość złożenia głosu w wybranej komisji wyborczej.

Zasada równego prawa wyborczego została wyrażona wprost w Konstytucji Ukrainy. Kryteria realizacji tej zasady określa art. 3 ustawy o wyborze Prezydenta Ukrainy. Przepisy ustawy deklarują równość

²⁴ Na podstawie raportu Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie dotyczącego przedterminowych wyborów prezydenckich na Ukrainie z 25 maja 2014 r. (*Ukraine Early Presidential Election 25 May 2014*, OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Final Report) należy stwierdzić, że przepisy wprowadzonej ustawy o zapewnieniu praw i wolności obywateli oraz porządku prawnego na tymczasowo okupowanych terytoriach Ukrainy umożliwiły obywatelom Ukrainy zamieszkującymi Półwysep Krymski oddanie głosu w wyborach prezydenckich. W raporcie zwrócono jednak uwagę na uciążliwość realizacji przez obywateli Ukrainy z zameldowanych na Krymie prawa do głosowania. Obywatele ci zobowiązani byli do wcześniejszego, nie później niż 5 dni przed wyborami, osobistego rejestrowania się w odpowiedniej komisji w celu czasowej zmiany okręgu głosowania. Takie rozwiązanie sprzyjało obywatelom Ukrainy, którzy zmienili miejsce zamieszkania opuszczając Półwysep Krymski, natomiast powodowało trudności w realizacji tego uprawnienia osobom stale zamieszkującym Półwysep Krymski poprzez co najmniej dwukrotne przekroczenie punktu granicznego w celu rejestracji a następnie oddania głosu w wyborach.

²⁵ *Zakon Ukrainy pro osoblyvosti derzhavnoi polityky iz zabezpechennia derzhavnoho suverenitetu Ukrainy na tymchasovo okupovanykh terytoriiakh u Doneckii ta Luhanskii oblastiah*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2018, nr 10, poz. 54.

²⁶ *Centralna Vyborcha Komisiia Postanova vid 13 veresnia 2012 roku nr 893 Pro zabezpechennia tymchasovii zminy miscia holosuvannia vyborcia bez zminy joho vyborchii adresy*.

w znaczeniu formalnym – każdemu wyborcy przysługuje jeden głos. Zasada określa także możliwość oddania głosu przez wyborcę tylko w jednym lokalu wyborczym, tam gdzie znajduje się na liście wyborców. Przepisy odnoszą się również do zasady równości w znaczeniu materialnym, konstytuując równe prawa dla osób biorących udział w wyborach²⁷. Jak słusznie zauważa I. Pankevych, zasadę równości prawa można rozpatrywać tak w czynnym, jak i w biernym prawie wyborczym²⁸. Przestrzeganiu zasady równego prawa wyborczego ma służyć podział na jednomandatowe okręgi wyborcze o zbliżonej liczbie mieszkańców. Doświadczenia ustrojowe w zakresie przestrzegania równości prawa i miejsca oddawania głosów przez wyborców na Ukrainie świadczą o szczególnej potrzebie prowadzenia przez organy władzy państwowej nadzoru prawidłowego wypełniania przepisów ustanowionych Konstytucją Ukrainy i ustawami wyborczymi. Brak przestrzegania przez organy państwa oraz wyborcze przepisów prawa wyborczego będzie prowadził do dysfunkcji systemu wyborczego na urząd prezydenta Ukrainy.

Przepisy ustawy o wyborze Prezydenta Ukrainy uszczegóławiają konstytucyjną zasadę bezpośredniości wyborów. Z przepisu prawnego wyrażonego w art. 8 ustawy można wyinterpretować normy postępowania odnoszące się do dwóch aspektów bezpośredniości wyborów. Pierwszy aspekt dotyczy osobistego głosowania w wyborach prezydenckich. Ustawodawca, zgodnie z częścią drugą art. 8 w związku z art. 76 pkt. 4, dopuszcza możliwość udzielenia wyborcy, który ze względu na niepełnosprawność nie jest w stanie dokonać aktu wyborczego, pomocy przez innego wyborcę, z wyjątkiem członków komisji wyborczej, kandydatów na prezydenta Ukrainy, ich pełnomocników oraz oficjalnych obserwatorów. Drugi aspekt obejmuje zakaz oddawania głosu na osoby inne

²⁷ A. Stec, *Pozycja ustrojowa Prezydenta w systemie konstytucyjnym Ukrainy (1991–2012)*, Lwów 2014, s. 66.

²⁸ I. Pankevych, *Zasady...*, s. 298.

niż kandydaci na urząd prezydenta. W tym wymiarze bezpośredniość związana jest z powiązaniem głosu wyborcy z kandydatami na urząd prezydenta z wyłączeniem pośredników – elektorów²⁹.

Konstytucyjna gwarancja zasady tajności głosowania odzwierciedlona została w art. 7 ustawy o wyborze Prezydenta Ukrainy. Jak wynika z art. 7 ustawy, zasada ta odnosi się do fazy głosowania, czyli wykonywania przez wyborcę czynnego prawa wyborczego. Ustawodawca wyszczególnia katalog działań będących podstawą naruszenia zasady tajności głosowania. Ustawa nakłada również na członków komisji wyborczych szczególnie obowiązek zachowania tajności nie tylko głosowania, ale również identyfikacji wyborców dokonujących aktu głosowania. Podstawowym celem zasady tajności głosowania jest zagwarantowanie wyborcy swobodnego decydowania oraz bezpieczeństwa związanego z ujawnieniem woli wyborczej osoby oddającej głos³⁰. Przepisy ustawy regulującej proces wyborczy na urząd głowy państwa normują zasady przygotowania miejsc do głosowania, zasad oddawania głosu na karcie do głosowania oraz sposobu zabezpieczenia urn wyborczych w celu zagwarantowania wyborcy realizacji aktu wyborczego z zachowaniem zasady tajności głosowania.

²⁹ Odmienny system wyborów prezydenckich zastosowany został między innymi w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Prezydent USA wybierany jest bezwzględną większością głosów elektorских. Elektorzy wybierani są w poszczególnych stanach przez ludność uprawnioną do głosowania (szerzej: P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008, s. 98-99.)

³⁰ Tak też: W. Skrzydło, *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Lublin 2000, s. 221.

Wyszczególniony w art. 103 katalog nie stanowi *numerus clausus* zasad prawa wyborczego dotyczących wyboru głowy państwa. Dokonując analizy przepisów konstytucyjnych, należy zwrócić uwagę na zawartą w art. 71 Konstytucji Ukrainy zasadę wolnych wyborów³¹. Zasada ta wyrażona została również w art. 5 i 6 ustawy o wyborze Prezydenta Ukrainy. Zgodnie z ukraińskim ustawodawstwem zasada ta oznacza, że obywatele Ukrainy posiadają prawo do decydowania o tym, czy brać udział w wyborach, czy też nie. Analizując przepisy ordynacji wyborczej, należy przyjąć, że zasada wolnych wyborów została ujęta w dwóch aspektach. Pierwszy odnosi się do samodzielnej decyzji wyborcy o udziale w wyborach, zaś drugi do podejmowania samodzielnej, niczym nieograniczonej decyzji o oddaniu głosu na wybranego przez siebie kandydata. Obowiązkiem państwa jest stworzenie rozwiązań prawnych zabezpieczających uprawnienie obywateli do niczym nieskrępowanego dokonania aktu wyborczego oraz realizację podstawowych swobód obywatelskich i politycznych³².

Odnosząc się do wyborów głowy państwa na Ukrainie, obywatele w formie aktu głosowania udzielają prawa do sprawowania władzy przez wybranego na podstawie demokratycznych zasad organu przedstawicielskiego sprawującego władzę w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i zgodnie z ustawami Ukrainy³³. Wybrany organ

³¹ Warto zauważyć, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. nie wyszczególnia zasady wolnych wyborów. Natomiast, zasada ta była wyrażona *expressis verbis* w przepisach uchylonej ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego*. Obecne przepisy polskiej ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* nie odnoszą się do zasady wolnych wyborów.

³² Stec A., *Pozycja...*, s. 61.

³³ Na podstawie wykładni art. 103 cz. 4 Konstytucji Ukrainy należy przyjąć, że Prezydent Ukrainy jako organ państwowy wykonuje mandat przedstawicielski. Wskazany przepis określa granicę zasady niepołączalności, zgodnie z którą Prezydent nie może piastować innego mandatu przedstawicielskiego. Taka konstrukcja normatywna wyznacza pozycje głowy państwa jako organu przedstawicielskiego. (szerz. I.O. Kostycka, *Polityko-pravova pryroda predstavnyckikh orhaniv*, „Sociologia prava” 2011, nr 1. Źródło internetowe: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/39582/11-Kostytska.pdf?sequence=1> [data dostępu: 12.11.2018 r.].

przedstawicielski, kierując się konstytucyjną zasadą podziału władzy, nie może skupiać władzy nadanej przez suwerena innemu organowi władzy państwowej³⁴. Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym przez I. Pankevycha, zgodnie z którym za legitymizowaną należy uznać władzę wybraną w wyniku demokratycznej procedury wyborczej, dokonanej przez uprawnionych do głosowania obywateli, z zachowaniem zasad wolnych i równych wyborów³⁵. Prezydent przy sprawowaniu swoich funkcji ustrojowych może powoływać się bezpośrednio na mandat udzielony przez naród. Pogląd ten wzmacnia treść przysięgi składanej przez Prezydenta Ukrainy, zgodnie z którą „Prezydent wybrany wolą narodu ukraińskiego [...] zobowiązuje się wykonywać swoje obowiązki w interesie wszystkich rodaków”³⁶.

Z trybem wyboru Prezydenta Ukrainy związana jest również instytucja *incompatibilitas*³⁷. Zgodnie z przepisami Konstytucji Ukrainy, Prezydent nie może piastować innego mandatu przedstawicielskiego, sprawować urzędu w organach władzy państwowej albo w organizacjach społecznych, a także zajmować się inną pracą zarobkową albo działalnością gospodarczą lub wchodzić w skład zarządu albo rady nadzorczej przedsiębiorstwa nastawionego na osiągnięcie zysku.

³⁴ Wątpliwości zatem budzi uznanie przez Radę Najwyższą Ukrainy prawa do przeprowadzenia zmian ustrojowych związanych z prawnym stwierdzeniem opróżnienia urzędu prezydenta w trybie nieznanej prawu ani praktyce konstytucyjnej samodzielnej rezygnacji (samousunięcia) i podjęcia przez Radę Najwyższą Ukrainy uchwały z dnia 22 lutego 2014 roku o samousunięciu się prezydenta Ukrainy od wykonywania konstytucyjnych obowiązków i wyznaczeniu przedterminowych wyborów prezydenta Ukrainy (*Postanова Verhovnoi Rady Ukrainy pro samousunennia Prezydenta Ukrainy vid vykonannya konstytuciinykh povnovazhen ta pryznachennia pozacherhovykh vyboriv Prezydenta Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2014, nr 11, poz. 158).

³⁵ I. Pankevych, *Zasady...*, s. 99.

³⁶ Art. 104 cz. 3 Konstytucji Ukrainy zawiera pełny tekst przysięgi składanej przez Prezydenta Ukrainy na uroczystym posiedzeniu Rady Najwyższej. Prezydent składa przysięgę przed Przewodniczącym Sądu Konstytucyjnego.

³⁷ Zdaniem W. Orłowskiego przez zasadę *incompatibilitas* należy rozumieć „instytucję prawną odnoszącą się do członków parlamentu, zakazującą łączenia mandatu parlamentarnego z niektórymi funkcjami publicznymi i zawodowymi. (...) Konstytucja stwierdza ponadto, że funkcji Prezydenta nie można łączyć z żadną inną funkcją w państwie, a więc także z mandatem parlamentarnym” (W. Orłowski, *Zasada incompatibilitas* [w:] *Encyklopedia politologii. Tom II. Ustroje państwowe* (red.) Skrzydło W., Chmaj M., Kraków 2000, s. 140-141).

W prawie ukraińskim możemy wyróżnić trzy rodzaje przeprowadzania wyborów głowy państwa: a) w trybie zwykłym, b) wybory przedterminowe (przyspieszone), c) wybory powtórne. Konstytucja Ukrainy określa termin przeprowadzenia wyborów prezydenckich w zwykłym trybie. Zgodnie ze zmianami konstytucyjnymi z 2011 r., przywróconymi ustawą konstytucyjną z 21 lutego 2014 r., wybory Prezydenta Ukrainy przeprowadza się w ostatnią niedzielę marca piątego roku kadencji Prezydenta Ukrainy³⁸. Ustawa z dnia 1 lutego 2011 r.³⁹ zmieniająca przepisy Konstytucji Ukrainy wprowadziła również do porządku prawnego nową regulację dotyczącą terminu przeprowadzenia wyborów, wyznaczając termin wyborów Prezydenta Ukrainy na ostatnią niedzielę marca 2015 r. W wyniku wydarzeń zwanych „Rewolucją Godności” w 2014 r. i w rezultacie opróżnienia urzędu prezydenta, w świetle regulacji konstytucyjnych pojawiło się istotne pytanie z uwagi na przepisy przejściowe zawarte w rozdziale XV Konstytucji Ukrainy o okres kadencji prezydenta państwa wybranego w przedterminowych wyborach. Zagadnienie to stało się przedmiotem wniosku skierowanego do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. W postanowieniu z dnia 15 maja 2014 r.⁴⁰ Sąd Konstytucyjny ustalił, że podstawowymi normami konstytucyjnymi regulującymi termin wyborów prezydenckich w trybie zwyczajnym i nadzwyczajnym (przedterminowym) są przepisy

³⁸ W pierwotnym brzmieniu Konstytucji Ukrainy z 1996 r. wybory Prezydenta Ukrainy odbywały się w ostatnią niedzielę października w piątym roku kadencji Prezydenta Ukrainy. Na podstawie uzasadnienia projektu ustawy dotyczącej zmian w Konstytucji Ukrainy w zakresie wyborów deputowanych narodowych Ukrainy, Prezydenta Ukrainy, deputowanych Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krymu, rad wiejskich, osiedlowych i miejskich należy stwierdzić, że podstawowym celem przyjęcia nowej regulacji było ujednoczenie kadencji wymienionych organów
Źródło internetowe: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38791
[data dostępu: 15.10.2018 r.].

³⁹ *Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy shchodo provedennia chervovykh vyboriv narodnykh deputativ Ukrainy, Prezydenta Ukrainy, deputativ Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliki Krym, miscevykh rad ta silskykh, selyshchnykh, miskykh holiv*, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP), 2011, nr 10, poz. 68.

⁴⁰ *Rishennia Konstytuciiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytuciiinym podanniam 101 narodnoho deputata Ukrainy shchodo oficiinoho tlumachennia polozhen czastyn pershoi, piatoi statti 103 Konstytucii Ukrainy u systemnomu zviazku z punktom 16 rozdil XV „Perekhidni polozhennia” Konstytucii Ukrainy*, nr 1-19/2014.

prawne zawarte w art. 103 Konstytucji Ukrainy, zgodnie z którym wybory Prezydenta Ukrainy na pięcioletnią kadencję odbywają się w ostatnią niedzielę marca w piątym roku kadencji, a w przypadku przedterminowego skrócenia kadencji Prezydenta wybory przeprowadza się w ciągu 90 dni od daty ustania jego pełnomocnictw. Charakter uzupełniający mają regulacje art. 87 pkt. 7, zgodnie z którym Rada Najwyższa zarządza wybory Prezydenta Ukrainy w terminie wyznaczonym w Konstytucji. Zdaniem Sądu Konstytucyjnego bez względu na tryb wyborów prezydenckich okres pełnienia urzędu prezydenta wyznaczają normy art. 103 Konstytucji. Jednocześnie Sąd stwierdził, że przepisy przejściowe odnoszące się do terminu przeprowadzenia kolejnych wyborów prezydenckich miały charakter szczególny, dotyczyły sytuacji prawnej ukształtowanej po zmianie ustawy zasadniczej i nie mają zastosowania do przedterminowych wyborów głowy państwa⁴¹

Przepisy ustawy o wyborze Prezydenta Ukrainy doprecyzowują postanowienia Konstytucji Ukrainy w zakresie procedury przeprowadzania wyborów prezydenckich. Tryb zwykły procesu wyborczego związany jest z zakończeniem konstytucyjnego okresu kadencji głowy państwa. Wybory zarządza Rada Najwyższa Ukrainy, wyznaczając termin wyborów nie później niż na 100 dni przed datą wyborów. Ogłoszenie rozpoczęcia kampanii wyborczej wydaje Centralna Komisja Wyborcza, podejmując decyzję nie później niż 91 dni przed datą głosowania. Na podstawie przepisów ustawy o wyborze Prezydenta Ukrainy, prawo do zgłaszania kandydatów na urząd Prezydenta przysługuje obywatelom Ukrainy mającym prawa wyborcze. Wspomniana ustawa uszczegóławia podmioty dysponujące prawem zgłaszania kandydatów, wyróżniając partie polityczne, jak również obywateli dokonujących zgłoszenia kandydata na urząd prezydenta. Ustawa o wyborze prezydenta określa także szczegółowe zasady rejestracji

⁴¹ Ibidem.

kandydatów. Ustawodawca ukraiński zdecydował się na przyjęcie odmiennej – w porównaniu z rozwiązaniami prawnymi polskiego Kodeksu wyborczego⁴² – procedury rejestracji kandydatów na urząd prezydenta, znosząc obowiązek złożenia wymaganej liczby podpisów obywateli Ukrainy popierających danego kandydata na rzecz złożenia przez kandydata lub partię wymaganej kwoty pieniężnej⁴³. Ustawa ustaliła wysokość depozytu na poziomie 2 500 000 hrywien, określając jednocześnie, że kwota jest zwracana kandydatowi, który został wybrany na Prezydenta Ukrainy w pierwszej turze wyborów lub kandydatom, którzy przeszli do drugiej tury wyborów. Pozostałe kwoty przekazane przez kandydatów stanowią wpływy do budżetu państwa. Prezydent wybierany wolą narodu powinien nie tylko dysponować zapleczem finansowym umożliwiającym rozpoczęcie i przeprowadzenie kampanii, ale również zapleczem wyborczym w postaci grupy obywateli Ukrainy popierającej kandydata na urząd prezydenta. Kandydat na urząd głowy państwa powinien mieć obowiązek zarówno przedłożenia programu wyborczego, jak i wymaganej liczby podpisów wyborców, którzy akceptują jego program wyborczy. Skoro ustawodawca ukraiński zdecydował się na przyznanie prawa obywatelom do nominowania kandydata na urząd prezydenta, powinien utrzymać w mocy przepisy prawne gwarantujące zebranie przez kandydata odpowiedniej liczby podpisów wyborców. Zadaniem państwa powinno być również zabezpieczenie procesu

⁴² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112).

⁴³ Pierwotna redakcja ustawy o wyborze Prezydenta Ukrainy z dnia 5 marca 1999 r. stanowiła, że kandydatura na urząd prezydenta powinna być poparta milionem podpisów mających prawo do głosowania, w tym co najmniej 30 tys. podpisów z każdego z 2/3 regionów Ukrainy (Autonomiczna Republika Krymu, obwód, miasta Kijów i Sewastopol). Nowelizacja ustawy o wyborze Prezydenta Ukrainy (ustawa według redakcji z 6 kwietnia 2004 r.) złagodziła wymagania dotyczące liczby podpisów stanowiąc, że kandydatura powinna być poparta co najmniej 500 tys. podpisów, w tym co najmniej 20 tys. podpisów z 2/3 regionów Ukrainy. Obowiązek zebrania wymaganej liczby podpisów został zniesiony ustawą z dnia 21 sierpnia 2009 r. w sprawie wniesienia zmian do aktów ustawowych dotyczących wyboru Prezydenta Ukrainy (*Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vyboriv Prezydenta Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2009, nr 50, poz. 754.). Jak wynika z uzasadnienia złożonego projektu ustawy celem nowelizacji było zapewnienie skuteczniejszego egzekwowania i ochrony praw wyborczych obywateli ukraińskich gwarantowanych przez Konstytucję Ukrainy.

zbierania głosów z zachowaniem idei i standardów demokratycznego państwa prawnego przestrzegającego podstawowych wolności i praw obywatelskich.

Ordynacja wyborcza reguluje również procedurę przedterminowych wyborów prezydenckich na Ukrainie. Istotne zmiany dotyczące wyborów przedterminowych wprowadza ustawa z dnia 13 marca 2014 r.⁴⁴ zmieniająca ustawę o wyborach Prezydenta Ukrainy. Zgodnie z nową redakcją ustawy, nadzwyczajne wybory Prezydenta Ukrainy odbywają się w ostatnią niedzielę dziewięćdziesięciodniowego okresu od daty ich zarządzenia przez Radę Najwyższą Ukrainy. Dokonując analizy przepisów ustawy, należy zwrócić uwagę na zastosowanie w art. 15 ust. 3 dość enigmatycznego sformułowania stanowiącego o tym, że przedterminowe wybory Prezydenta Ukrainy odbywają się w związku z podjęciem odpowiedniej uchwały przez Radę Najwyższą Ukrainy. Ustawodawca zrezygnował z wyszczególnienia przyczyn podjęcia stosowanej uchwały przez parlament⁴⁵. Z uzasadnienia projektu aktu zmieniającego ustawę o wyborze Prezydenta Ukrainy nie wynika, czy celem było wyeliminowanie powtórzeń norm konstytucyjnych w ustawie, czy też wprowadzenie niedookreślonego sformułowania dopuszczającego przyjęcie na poziomie parlamentu uchwały o przeprowadzeniu przedterminowych wyborów z innych przyczyn niż te, które zostały wyszczególnione w Konstytucji Ukrainy. Powyższe wątpliwości są efektem przyjęcia przez Radę Najwyższą w dniu

⁴⁴ *Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy „Pro vybory Prezydenta Ukrainy” ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo tekhniko-yurydychnoho vdoskonalennia vyborchoho procesu*, Vidomosti Verkhovnoii Rady (BBP – ukr.), 2014, nr 16, poz. 582.

⁴⁵ Przed przyjęciem ustawy z dnia 13 marca 2014 r. ustawodawca ukraiński w ordynacji wyborczej enumeratywnie wymieniał przyczyny przeprowadzenia przedterminowych wyborów prezydenckich, stosując powtórzenie konstytucyjnie uregulowanych przyczyn przedterminowego wygaśnięcia uprawnień Prezydenta Ukrainy. Ustawa wskazywała następujące przyczyny: osobiste oświadczenie Prezydenta Ukrainy o jego rezygnacji na posiedzeniu Rady Najwyższej Ukrainy; publikacja decyzji Rady Najwyższej Ukrainy potwierdzającej niezdolność z powodu stanu zdrowia Prezydenta Ukrainy do wykonywania swoich uprawnień; opublikowanie decyzji Rady Najwyższej Ukrainy w sprawie zniesienia Prezydenta Ukrainy z urzędu w wyniku procesu impeachmentu; podjęcie uchwały Rady Najwyższej Ukrainy w sprawie przeprowadzenia przedterminowych wyborów w związku ze śmiercią Prezydenta Ukrainy.

22 lutego 2014 r. uchwały o samousunięciu się⁴⁶ prezydenta Ukrainy od wykonywania konstytucyjnych obowiązków i wyznaczeniu przedterminowych wyborów⁴⁷. W świetle przepisów konstytucyjnych regulujących przyczyny przedterminowego wygaśnięcia uprawnień Prezydenta zastosowana w uchwale Rady Najwyższej konstrukcja prawna nie znajduje podstaw do przeprowadzenia przedterminowych wyborów prezydenckich. Konstytucja Ukrainy przewiduje katalog enumeratywnie wymienionych przyczyn stanowiących podstawę do przedterminowego wygaśnięcia uprawnień głowy państwa. Norma prawna zawarta w art. 15 ust. 3 ustawy o wyborze Prezydenta powinna być stosowana w zgodzie z art. 108 Konstytucji Ukrainy określającym zamknięty katalog przyczyn będących podstawą do przeprowadzenia przedterminowych wyborów.

Druga tura wyborów przeprowadzana jest, jeżeli żaden z kandydatów w pierwszej turze wyborów nie otrzymał ponad połowy ważnie oddanych głosów. Zasady jej przeprowadzania reguluje art. 85 ustawy o wyborze Prezydenta Ukrainy. Drugą turę ogłasza Centralna Komisja Wyborcza w terminie przypadającym na trzecią niedzielę po dniu wyborów. W drugiej turze uczestniczy dwóch kandydatów na stanowisko Prezydenta Ukrainy, którzy w pierwszej turze otrzymali największą liczbę głosów. Na Prezydenta Ukrainy zostaje wybrany ten kandydat, który w wyniku ponownego głosowania uzyskał większą liczbę głosów. Interesującym zagadnieniem jest organizowanie oficjalnych debat pomiędzy kandydatami na urząd prezydenta. Zgodnie z art. 62 ustawy oficjalne debaty finansowane w budżecie państwa organizowane są tylko przed drugą turą wyborów. Debata telewizyjna na koszt budżetu państwa odbywa się w ostatni piątek

⁴⁶ W związku brakiem w literaturze przedmiotu wypracowanego sformułowania ukr. „*samousunennia Prezydenta Ukrainy*” przyjmuję tłumaczenie „samousunięcie się Prezydenta Ukrainy”, które oznacza samodzielnie, niekonstytucyjne odstępianie od wykonywania urzędu prezydenta.

⁴⁷ *Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy pro samousunennia Prezydenta Ukrainy vid vykonannia konstytucyinykh povnovazhen ta pryznachennia pozacherhovykh vyboriv Prezydenta Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2014, nr 11, poz. 158.

przed dniem dodatkowego głosowania między godziną 19.00 a 22.00, trwa co najmniej 60 minut i jest transmitowana na żywo.⁴⁸

Oficjalnego ogłoszenia wyników wyborów prezydenckich dokonuje Centralna Komisja Wyborcza przez ich publikację w oficjalnych publikatorach⁴⁹. Zgodnie z art. 87 ustawy, kandydat wybrany na stanowisko Prezydenta Ukrainy obejmuje urząd nie później niż w ciągu 30 dni po oficjalnym ogłoszeniu wyników wyborów na podstawie złożonej przysięgi na uroczystym posiedzeniu Rady Najwyższej Ukrainy.

Ustawa o wyborze Prezydenta Ukrainy przewiduje również możliwość powtórnych wyborów prezydenckich. Ustawa z dnia 13 marca 2014 r. wprowadzająca zmiany w ustawie o wyborze Prezydenta Ukrainy rozszerzyła katalog przyczyn uzasadniających przeprowadzenie powtórnych wyborów prezydenckich. Zgodnie z treścią ustawy, wybory przeprowadza się w następujących przypadkach: gdy w wyborach udział wzięło dwóch kandydatów a żaden z nich nie został wybrany; gdy żaden kandydat nie został zarejestrowany w terminie wskazanym do rejestracji kandydatów na stanowisko Prezydenta Ukrainy; gdy wszyscy kandydaci na stanowisko Prezydenta Ukrainy uwzględnieni w biuletynie wyborczym wycofali swoje zgody na kandydowanie przed dniem wyborów lub przed dniem powtórnego głosowania; gdy wybory Prezydenta Ukrainy uznano za nieprzeprowadzone; gdy dana osoba po wyborze nie złożyła ślubowania.

Ukraina jako państwo członkowskie Rady Europy ma obowiązek implementować do systemu prawa ukraińskiego reguły prawne wyznaczone przez organy Rady, odzwierciedlające idee demokratycznego państwa prawnego. W zakresie prawodawstwa wyborczego Ukraina powinna kierować się wytycznymi określonymi w Kodeksie Dobrych Praktyk

⁴⁸ Oficjalne debaty finansowane ze środków budżetowych są transmitowane w Pierwszym Krajowym Kanale Narodowej Kompanii Telewizyjnej Ukrainy i Pierwszym Kanale Narodowej Kompanii Radiowej Ukrainy, a także mogą być nadawane bezpłatnie przez inne kanały nadawcze.

⁴⁹ Zgodnie z art. 86 ust. 2 ustawy o wyborze Prezydenta Ukrainy wyniki publikowane są w dziennikach „Głos Ukrainy” oraz „Rządowy Kurier”.

w Sprawach Wyborczych⁵⁰, przyjętym na 52. sesji Europejskiej Komisji dla Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) funkcjonującej w ramach Rady Europy. Kodeks określa zbiór europejskich standardów odnoszących się do prawa wyborczego oraz zawiera podstawowe wytyczne dotyczące organizacji procedury wyborczej⁵¹. Należy przyjąć, że poszczególne akty nowelizujące ustawę o wyborze Prezydenta Ukrainy wprowadzały regulacje prawne odzwierciedlające wartości i standardy europejskiego dziedzictwa wyborczego. Szczęólnego znaczenia nabierają przyjęte przez Komisję Europejską wytyczne przeprowadzenia wyborów uwzględniające elementy standardów europejskich. Mogą one stanowić dla ukraińskiego prawodawcy wskazanie pożądanego kierunku zmian w celu przyjęcia europejskich wartości i regulacji prawnych. Zdaniem autora szczególnego charakteru w zakresie wyborów na urząd Prezydenta Ukrainy nabierają określone w Kodeksie wytyczne odnoszące się w szczególności do: stabilności prawa wyborczego⁵², swobody formułowania poglądów⁵³, zasad finansowania kampanii wyborczej, swobody wyborców w wyrażaniu swych życzeń i zwalczaniu oszustwa wyborczego⁵⁴. Celem głównym wymienionych zasad

⁵⁰ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report - Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002)*. Źródło internetowe: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx) [data dostępu: 02.11.2018 r.].

⁵¹ Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych obejmuje dwie części dotyczące prawa wyborczego określane mianem „europejskiego dziedzictwa wyborczego”. Pierwsze odnosi się do podstawowych zasad wyborczych (zasada powszechności, równości wyborów, wolności wyborów, tajności wyborów, bezpośredniości wyborów). Druga odnosi się do warunków wdrażania zasad i obejmuje elementy związane z respektowaniem praw podstawowych, poziomów regulacji i stabilności prawa wyborczego oraz zabezpieczeń proceduralnych.

⁵² Przyjęcie co najmniej rocznego okresu przed wyborami w zakresie podejmowania zmian systemu wyborczego, członkostwa w komisjach wyborczych czy ustalania okręgów wyborczych (pkt II.1.b Wytycznych dla wyborów).

⁵³ Zasada formułowania poglądów obejmuje zarówno możliwość kreowania i wyrażania w sposób swobodny poglądów wyborców, ale również kandydatów w wyborach. Państwo powinno posiadać narzędzia prawne uniemożliwiające przedstawienie określonych kandydatów ze względu na ważny interes publiczny (pkt. II.3.1. Wytycznych dla wyborów). W ocenie autora, obecna sytuacja polityczna i toczący się konflikt zbrojny oraz prowadzenie wojny hybrydowej z Federacją Rosyjską w pełni uzasadnia możliwość zastosowania przez władze państwowe narzędzi prawnych mających na celu wyłączenie możliwości przedstawiania kandydatów ze względu na ważny interes publiczny rozumiany jako zapewnienie bezpieczeństwa i ochronę granic.

⁵⁴ Zasada ta ma na celu po pierwsze gwarantowanie ścisłego przestrzegania reguł wyborczych. Do drugie stanowi zadanie dla państwa mające na celu wyeliminowanie zachowań stanowiących

jest wyeliminowanie działań niepożądanych, naruszających zasady demokratycznego państwa prawnego. Implementacja określonych przez organy Rady Europy standardów dotyczących systemu wyborczego stanowi jedno z podstawowych wyzwań stojących przed Ukrainą. Dokumentem kierunkowym wyznaczającym zadania dla organów władzy państwowej Ukrainy w zakresie wdrażania standardów europejskich jest przyjęty przez Komitet Ministrów Rady Europy - Plan Działań dla Ukrainy 2018–2021⁵⁵. W obszarze prawa wyborczego jednym z podstawowych zadań jest unifikacja przepisów wyborczych dotyczących wybieralnych organów władzy państwowej oraz przestrzeganie zasad i standardów europejskich wyznaczonych przez organy Rady Europy. Wskazane w Planie Działań dla Ukrainy 2018–2021 zalecenia dla organów władzy państwowej w zakresie prawa wyborczego pokrywają się z rekomendacjami określonymi przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w Raporcie z 30 czerwca 2014 r. dotyczącym organizacji przedterminowych wyborów prezydenckich na Ukrainie⁵⁶. W sferze normatywnej rekomendacje obejmowały harmonizację przepisów wyborczych oraz zapewnienie stabilności ustawodawczej przez przyjęcie niezbędnych regulacji przed kolejnymi wyborami prezydenckimi, obejmujące w szczególności: ustawowe rozszerzenie składu organów wyborczych w celu zapewnienia sprawności ich funkcjonowania (na Ukrainie nie obowiązuje górna granica liczby kandydatów, co może powodować trudności organizacyjne związane z przeprowadzeniem procesu wyborczego), wprowadzenie przepisów

oszustwa wyborcze. Zdaniem autora konstrukcja aktów normatywnych regulujących procesy wyborcze jak i ustawy karne powinny szczegółowo regulować czynny niedozwolone przeciwko wyborom związane z przyjmowaniem korzyści majątkowych mające na celu eliminację zjawiska korupcji na Ukrainie (pkt. II.3.2. Wytycznych dla wyborów).

⁵⁵ *Council of Europe Action Plan for Ukraine 2018–2021*, Document approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 21 February 2018, CM/Del/Dec(2018)1308/2.1bisc. Źródło internetowe: <https://rm.coe.int/168078b606> [data dostępu: 02.11.2018 r].

⁵⁶ *Ukraine Early Presidential Election 25 May 2014*, OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Final Report. Źródło internetowe: <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/116545> [data dostępu: 02.11.2018 r].

prawnych dostatecznie jasno określających zasady finansowania kampanii wyborczej kandydatów na urząd prezydenta, przyjęcie systemu sankcji prawnych w zakresie prawa wyborczego dotyczącego wolności mediów i wolności słowa. Analiza rozwiązań normatywnych obowiązujących na gruncie ukraińskiego prawa wyborczego pozwala stwierdzić, że część rekomendowanych przez organy Rady Europy oraz OBWE zaleceń nadal nie została należycie wdrożona przez ustawodawcę ukraińskiego. OBWE na podstawie obserwacji przeprowadzonych podczas dwóch tur wyborów prezydenckich na Ukrainie, które odbyły się w marcu i kwietniu 2019 r. przyjęła dwa Raporty podsumowujące przebieg misji obserwacyjnej oraz wstępną ocenę wyborów prezydenckich. Pierwszy Raport obejmuje ocenę pierwszej tury wyborów zorganizowanej w dniu 31 marca 2019 r.⁵⁷

⁵⁷ Jak wynika z Raportu „*International Election Observation Mission Ukraine – Presidential Election, 31 March 2019 Statement Of Preliminary Findings And Conclusions Preliminary Conclusions*” wydanego przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) proces wyborczy związany z pierwszą turą wyborów prezydenckich na Ukrainie przebiegł zgodnie z ukraińskimi przepisami prawa wyborczego z poszanowaniem zasad i praw wyborczych. W raporcie odnotowano jednak liczne uchybienia, nie wpływające jednakże na ogólną pozytywną konkluzję raportu. Wskazano, m.in., na następujące nieprawidłowości: czynności podejmowane przez administrację wyborczą naruszające zasady transparentności, nadużycia w zakresie zasad finansowania kampanii wyborczych, jak również przewlekłość rozstrzygania sporów wyborczych. Wskazano również na nieprawidłowości związane z finansowaniem kampanii wyborczych, tj. niewłaściwe wykorzystaniu środków państwowych na poziomie krajowym i lokalnym przez kilku kandydatów. W raporcie odnotowano także krytykę sformułowaną przez podmioty polityczne i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego wobec pospiesznego przyjęcia poprawek do ustawy o Centralnej Komisji Wyborczej. W rezultacie, wielu rozmówców w czasie spotkań z przedstawicielami Międzynarodowej Misji Obserwacyjnej Wyborów (IEOM) wyraziło brak zaufania do CKW i zakwestionowało jej bezstronność. W raporcie pozytywnie oceniono zmiany normatywne wprowadzone w 2016 roku dotyczące prawa jednostek do składania skarg konstytucyjnych. Pozwoliło to obywatelom i partiom politycznym po raz pierwszy podważać ustawodawstwo wyborcze. Zgodnie z raportem, kampania wyborcza miała charakter pokojowy i z zachowaniem zasady wolności wyborów, a kandydaci mogli swobodnie prowadzić kampanię bez zbędnych ograniczeń. Konkluzja raportu sprowadza się do wniosku, że ramy prawne dotyczące procesu wyborczego pozostają w dużej mierze niezmiennione od czasu wyborów prezydenckich w 2014 r., pomimo pewnych nieprzekonujących wysiłków podejmowanych na rzecz zreformowania wyborów oraz pomimo większości poprzednich zaleceń ODIHR i Komisji Weneckiej Rady Europy. Bez odpowiedzi pozostaje zwłaszcza kluczowa potrzeba kodyfikacji ustawodawstwa wyborczego. Istniejące ramy prawne stanowią jednakże solidną podstawę do przeprowadzenia demokratycznych wyborów, pomimo istotnych odnotowanych nieprawidłowości. W raporcie zwrócono również uwagę na implementację nowych, przyjętych w 2015 r., przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczych. Jak wynika z raportu, są one zgodne z poprzednio sformułowanymi przez ODIHR i Komisję Wenecką zaleceniami w kwestii zwiększenia przejrzystości i transparentności źródeł finansowania. Słabością tych rozwiązań jest jednak niedostateczny nadzór ograniczający ich skuteczność oraz brak efektywnych mechanizmów weryfikacji. Warto odnotować, że pomimo faktu, iż wybory odbyły się w kontekście trwającego konfliktu zbrojnego i innych działań wojennych na

Kolejny obejmuje ocenę przebiegu drugiej tury wyborów prezydenckich na Ukrainie z dnia 21 kwietnia 2019 r.⁵⁸, w wyniku których na urząd prezydenta został wybrany Wołodimir Zełenski.

2.2. Odpowiedzialność Prezydenta przed Radą Najwyższą

Pozycję prawno-ustrojową Prezydenta Ukrainy wyznacza nie tylko miejsce głowy państwa w systemie organów państwa oraz katalog przyznanych kompetencji, ale również zakres odpowiedzialności związanej z pełnionym urzędem. Przyznane w ustawie zasadniczej funkcje ustrojowe Prezydenta Ukrainy wymagają stworzenia prawnych zabezpieczeń stabilności tego urzędu. Funkcjonowanie jednoosobowego organu władzy państwowej zgodnie z ideą demokratycznego państwa prawnego powinno opierać się na zasadach legitymizacji i odpowiedzialności władzy⁵⁹. Zasady legitymizacji władzy Prezydenta Ukrainy zostały już omówione w pierwszym podrozdziale. Analizy w ujęciu prawno-konstytucyjnym wymaga zakres odpowiedzialności Prezydenta Ukrainy. Zaprezentowanie modelu odpowiedzialności Prezydenta Ukrainy wymaga

wschodzie kraju oraz aneksji Półwyspu Krymskiego przez Federację Rosyjską (w konsekwencji wyborów nie można było zorganizować na Krymie i w niektórych częściach obwodu donieckiego i ługańskiego), w raporcie stwierdzono, że demokratyczny sposób przeprowadzenia wyborów jest dobrym prognozą i może dać szansę na wzmocnienie procesów demokratyzacji na Ukrainie. Źródło internetowe: <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/415733?download=true> [data dostępu: 28.04.2019 r.].

⁵⁸ Ogólne wnioski zestawione w Raporcie OBWE „*International Election Observation Mission Ukraine – Presidential Election, Second Round, 21 April 2019 Statement Of Preliminary Findings And Conclusions Preliminary Conclusions*” dotyczącego kampanii wyborczej oraz samych wyborów prezydenckich na Ukrainie są w większości zbieżne z konkluzjami cytowanego już Raportu z pierwszej tury wyborów prezydenckich. Jak wynika z raportu, wybory zarówno w pierwszej, jak i w drugiej turze – pomimo kilku problemów proceduralnych – zostały przeprowadzone z poszanowaniem zasad prawa wyborczego. Nielicznymi wyjątkami, postępowały zgodnie z procedurami określonymi regulacjami prawa wyborczego. Wskazane uchybienia dotyczyły m.in. pozostawienia bez rozpoznania przez CKW skarg wyborczych. Podobnie jak w poprzednim, cytowanym już raporcie OBWE, odwołano się także do uwarunkowań politycznych wpływających na specyfikę procesu wyborczego – wybory odbyły się bowiem w kontekście trwającego konfliktu zbrojnego i innych działań wojennych na wschodzie kraju oraz nielegalnej aneksji Półwyspu Krymskiego przez Federację Rosyjską. Źródło internetowe: <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/417821?download=true> [data dostępu: 28.04.2019 r.].

⁵⁹ Tak też. E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 120.

również podjęcia rozważań nad konstytucyjnością wydarzeń związanych z nadzwyczajnym opróżnieniem urzędu Prezydenta przez Wiktora Janukowycza oraz podjętym przez Radę Najwyższą Ukrainy procesie pozbawienia władzy Prezydenta Ukrainy. Wydarzenia te stanowią punkt odniesienia dla analizy zakresu odpowiedzialności prawnej głowy państwa. Zastosowana przez parlament ukraiński procedura stwierdzenia złożenia Prezydenta z urzędu obarczona jest wadami konstytucyjnymi, dlatego ważnym elementem niniejszej analizy będzie podjęcie próby oceny zastosowanych rozwiązań normatywnych odnoszących się do instytucji odpowiedzialności Prezydenta Ukrainy.

Zgodnie z Konstytucją Ukrainy Prezydent jako gwarant prawnej ciągłości państwa korzysta z przywileju nietykalności w czasie sprawowania swojego urzędu. Przyznany immunitet nietykalności nie wyłącza prawa do pociągnięcia do odpowiedzialności Prezydenta Ukrainy. Dokonując analizy przepisów konstytucyjnych, należy stwierdzić, że Prezydent, zgodnie z art. 111 Konstytucji, może być złożony z urzędu przez Radę Najwyższą w trybie impeachmentu. Artykuł wyszczególnia dwa przewinienia stanowiące podstawę do złożenia urzędu prezydenta: dopuszczenie się zdrady państwa lub popełnienie innego przestępstwa. Zastosowana konstrukcja normatywna pozwala na sformułowanie pytania o rodzaj odpowiedzialności prawnej stanowiącej podstawę do wszczęcia wobec Prezydenta Ukrainy konstytucyjnej procedury impeachmentu.

Powszechnie wyróżnia się w poszczególnych systemach ustrojowych różne formy odpowiedzialności organów państwa: polityczną, konstytucyjną, karną, cywilną, administracyjną. Istota odpowiedzialności politycznej wiąże się kontrolą działalności osoby sprawującej władzę prowadzoną przez organ kontrolny lub organ powołujący. Kontrola ta związana jest z oceną mającą charakter polityczny i dotyczy trafności, zasadności czy celowości realizacji działań podejmowanych przez organ

podlegający kontroli parlamentarnej⁶⁰. Podstawową sankcją tak rozumianej odpowiedzialności politycznej (zwanej również parlamentarną) jest odwołanie ze stanowiska organu podlegającego procedurze kontroli politycznej. Należy uznać, że na gruncie rozwiązań normatywnych na Ukrainie Prezydent nie ponosi odpowiedzialności parlamentarnej w związku ze sprawowaną funkcją. Przyjęta w Konstytucji Ukrainy instytucja kontrasygnaty aktów Prezydenta Ukrainy dokonywanej przez Premiera Ukrainy oraz właściwego ministra skutecznie przenosi odpowiedzialność parlamentarną Prezydenta Ukrainy na organy władzy wykonawczej.

Odpowiedzialność konstytucyjna stanowi formę odpowiedzialności prawnej i związana jest z naruszeniem norm prawnych przez określony krąg podmiotów państwowych. Zgodnie ze poglądem M. Pietrzaka, o szczególnym charakterze odpowiedzialności konstytucyjnej świadczy jej zakres podmiotowy, przedmiotowy, sposób realizacji i system kar⁶¹. Dokonując egemplifikacji tak sformułowanego katalogu cech szczegółowych na przykładzie rozwiązań konstytucyjnych na gruncie prawa ukraińskiego, należy przyjąć, że zakresem podmiotowym odpowiedzialności konstytucyjnej objęty jest Prezydent Ukrainy, który za dopuszczenie się zdrady państwa lub inne przestępstwo (zakres przedmiotowy) w trybie specjalnej procedury zainicjowanej przez Radę Najwyższą Ukrainy (sposób realizacji) może być pozbawiony urzędu głowy państwa (system kar). Warto zwrócić uwagę na niejednorodność pojęcia odpowiedzialności konstytucyjnej, która powoduje różnicowanie interpretacyjne zakresu odpowiedzialności. Jak trafnie zwracają uwagę P. Stetciuk i K. Eckhardt, na Ukrainie postrzeganie odpowiedzialności konstytucyjnej ma charakter odmienny od tradycyjnego rozumienia tej instytucji w innych systemach

⁶⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 448-449.

⁶¹ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 9.

ustrojowych⁶². Zawartość pojęciowa odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Ukrainy, w szczególności w zakresie przedmiotowym, może prowadzić do mylnego wnioskowania i uznania, że Prezydent Ukrainy ponosi tylko odpowiedzialność karną, a nie konstytucyjną⁶³. Przeprowadzając analizę normatywną zakresu odpowiedzialności Prezydenta Ukrainy, należy uwzględnić specyficzne dla danego systemu rządów rozwiązania prawno-ustrojowe, orzecznictwo konstytucyjne oraz stanowisko doktryny konstytucyjnej.

Konstytucja Ukrainy nie zawiera normatywnej definicji odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Ukrainy. Przepisy art. 111 Konstytucji określają jedynie przedmiot odpowiedzialności prawnej oraz podmioty zaangażowane w procedurę impeachmentu. Odnosząc się do orzecznictwa konstytucyjnego, należy powołać się na legalną wykładnię art. 111 Konstytucji dokonaną przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy w orzeczeniu z dnia 10 grudnia 2003 r.⁶⁴ Sąd Konstytucyjny ustalił, że impeachment, jako procedura ustanowiona przez Konstytucję Ukrainy, jest jedynym trybem pociągnięcia prezydenta Ukrainy do odpowiedzialności konstytucyjnej, a jej charakter prawny nie jest tożsamy z oskarżeniem osoby zgodnie z normami Kodeksu postępowania karnego Ukrainy⁶⁵. Sąd Konstytucyjny ustalił również, że procedura impeachmentu ma charakter pozasądowego procesu konstytucyjnego, który może doprowadzić do złożenia głowy państwa z urzędu. Tak sformułowana definicja legalna

⁶² P. Stetciuk, K. Eckhardt, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Ukrainy* [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, (red.) Grabowska S., Grabowski R., Toruń 2010, s. 348 i nast.

⁶³ Stanowisko takie prezentowane było m.in. przez B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja...*, s. 319; E. Zieliński, *System Konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007, s. 74; A. Olechno, *Instytucja...*, s. 195.

⁶⁴ *Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy* nr 19-rp /2003 z dnia 10.12.2003 r.

⁶⁵ *Kryminalnyi Procesualnyi Kodeks Ukrainy*, *Vidomosti Verkhovnoi Rady* (BBP – ukr.), 2013, nr 9-10, nr 11-12, nr 13, poz. 88.

przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy⁶⁶ stanowi punkt wyjścia do dalszych rozważań.

Ukraińska doktryna wyszczególnia szereg definicji odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Ukrainy⁶⁷, przyjmując dosyć jednolite stanowisko dotyczące zakresu podmiotowego, przedmiotowego, trybu jej wszczynania i toku postępowania oraz zastosowania środków represyjnych. Uwzględniając wykładnię legalną Sądu Konstytucyjnego oraz prezentowane stanowisko ukraińskiej doktryny, należy stwierdzić, że odpowiedzialność konstytucyjna stanowi przewidziany normami prawa konstytucyjnego Ukrainy rodzaj odpowiedzialności prawnej organu konstytucyjnego, który polega na możliwości złożenia z urzędu prezydenta przez Radę Najwyższą Ukrainy w specjalnej procedurze konstytucyjnej w przypadku dopuszczenia się przez niego zdrady państwa albo popełnienia innego przestępstwa⁶⁸.

Ustrojodawca ukraiński zdecydował się na formalne unormowanie instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Ukrainy. Podstawową regulacją jest art. 111 Konstytucji określający w sposób ogólny przebieg procedury impeachmentu. Zgodnie z ustawodawstwem ukraińskim, ta szczególna procedura występuje tylko w odniesieniu do Prezydenta Ukrainy. Zdaniem L. Zhuk, instytucja impeachmentu jest jednym z przejawów systemu kontroli i równowagi w ukraińskim systemie ustrojowym⁶⁹. Sama instytucja impeachmentu wywodzi się z anglosaskiej kultury prawnej i stanowi mechanizm pozwalający obywatelom działającym

⁶⁶ Zgodnie z art. 150 Konstytucji Ukrainy orzeczenia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy podlegają wykonaniu na terenie całej Ukrainy, są ostateczne i nie podlegają zaskarżeniu.

⁶⁷ O.V. Sovhyria, N.H. Shuklina, *Konstytuciine Pravo Ukrainy. Povnyi Kurs*, Kyiv 2018, s. 38; Yu. N. Todika, *Konstytucja Ukrainy: problemy teorii i praktyki*, Kharkiv 2000, s. 188; Yu.V. Tkachenko, *Osoblyvosti Konstytuciino-pravovoi Vidpovidalnosti*, „Forum Prav” 2013, nr 3, s. 656; L.R. Nalyvaiko, *Konstytuciino-pravova vidpovidalnist: pytannia teorii ta praktyky: avtoreferat dysertacii kandydata yurydychnyhh nauk*, Kyiv 2000, s. 7.

⁶⁸ Definicja odpowiedzialności konstytucyjnej została zaprezentowana przez autora w artykule: Gołębiowski M., *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Ukrainy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4 (44), s. 213.

⁶⁹ L. Zhuk, *Relacje Rady Najwyższej i Prezydenta Ukrainy: instytucja impeachmentu* [w:] *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością* (red.) Mołdawa T., Zalesny J., Warszawa 2011, s. 351.

za pośrednictwem wybranych przedstawicieli na „rozwiązanie umowy” z pełniącym urząd⁷⁰. Należy więc przyjąć, że celem impeachmentu jest złożenie z urzędu przedstawiciela władzy państwowej niepodlegającego usunięciu lub odwołaniu w innym, prawnie przewidzianym trybie⁷¹. Konstytucja Ukrainy stanowi, że Prezydent Ukrainy w przypadku dopuszczenia się zdrady państwa lub innego przestępstwa może być złożony z urzędu przez Radę Najwyższą w trybie impeachmentu. Zakres odpowiedzialności obejmuje przestępstwo zdrady państwa⁷² oraz, jak należy przyjąć, wszystkie inne przestępstwa⁷³ określone w Kodeksie Karnym Ukrainy⁷⁴.

Przepisy konstytucji nie określają szczegółowego postępowania złożenia głowy państwa z urzędu przeprowadzanego przez Radę Najwyższą. Poszczególne etapy procedury impeachmentu określone zostały w Regulaminie Rady Najwyższej Ukrainy⁷⁵. Zgodnie z art. 111 Konstytucji inicjatywa wszczęcia postępowania w sprawie złożenia Prezydenta Ukrainy z urzędu przysługuje większości ustawowego⁷⁶ składu Rady Najwyższej

⁷⁰ Tak też J.M.Marshall, J. Harczuk, *Impeachment i system równowagi sił*, Zamość 1999, s. 9.

⁷¹ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja...*, s. 312.

⁷² Zgodnie z art. 111 Kodeksu Kryminalnego Ukrainy za zdradę państwa należy przyjąć umyślne działanie obywatela Ukrainy na szkodę suwerenności, integralności, niezależności, zdolności do obrony, bezpieczeństwa państwowego, gospodarczego czy informacyjnego, przejście na stronę wroga w warunkach stanu wojennego lub w okresie konfliktu zbrojnego, szpiegostwo, udzielanie innemu państwu, organizacji zagranicznej lub ich przedstawicielom pomocy w prowadzeniu działalności przeciwko Ukrainie.

⁷³ Zgodnie z art. 11 Kodeksu Kryminalnego Ukrainy przestępstwo to czyn społecznie niebezpieczny (działanie lub zaniechanie) przewidziane w Kodeksie, popełniony przez podmiot przestępstwa.

⁷⁴ *Kryminalnyi Kodeks Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2001, nr 25-26, poz. 131.

⁷⁵ *Zakon Ukrainy pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP - ukr.), 2010, nr 14-15, nr 16-17, poz. 133.

⁷⁶ Autor pracy dla zachowania jasności wyводу i spójności terminologicznej posługuje się terminem „większość ustawowa” która oznacza „większość konstytucyjną”. Termin „większość konstytucyjna” stosowany jest w Konstytucji Ukrainy z 1996 r. (oficjalne tłum. E. Toczek, A. Kubik, Kancelaria Sejmu 2018). W Konstytucji Ukrainy wyróżniamy trzy rodzaje większości liczone od pełnego, konstytucyjnego składu Rady Najwyższej wynoszącego 450 deputowanych ludowych Ukrainy: 1) większość ustawową wynoszącą co najmniej 226 deputowanych; 2) większość kwalifikowaną 2/3 deputowanych wynoszącą co najmniej 301 deputowanych; 3) większość kwalifikowaną 3/4 deputowanych wynoszących co najmniej 338 deputowanych.

Ukrainy⁷⁷. Następnie parlament Ukrainy podejmuje uchwałę o powołaniu specjalnej tymczasowej komisji śledczej, której zadaniem jest przeprowadzenie czynności śledczych wraz ze sformułowaniem wniosków stanowiących przedmiot obrad Rady Najwyższej Ukrainy. Przedstawienie sprawozdania komisji śledczej oraz wysłuchanie Prezydenta Ukrainy prowadzi do końcowego głosowania Rady Najwyższej nad postawieniem w stan oskarżenia Prezydenta Ukrainy. Decyzja o wysunięciu aktu oskarżenia zapada kwalifikowaną większością $\frac{2}{3}$ głosów ustawowego składu Rady Najwyższej Ukrainy. W procedurę impeachmentu zaangażowane są również organy władzy sądowniczej – Sąd Konstytucyjny jako jedyny organ sądownictwa konstytucyjnego oraz Sąd Najwyższy jako najwyższy organ sądowy w systemie sądów powszechnych. Wypełniając obowiązek konstytucyjny, zgodnie z częścią drugą art. 151 Konstytucji Ukrainy, na wniosek Rady Najwyższej Sąd Konstytucyjny wydaje orzeczenie w sprawie przestrzegania procedury konstytucyjnej przy rozpoznaniu i rozpatrzeniu sprawy o złożenie z urzędu Prezydenta Ukrainy w trybie impeachmentu. Rada Najwyższa przekazuje również akt oskarżenia do Sądu Najwyższego Ukrainy w celu zbadania, czy działania stanowiące podstawę oskarżenia głowy państwa wypełniają znamiona zdrady państwowej lub innego przestępstwa. Co ciekawe, orzeczenie wydane przez Sąd Najwyższy ma charakter stwierdzający istnienie znamion czynu zabronionego, nie stanowi ono jednak wyroku skutkującego nałożeniem kary lub środka karnego. Rada Najwyższa po uzyskaniu orzeczenia Sądu Najwyższego przeprowadza głosowanie nad złożeniem Prezydenta z urzędu w trybie impeachmentu. Prezydent Ukrainy zostaje pozbawiony urzędu w wyniku głosowania przeprowadzanego w Radzie Najwyższej, w którym

⁷⁷ Szczegółowy przebieg procedury impeachmentu wobec Prezydenta Ukrainy został zaprezentowany w artykule Gołębiowski M., *Odpowiedzialność...*, s. 214 i nast.

co najmniej $\frac{3}{4}$ głosów ustawowego składu parlamentu opowie się za złożeniem głowy państwa z urzędu.

W rezultacie analizy przebiegu procedury impeachmentu należy stwierdzić, że celem postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Ukrainy jest zbadanie, czy głowa państwa dopuściła się czynu zabronionego i ustalenie okoliczności jego popełnienia oraz napiętnowanie przez złożenie głowy państwa z urzędu, co zapewnić ma ład społeczny i poczucie praworządności w państwie. Celem postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej nie jest ukaranie, tj. zastosowanie kary lub środków karnych wynikających z przepisów karnych, a złożenie głowy państwa z urzędu, więc na tym etapie postępowania nie można stwierdzić, że Prezydent Ukrainy ponosi jedynie odpowiedzialność karną, a nie konstytucyjną. O odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Ukrainy świadczą dwa czynniki, a mianowicie cel i skutek postępowania w zakresie odpowiedzialności prawnej. Rezultatem takiego postępowania jest złożenie z konstytucyjnego urzędu państwa osoby, która dopuściła się czynu stanowiącego podstawę do wszczęcia i przeprowadzenia specjalnej procedury konstytucyjnej.

Na Ukrainie brak odpowiedzialności karnej Prezydenta Ukrainy determinuje immunitet nietykalności głowy państwa⁷⁸. Konstytucyjną procedurą wzruszenia nietykalności głowy państwa jest procedura impeachmentu, która może skutkować złożeniem głowy państwa z urzędu, a tym samym pozbawieniem immunitetu nietykalności. Postępowanie w zakresie odpowiedzialności karnej jest prowadzone już wobec osoby, która została złożona w urzędzie w trybie impeachmentu⁷⁹. Wobec takiej osoby może być orzeczona kara lub środki karne przewidziane Kodeksem Kryminalnym Ukrainy.

⁷⁸ V.Ya. Tacji (red.), *Konstytucia...*, s. 766; I.M. Sopilko, D.O. Bezzubov, Yu.V. Kornieiev, O.M. Melnyk, *Konstytucija Ukrainy. Naukovo-praktychnyi Komentar*, Kyiv 2017, s. 371.

⁷⁹ A. Stec, *Pozycja...*, s. 269.

Analiza aktów normatywnych regulujących postępowanie dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Ukrainy pozwala na stwierdzenie luk w prawie i niedoskonałości legislacyjnych skutkujących nieefektywnością lub niemożnością przeprowadzenia procedury impeachmentu, co prezentuje precedens konstytucyjny związany z opuszczeniem kraju przez Prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza. W zakresie regulacji prawnych obowiązujące akty normatywne – Konstytucja Ukrainy i Regulamin Rady Najwyższej określają jedynie ramy określające procedurę impeachmentu. Ustawodawca nie zdecydował się na przyjęcie pełnej regulacji postępowania skutkującego złożeniem z urzędu głowy państwa⁸⁰. Jednocześnie brak szczegółowych regulacji co do terminów realizacji poszczególnych etapów impeachmentu może prowadzić do skutecznego blokowania postępowania. Aktualne rozwiązania normatywne budzą uzasadnioną krytykę. Niezbędne jest przemodelowanie konstrukcji normatywnej instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Ukrainy, zwłaszcza, że zmiana systemu rządów z prezydencko-parlamentarnego na parlamentarno-prezydencki powinna skutkować rewizją przepisów konstytucyjnych w zakresie przedmiotowym odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Ukrainy. Zaprezentowane stanowisko uzasadnia wysunięcie następujących postulatów:

1. przyjęcie aktu normatywnego w randze ustawy regulującego poszczególne etapy procedury impeachmentu, zapewniającego efektywny przebieg postępowania (uwzględniającego np. nieobecność głowy państwa w czynnościach procesowych);
2. rozszerzenie zakresu przedmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej przez przyjęcie katalogu innych przyczyn stanowiących podstawę do wszczęcia procedury impeachmentu. Należałoby rozszerzyć odpowiedzialność konstytucyjną

⁸⁰ Tak też: P. Stetciuk, K. Eckhardt, *Formy...*, s. 351.

w związku z popełnieniem deliktu konstytucyjnego, czyli naruszeniem Konstytucji lub ustaw przez głowę państwa oraz połączeniem skutków takiego działania z zagrożeniem bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego oraz naruszeniem ładu publicznego. Obecne przepisy prawne ograniczają zakres przedmiotowy do przestępstwa zdrady państwa lub innego przestępstwa określonego w przepisach karnych Ukrainy, natomiast głowa państwa przez zaniechanie wykonywania konstytucyjnych obowiązków narusza Konstytucję Ukrainy, a działanie takie może nie wypełniać znamion czynu zabronionego w przepisach karnych Ukrainy;⁸¹

3. połączenie proceduralne postępowania związanego z pociągnięciem do odpowiedzialności konstytucyjnej oraz karnej. Jednoczesne przeprowadzenie czynności procesowych pozwalających na złożenie z urzędu w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej i orzeczenie kary lub środka karnego w ramach odpowiedzialności karnej;
4. wprowadzenie na gruncie prawa ukraińskiego znanej polskiemu konstytucjonalizmowi instytucji czasowej niemożności sprawowania urzędu prezydenta, który został postawiony w stan oskarżenia w trybie procedury impeachmentu;⁸²

⁸¹ Podobne stanowisko przyjmuje: L. Zhuk, *Relacje...*, s. 358.

⁸² Na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego funkcjonuje zasada przejściowej niemożności sprawowania urzędu prezydenta wyrażona wprost w art. 131 ust. 1 Konstytucji RP. Marszałek Sejmu RP tymczasowo, co czasu ustąpienia przejściowej niemożności, wykonuje obowiązki głowy państwa. Zgodnie z art. 145 ust. 3 Konstytucji RP Z dniem podjęcia uchwały o postawieniu Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu sprawowanie urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej ulega zawieszeniu. Powierzenie zastępstwa na celu zapewnienie ciągłości wykonywania urzędu prezydenta. (Tak. M. Safjan, L. Bosak, *Art. 131 [w:] Konstytucja RP, Tom II, Komentarz do art. 87-243* (red. Safjan M., Bosak L., 2016. Źródło internetowe: <http://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi2damjtguytsmzoobqxlrsqu4tqoa> [data dostępu: 30.12.2018 r.].

5. ograniczenie liczby organów władzy sądowniczej uczestniczących w procedurze impeachmentu przez przyznanie kompetencji do rozstrzygania w przedmiotowej sprawie jednemu z organów władzy sądowniczej w celu skrócenia postępowania. W mojej ocenie, Sąd Konstytucyjny Ukrainy powinien przy rozpatrywaniu wniosków w trybie impeachmentu funkcjonować w składzie poszerzonym o sędziów Sądu Najwyższego Ukrainy;
6. uwzględnienie w katalogu podmiotów uprawnionych do zainicjowania wszczęcia procedury impeachmentu grupy obywateli z prawem inicjatywy ludowej.

Termin odpowiedzialności prawnej Prezydenta Ukrainy przed Radą Najwyższą Ukrainy wiąże się z przedterminowym wygaśnięciem uprawnień Prezydenta Ukrainy. Art. 108 Konstytucji Ukrainy enumeratywnie wymienia przyczyny przedterminowego wygaśnięcia uprawnień Prezydenta Ukrainy, przyjmując, że głowa państwa przestaje pełnić swoje obowiązki w wyniku m.in. procedury impeachmentu. Konstytucja nie przewiduje innych przyczyn przedterminowego wygaśnięcia uprawnień głowy państwa. W świetle rozwiązań konstytucyjnych powstaje zatem pytanie o legalność działań podjętych w okresie tzw. Rewolucji Godności przez ówczesnego Prezydenta Ukrainy oraz Radę Najwyższą Ukrainy. Bezspornie należy przyjąć, że Prezydent Wiktor Janukowycz w sposób nagły zaprzestał wykonywania konstytucyjnych obowiązków głowy państwa i świadomie opuścił terytorium Ukrainy. Przepisy ustawy zasadniczej nie przewidywały i dalej nie przewidują nagłego zaprzestania wykonywania obowiązków przez głowę państwa. Ten impas konstytucyjny wymusił podjęcie przez Radę Najwyższą działań prawnych mających charakter precedensowy i budzących uzasadnione wątpliwości konstytucyjne, powodujących naruszenie zasad naczelnych wyrażonych w Konstytucji Ukrainy. Podjęta próba analizy zastosowanych przez parlament ukraiński rozwiązań normatywnych powinna uwzględniać czynniki pozanormatywne związane z wydarzeniami

społecznymi i politycznymi z 2014 r. wpływającymi na procesy podejmowane przez Radę Najwyższą Ukrainy.

Wątpliwości dotyczące legalności podjętych przez ten organ działań budzi uchwała Rady Najwyższej Ukrainy o samousunięciu się prezydenta Ukrainy od wykonywania konstytucyjnych obowiązków i wyznaczeniu przedterminowych wyborów prezydenta Ukrainy⁸³. W związku z powyższym powstają dwa pytania dotyczące skutków prawnych powziętej uchwały. Po pierwsze, czy Rada Najwyższa Ukrainy posiadała uprawnienia do stwierdzenia przedterminowego złożenia z urzędu prezydenta? Po drugie, czy Rada Najwyższa Ukrainy była uprawniona do zarządzania przedterminowych wyborów prezydenckich? W świetle regulacji konstytucyjnych na Ukrainie przyczyny przedterminowego wygaśnięcia uprawnień Prezydenta są ściśle określone w ustawie zasadniczej, a zastosowane rozwiązanie prawne nie znajduje uzasadnienia w przepisach rangi konstytucyjnej oraz w ustawodawstwie ukraińskim. Rada Najwyższa Ukrainy zdecydowała się na wprowadzenie niestosowanego wcześniej (i nieznanego w dotychczasowej doktrynie konstytucjonalizmu ukraińskiego) sformułowania samousunięcia Prezydenta Ukrainy z urzędu rozumianego jako nagłą, niekonstytucyjną rezygnację z pełnienia funkcji prezydenta Ukrainy.

Znamienna w świetle rozwiązań konstytucyjnych jest również ocena zgodności podjętych działań przez Radę Najwyższą z naczelnymi zasadami ustroju Ukrainy. Dokonując analizy przepisów konstytucyjnych określających zasady naczelne, należy poddać w wątpliwość zgodność przyjętej uchwały parlamentu ukraińskiego z zasadami trójpodziału i legalizmu władzy. W odniesieniu do wyrażonej w art. 6 Konstytucji Ukrainy zasady, Rada Najwyższa Ukrainy jako organ władzy ustawodawczej

⁸³ *Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy pro samousunennia Prezydenta Ukrainy vid vykonannia konstytucyinykh povnovazhen ta pryznachennia pozacherhovykh vyboriv Prezydenta Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2014, nr 11, poz. 158.

sprawuje swoje kompetencje w granicach określonych w Konstytucji i zgodnie z ustawami Ukrainy. Przypisanie przez ustawodawcę ściśle określonych kompetencji poszczególnym organom władzy państwowej ma na celu nie tylko zapewnienie równowagi, ale i powstrzymanie organów od podejmowania działań niezgodnych z Konstytucją, wywołujących skutek wobec innych organów państwa. Takie stanowisko potwierdza również orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego Ukrainy⁸⁴. Przyjęcie w uchwale Rady Najwyższej odesłania do woli narodu ukraińskiego jako jedynej i suwerennej źródła władzy w państwie i przypisanie funkcji wykonawczej parlamentowi jako wykonawcy woli narodu w przedmiocie stwierdzenia samousunięcia się Prezydenta Ukrainy może stanowić istotne naruszenie części czwartej art. 5 Konstytucji zakazującej uzurpacji władzy państwowej. Jak zauważył Sąd Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 16 kwietnia 2008 r.⁸⁵, wola narodu ukraińskiego jako suwerena może być wyrażona w postaci jasno określonych w Konstytucji środków prawnych. Jednym z nich jest prawo do wyboru (w drodze wyborów powszechnych) Prezydenta Ukrainy. Przyjęcie przez parlament uchwały stwierdzającej niekonstytucyjne złożenie z urzędu Prezydenta Ukrainy bez podstawy określonej w Konstytucji może być obarczone również niekonstytucyjnością⁸⁶. Ta „bezprawność” normatywna może skutkować uznaniem jej przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy za niekonstytucyjną, powodującą ponowną dysfunkcyjność systemu ustrojowego Ukrainy. Intersujące stanowisko w temacie legalności władzy państwowej po 2014 r. zaprezentowali autorzy A.P. Zajec oraz

⁸⁴ *Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy nr 20-rp/2009* z dnia 20.10.2009 r. baza orzeczeń Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. Źródło internetowe: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v027p710-09> [data dostępu: 12.11.2018 r.].

⁸⁵ *Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy nr 6-rp/2008* z dnia 16.04.2008 r. baza orzeczeń Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. Źródło internetowe: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08> [data dostępu: 12.11.2018 r.].

⁸⁶ Tak też: G. Kowalski, *Pozbawienie władzy prezydenta Ukrainy poprzez parlament w 2014 r. (analiza konstytucyjna)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3, s. 110 i nast.; A. Stelmach, *Legalność zmiany władzy na Ukrainie*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 4, s. 21 i nast.

M. Buromenskyji, zdaniem których brak wprowadzenia do treści Konstytucji Ukrainy postanowień o faktycznej odmowie i odstąpieniu od wykonywania uprawnień przez Prezydenta Ukrainy to świadomy i celowy zamysł twórców ustawy zasadniczej, a nie luka prawna⁸⁷. W ich ocenie Prezydent Ukrainy wybierany przez naród z założenia jest zobowiązany do wypełniania swoich funkcji. Trudno się zgodzić z zaprezentowanym stanowiskiem. Ustawa zasadnicza jako akt o najwyższej mocy prawnej w państwie zawiera normy kierunkowe, wyznaczające podstawowe zasady i mechanizmy zapewniające funkcjonowanie władzy państwowej. Wspomniani autorzy wychodzą ze słusznego założenia, że nie da się przewidzieć każdej sytuacji faktycznej powodującej niemożność sprawowania urzędu prezydenta. Nie oznacza to jednakże, iż organy władzy państwowej uprawnione są do naruszania podstawowych zasad ustrojowych i przyjmowania rozwiązań prawnych, które nie znajdują umocowania w przepisach konstytucyjnych.

Odnosząc się do zasad naczelnych, warto jednocześnie wskazać na wyszczególnione w art. 3 Konstytucji Ukrainy najwyższe wartości społeczne, które podlegają szczególnej ochronie państwa. Biorąc pod uwagę czynniki pozanormatywne związane z ogólnoukraińskim kryzysem społecznym i politycznym, należy stwierdzić, że podjęte przez Radę Najwyższą Ukrainy działania miały na celu ochronę życia i zdrowia obywateli, które są najważniejszymi wartościami konstytucyjnymi i powinny być objęte szczególną ochroną przez władzę państwową. Takie wartości konstytucyjne jak ochrona życia i zdrowia obywateli oraz zapewnienie ładu państwowego mogą stanowić podstawę do powzięcia przez parlament ukraiński kroków prawnych mających na celu zagwarantowanie przez organy władzy państwowej tych podstawowych wartości, nawet jeśli

⁸⁷ A.P. Zajec, M.W. Buromenskyji, *Shchodo lehitymnosti diiuchoi sohodni vlady w Ukraini*, „Biuletyn Ministerstwa Yustycji Ukrainy” 2014, nr 5, s. 5-8.

podjęte działania organu nie znajdują umocowania w normach konstytucyjnych.

Powyższe uwagi pozwalają na stwierdzenie, że instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Ukrainy jest jednym z najbardziej wymagających zmian zagadnień prawnych dotyczących funkcjonowania organu głowy państwa na Ukrainie. Dlatego postuluje się, aby problematyka odpowiedzialności Prezydenta Ukrainy rozpatrywana była nie tylko w ujęciu teoretycznoprawnym, ale jako istotne zagadnienie prawne prowadzące do zmian normatywnych w zakresie procedury impeachmentu. Przez dokonaną próbę sformułowania wniosków *de lege ferenda* chciałem zaprezentować rozwiązania prawne, które miałyby na celu usprawnienie procedury impeachmentu. W mojej ocenie na gruncie prawa ukraińskiego mamy do czynienia z proceduralną niekompletnością regulacji w zakresie impeachmentu, dlatego ponownego przemyślenia wymagają wnioski zaprezentowane przez A. Jakowljewa stwierdzającego, że procedura impeachmentu określona w Konstytucji Ukrainy i Regulaminie Rady Najwyższej nie wymaga modyfikacji i uzupełnienia⁸⁸.

W ramach niniejszego badania warto zwrócić uwagę na ustawę z dnia 4 lutego 2015 r. o pozbawieniu Wiktora Janukowycza tytułu Prezydenta Ukrainy⁸⁹. Zgodnie z częścią trzecią art. 105 Konstytucji Ukrainy Prezydent zachowuje tytuł na zawsze, chyba że został złożony z urzędu w trybie impeachmentu. Ustawodawca zdecydował się na pozbawienie tytułu Prezydenta Ukrainy, mimo że zgodnie z normami konstytucyjnymi Prezydent Ukrainy nie został złożony z urzędu w przewidzianym normami konstytucyjnymi trybie. Wątpliwości dotyczące konstytucyjności ustawy o pozbawieniu Wiktora Janukowycza tytułu Prezydenta Ukrainy zostały

⁸⁸ A.A. Yakovliiev, *Rozvytok...*, s. 38.

⁸⁹ *Zakon Ukrainy pro pozbavlennia V. Yanukovycha zvannia Prezydenta Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoii Rady (BBP – ukr.), 2015, nr 24, poz. 235.

zgłoszone przez Prezydenta Ukrainy Petra Poroszenkę w formie wniosku⁹⁰ w sprawie ustalenia przez Sąd Konstytucyjny zgodności ustawy z Konstytucją złożonego zgodnie z procedurą określoną w art. 150 Konstytucji Ukrainy. W przywołanym wniosku, w ocenie wnioskodawcy, Rada Najwyższa, przyjmując ustawę w przedmiotowej sprawie, przekroczyła konstytucyjny zakres przyznanych uprawnień, naruszając część drugą art. 6, część drugą art. 19 oraz część drugą art. 85 Konstytucji Ukrainy. Podnoszone we wniosku wątpliwości prawne wydają się być zasadne. Organy władzy państwowej są zobowiązane działać wyłącznie w granicach swoich uprawnień, korzystając wyłącznie ze środków prawnych przewidzianych w Konstytucji i ustawach Ukrainy. Rada Najwyższa zgodnie z ustawą zasadniczą ma prawo pozbawić Prezydenta Ukrainy tytułu tylko, wtedy, gdy zostanie złożony z urzędu w trybie przewidzianym w Konstytucji Ukrainy. Konstytucja Ukrainy nie przewiduje innych rozwiązań ustrojowych umożliwiających pozbawienie tytułu Prezydenta Ukrainy. Zgodnie z art. 57 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym⁹¹ postępowanie przed Sądem Konstytucyjnym w zakresie rozpatrzenia wniosku o konstytucyjności powinno trwać nie dłużej niż 3 miesiące. Bieg wyznaczonego okresu rozpoczyna się od przyjęcia uchwały o rozpoczęciu procedowania w danej sprawie⁹². Wydanie orzeczenia w przedmiocie niekonstytucyjności ustawy może stanowić podstawę do podważenia zasadności i zgodności z przepisami prawa uchwały Rady Najwyższej o samousunięciu się prezydenta Ukrainy od wykonywania konstytucyjnych obowiązków i wyznaczeniu

⁹⁰ *Konstytucyjne podania Prezydenta Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytucii Ukrainy (konstytucijnosti) Zakonu pro pozbavlennia V. Yanukovycha zvannia Prezydenta Ukrainy vid 4 liutoho 2015 roku nr 144–VIII.* Źródło internetowe: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/do-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny-nadiyshlo-konstytuciyne-podannya-prezydenta-ukrayiny> [data dostępu: 12.11.2018 r.].

⁹¹ *Zakon Ukrainy pro Konstytuciyini Sud Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 1996, nr 49, poz. 272.

⁹² Do dnia złożenia dysertacji Sąd Konstytucyjny nie podjął działań prawnych rozpoczynających postępowanie w sprawie konstytucyjności ustawy o pozbawieniu Wiktora Janukowycza tytułu Prezydenta Ukrainy.

przedterminowych wyborów prezydenta Ukrainy, co może prowadzić do podważenia legalności władzy i powstania kolejnego kryzysu konstytucyjnego na Ukrainie.

2.3. Zastępstwo Prezydenta

Ukraina, jak większość państw europejskich o republikańskiej formie państwa, nie przyjęła w rozwiązaniach ustrojowych instytucji wiceprezydenta jako zastępcy wybieranego w wyborach powszechnych Prezydenta. Do zadań twórców Konstytucji Ukrainy z 1996 r. należało wprowadzenie takich instytucji prawnych, które gwarantowałyby realizację zadań Prezydenta Ukrainy w przypadku przedterminowego opróżnienia jego urzędu. Pozycja ustrojowa oraz miejsce głowy państwa w systemie konstytucyjnym Ukrainy determinowały konieczność zapewnienia ciągłości funkcjonowania urzędu Prezydenta Ukrainy będącego gwarantem suwerenności i integralności państwa oraz przestrzegania Konstytucji Ukrainy. W przyjętym modelu rządów parlamentarno-prezydenckich Prezydent Ukrainy odgrywa szczególnie doniosłą rolę zapewniającą trwałość instytucji państwowych oraz funkcjonowanie państwa. Konstytucyjnie zagwarantowane kompetencje Prezydenta oraz jego udział w procesie ustawodawczym wymaga stworzenia regulacji prawnych dotyczących zastępstwa głowy państwa. Instytucja zastępstwa Prezydenta ma charakter nadzwyczajny, wyjątkowy i o tymczasowej formie obowiązywania⁹³. Tak przyjęte rozumienie tej instytucji prawnej pozwala na sformułowanie celu głównego zastępstwa, jakim jest czasowe wykonywanie kompetencji głowy państwa przez uprawniony organ w granicach określonych przez normy konstytucyjne, aby zapewnić ciągłości funkcjonowania urzędu prezydenckiego⁹⁴.

⁹³ Tak też: A.P. Zajec, M.V. Buromenskiyi, *Shchodo...*, s. 6.

⁹⁴ M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom II, Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 620.

Instytucja zastępstwa głowy państwa za sprawą wydarzeń politycznych i ustrojowych w 2014 r. przeszła z wymiaru teoretycznoprawnego do praktyki ustrojowej. W wyniku opróżnienia urzędu prezydenta przez Janukowycza wykonywanie obowiązków głowy państwa, w drodze uchwały Rady Najwyższej Ukrainy⁹⁵, zostało powierzone Przewodniczącemu Rady Najwyższej Ukrainy. Uchwała wypełniła dyspozycję normy prawnej określonej w art. 112 Konstytucji Ukrainy, zgodnie z którą w przypadku przedterminowego zaprzestania sprawowania obowiązków przez Prezydenta Ukrainy wykonywanie obowiązków Prezydenta Ukrainy w okresie do wyboru i objęcia urzędu przez nowego Prezydenta spoczywa na Przewodniczącym Rady Najwyższej Ukrainy⁹⁶. Konstrukcja regulacji konstytucyjnych pozawala stwierdzić, że objęcie opróżnionego urzędu przez Przewodniczącego Rady Najwyższej następuje z mocy samego prawa i nie wymaga podjęcia dodatkowych czynności przez Radę Najwyższą Ukrainy skutkujących wejściem jej przewodniczącego w uprawnienia przysługujące Prezydentowi Ukrainy⁹⁷.

Zastępstwo Prezydenta Ukrainy następuje w skutek przedterminowego opróżnienia urzędu głowy państwa. Konstytucja Ukrainy w art. 108 zawiera zamknięty katalog przyczyn stanowiących o przedterminowym wygaśnięciu uprawnień Prezydenta⁹⁸. Następuje ono w przypadku zrzeczenia się urzędu, niezdolności do wykonywania uprawnień ze względu na stan zdrowia, złożenia z urzędu w trybie impeachmentu oraz śmierci. Istotnym elementem w analizowanym zagadnieniu jest ustalenie momentu skuteczności prawnej związanej

⁹⁵ *Postanова Verkhovnoi Rady Ukrainy pro pokladennia na Holovu Verkhovnoii Rady Ukrainy vykonannia oboviazkiv Prezydenta Ukrainy zhidno zi statteiu 112 Konstytucii Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2014, nr 11, poz. 163.

⁹⁶ Takie rozwiązanie konstytucyjno-prawne funkcjonowało na Ukrainie w latach 2004–2010. Według pierwotnej wersji Konstytucji Ukrainy z 1996 r. oraz w okresie 2010–2014 organem uprawnionym do tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Ukrainy był Premier Ukrainy.

⁹⁷ Tak też: V.Ya. Tacji (red.), *Konstytucia...*, s. 783.

⁹⁸ I.M. Sopilko, D.O. Bezzubov, Yu.V. Kornieiev, O.M. Melnyk, *Konstytuciiia...*, s. 371.

z wygaśnięciem uprawnień głowy państwa. Skuteczność trzech przyczyn jest bezpośrednio związana z działalnością Rady Najwyższej Ukrainy. Pierwsza z nich – zrzeczenie urzędu przez Prezydenta Ukrainy nabiera mocy prawnej z chwilą wygłoszenia osobiście odpowiedniego oświadczenia na posiedzeniu Rady Najwyższej. Norma konstytucyjna wprowadza dwa podstawowe warunki skuteczności prawnej: osobiste stawiennictwo i osobiste wygłoszenie odpowiedniego oświadczenia przez Prezydenta Ukrainy. Druga – związana z niezdolnością Prezydenta do wykonywania swoich obowiązków ze względu na stan zdrowia może zostać stwierdzona na posiedzeniu Rady Najwyższej i potwierdzona uchwałą podjętą większością głosów jej ustawowego składu. Regulacja konstytucyjna wprowadza dodatkowe obostrzenia w postaci podjęcia inicjatywy Rady Najwyższej w przedmiotowej sprawie wraz z pisemnym wnioskiem Sądu Najwyższego Ukrainy i orzeczeniem lekarskim. Należy przyjąć, że orzeczenie lekarskie powinno stwierdzać stałą, nieprzemijalną przyczynę niemożności sprawowania urzędu prezydenta. Trzecia przyczyna związana jest z już omówioną procedurą impeachmentu, która jest przeprowadzona z inicjatywy i przez Radę Najwyższą Ukrainy. Zastosowanie dyspozycji normy prawnej zawartej w art. 112 Konstytucji Ukrainy wynika z zaistnienia w znaczeniu faktycznym i prawnym jednej z przyczyn przedterminowego wygaśnięcia uprawnień Prezydenta Ukrainy określonych w art. 108 Konstytucji Ukrainy.

Zgodnie z przepisami Konstytucji Ukrainy wykonywanie obowiązków Prezydenta Ukrainy spoczywa na Przewodniczącym Rady Najwyższej Ukrainy. W związku z powyższym, powstaje pytanie o zakres przyznanych kompetencji głowie parlamentu ukraińskiego. Ustrojodawca zdecydował się na przyjęcie ograniczonego katalogu spraw należących do konstytucyjnych kompetencji Prezydenta Ukrainy, które może wykonywać Przewodniczący Rady Najwyższej. Szeroki katalog wyłączeń określony w art. 112 Konstytucji Ukrainy odnosi się do: zwracania się z orędziami do narodu i z corocznymi oraz nadzwyczajnymi orędziami do

Rady Najwyższej Ukrainy o stanie państwa; zarządzania ogólnokrajowego referendum w sprawie zmian Konstytucji Ukrainy zgodnie z artykułem 156 Konstytucji; ogłaszania ogólnokrajowego referendum z inicjatywy obywatelskiej; zarządzania przedterminowych wyborów do Rady Najwyższej Ukrainy; przedkładania Radzie Najwyższej Ukrainy wniosków dotyczących powołania ministra obrony Ukrainy i ministra spraw zagranicznych Ukrainy; powoływania i odwoływania ze stanowiska za zgodą Najwyższej Rady Ukrainy Prokuratora Generalnego; powoływania i odwoływania połowy Rady Banku Narodowego Ukrainy; powoływania i odwoływania połowy Narodowej Rady Ukrainy do spraw Telewizji i Radiofonii; powoływania i odwoływania $\frac{1}{3}$ sędziów Sądu Konstytucyjnego Ukrainy; nadawania najwyższych stopni wojskowych, najwyższych rang dyplomatycznych i innych specjalnych tytułów oraz wysokich stanowisk służbowych; przyznawania nagród państwowych; ustanawiania odznaczeń i nagradzania nimi; udzielania prawa łaski; tworzenia organów i służb konsultacyjnych, doradczych i innych pomocniczych w celu wypełniania swoich funkcji w granicach środków przewidzianych w Państwowym Budżecie Ukrainy. Należy więc stwierdzić, że Przewodniczący Rady Najwyższej ma ograniczone kompetencje prezydenckie zarówno w stosunku do organów władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej oraz sędowniczej. Ograniczenia w sprawowaniu zastępstwa kompetencyjnego mają więc na celu zapewnienie tymczasowej organizacji w strukturze organów państwa i wykonywania podstawowych funkcji ustrojowych zapewniających ciągłość urzędu prezydenckiego.

W literaturze prawniczej⁹⁹ przyjmuje się, że organ zastępujący głowę państwa powinien podejmować tylko takie działania prawne, które zapewnią prawidłowe, bieżące funkcjonowanie państwa. Przewodniczący Rady Najwyższej jako organ konstytucyjny parlamentu ukraińskiego i przedstawiciel

⁹⁹ Zob. B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja...*, s. 190; A. Stec, *Pozycja...*, s. 89.

władzy ustawodawczej powinien powstrzymać się od czynności skutkujących zmianą układu relacji zachodzących w systemie naczelných organów państwa.

Z instytucją zastępstwa głowy państwa związany jest też zakres odpowiedzialności prawnej organu wykonującego tymczasowe obowiązki Prezydenta. Regulacje konstytucyjne odnoszą się jedynie do procedury impeachmentu wszczynanej przez Radę Najwyższą Ukrainy wobec Prezydenta Ukrainy. Zarówno Konstytucja, jak i inne akty normatywne nie określają, czy organ wypełniający tymczasowo obowiązki głowy państwa ponosi odpowiedzialność konstytucyjną na takich samych zasadach jak Prezydent Ukrainy. Dokonując wykładni semantycznej art. 111 Konstytucji Ukrainy, należy przyjąć, że procedura impeachmentu może być wszczęta tylko wobec Prezydenta Ukrainy w przypadku dopuszczenia się zdrady państwa lub innego przestępstwa. Norma nie wskazuje, czy przestępstwo ma być popełnione w związku z wykonywaną funkcją. Natomiast stosując wykładnię celowościową i funkcjonalną, należy uznać, że celem procedury impeachmentu jest złożenie głowy państwa z urzędu, więc czyn zabroniony powinien być związany z wykonywaną funkcją. Dodatkowo Przewodniczący Rady Najwyższej Ukrainy jako deputowany może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej za zgodą Rady Najwyższej Ukrainy. Korzysta więc z immunitetu w ograniczonym zakresie. W polskiej literaturze prawniczej¹⁰⁰ przyjmuje się, że podmioty prawa znajdujące się w podobnej sytuacji prawnej traktowane są na takich samych zasadach. Kierując się tą zasadą, można przyjąć twierdzenie, że Przewodniczący Rady Najwyższej tymczasowo wykonujący obowiązki Prezydenta Ukrainy powinien podlegać procedurze impeachmentu na tych samych zasadach jak głowa państwa.

¹⁰⁰ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004, s. 174; S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012, s. 149.

W ukraińskiej literaturze prawniczej¹⁰¹ można spotkać się z interesującym stanowiskiem wskazującym, że organ pełniący tymczasowo obowiązki głowy państwa posiada status quasi-Prezydenta Ukrainy. Taka konstatacja nie wydaje się być trafna z uwagi na fakt, że Przewodniczący Rady Najwyższej wyjątkowo wypełnia część konstytucyjnych zadań głowy państwa w ściśle określonych przez przepisy konstytucyjne przypadkach opróżnienia faktycznego i prawnego urzędu Prezydenta Ukrainy.

W kontekście prezentowanego zagadnienia instytucji zastępstwa Prezydenta Ukrainy słuszne byłoby poddanie analizie legalności wykonywania obowiązków Prezydenta Ukrainy przez Przewodniczącą Rady Najwyższej Ołeksandra Turczynowa w okresie po zaprzestaniu sprawowania urzędu Prezydenta przez Wiktora Janukowycza. Jak słusznie zwraca uwagę W. Tacij, zastosowanie art. 112 Konstytucji powinno być wynikiem przeprowadzenia zgodnie z normami konstytucyjnymi procedur przedterminowego opróżnienia urzędu Prezydenta wynikających z art. 108, 109, 110 i 111 Konstytucji Ukrainy¹⁰². W analizowanym przypadku, jak już zostało zaprezentowane, nie doszło do realizacji procedury określonej w Konstytucji. Dodatkowo, przekazanie tymczasowego wypełniania obowiązków głowy państwa Przewodniczącemu Rady Najwyższej nastąpiło na podstawie uchwały Rady Najwyższej, a nie z mocy prawa wynikającego z przepisów Konstytucji Ukrainy. Dokonując próby oceny analizowanego zagadnienia, należy mieć na względzie, że precedensowość i kontrowersyjność zastosowanego przez parlament rozwiązania wynikała z nadzwyczajnego i nieprzewidzianego w przepisach konstytucyjnych opróżnienia urzędu głowy państwa¹⁰³.

¹⁰¹ V.Ya. Tacii (red.), *Konstytucija...*, s. 783.

¹⁰² Ibidem, s. 783.

¹⁰³ Dokonując analizy kryzysu konstytucyjnego na Ukrainie w 2014 roku należy przyjąć, że w obliczu zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, konstytucyjnym organem uprawnionym do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego był Prezydent Ukrainy. Rada Najwyższa Ukrainy w celu zapobieżenia kryzysu politycznego i społecznego podjęła uchwały nie mające podstaw w przepisach Konstytucji Ukrainy.

Rozdział III

Kompetencje Prezydenta dotyczące wyborów i funkcjonowania Rady Najwyższej

3.1. Przedterminowe rozwiązanie Rady Najwyższej

Przepis art. 76 Konstytucji Ukrainy¹ stanowi, że kadencja Rady Najwyższej wynosi 5 lat. Ustrojodawca w przepisach ustawy zasadniczej określił termin przeprowadzenia wyborów do parlamentu. Zgodnie z art. 77 Konstytucji, wybory do Rady Najwyższej Ukrainy odbywają się w ostatnią niedzielę października w piątym roku kadencji Rady Najwyższej Ukrainy. Prezydent Ukrainy nie został wyposażony w uprawnienie do zarządzania, w terminie określonym w przepisach Konstytucji, wyborów do parlamentu kończącej kadencję. Normy konstytucyjne określają również zasady oraz termin zebrania parlamentu na pierwsze posiedzenie nowej kadencji, zgodnie w którymi Rada Najwyższa Ukrainy zbiera się na pierwsze posiedzenie nie później niż trzydziestego dnia po oficjalnym ogłoszeniu wyników wyborów. Pierwsze posiedzenie parlamentu, zgodnie z art. 82 Konstytucji, otwiera najstarszy wiekiem deputowany ludowy Ukrainy. Analiza przepisów konstytucyjnych daje podstawy do stwierdzenia, że Prezydent Ukrainy został wyposażony jedynie w prawo do przedterminowego rozwiązania parlamentu a następnie zarządzenia przedterminowych wyborów.

W modelu rządów o cechach parlamentarnych ważną kompetencją głowy państwa oddziałującą na organizację parlamentu jest możliwość jego wcześniejszego rozwiązania. W ukraińskim modelu systemu parlamentarno-prezydenckiego Konstytucja Ukrainy również przyznaje Prezydentowi kompetencje w zakresie przedterminowego rozwiązania Rady Najwyższej².

¹ *Konstytucja Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP), 1996, nr 30, poz. 141.

² Treść obecnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych regulujących instytucje przedterminowego rozwiązania parlamentu została przyjęta ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. (*Zakon Ukrainy pro vidnovlennia dii okremnykh polozhen Konstytucii Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP – ukr.), 2014, nr 11, poz. 143).

Instytucja ta znana jest ukraińskiej praktyce ustrojowej. W okresie obowiązywania Konstytucji Ukrainy z 1996 r. przedterminowe rozwiązanie parlamentu nastąpiło dwukrotnie³. Istotne jest zaprezentowanie przyczyn normatywnych przedterminowego rozwiązania Rady Najwyższej oraz określenie charakteru prawnego uprawnienia Prezydenta Ukrainy w tym zakresie. Niezbędne jest również wyjaśnienie okoliczności pozbawiających głowę państwa prawa do rozwiązania parlamentu.

Istotną kwestią jest uporządkowanie terminów w tej części pracy. Na początku wyjaśnić należy termin „rozwiązanie parlamentu”. Zdaniem W. Skrzydły, rozwiązanie parlamentu to „forma skrócenia kadencji parlamentu w wyniku decyzji podjętej przez rząd lub prezydenta. Stanowi również środek prawny przysługujący władzy wykonawczej wobec parlamentu i stosowany jest w sytuacji wystąpienia konfliktu między władzą ustawodawczą a wykonawczą”⁴. W ocenie T. Włodka, termin rozwiązanie parlamentu oznacza „przedterminowe zakończenie kadencji na skutek zrealizowania określonych w konstytucji przesłanek”⁵.

Zdaniem W. Fedorenki przedterminowe rozwiązanie parlamentu oznacza „instytucję prawa wyborczego Ukrainy, obejmującą zasady prawa materialnego i proceduralnego, które regulują zasady i termin przeprowadzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych następujących wskutek zgodnego z prawem rozwiązania Rady Najwyższej”⁶.

³ Pierwsze, przedterminowe rozwiązanie parlamentu nastąpiło na podstawie dekretu Prezydenta Ukrainy z dnia 5 czerwca 2007 r. (*Ukaz Prezydenta Ukrainy pro pryznachennia pozacherhovykh vyboriv do Verkhovnoi Rady Ukrainy u zviazku z nepovnovazhnistiu Verkhovnoi Rady Ukrainy ta dostrokovym prypynenniam ii povnovazhen*, Oficiyni visnyk Prezydenta Ukrainy vid 05.06.2007, nr 14, s. 3, poz. 235), Drugie rozwiązanie Rady Najwyższej nastąpiło na podstawie dekretu Prezydenta Ukrainy z dnia 27 sierpnia 2014 r. (*Ukaz Prezydenta Ukrainy pro dostrokovoe prypynennia povnovazhen Verkhovnoi Rady Ukrainy ta pozacherhovykh vyboriv*, Oficiyni visnyk Prezydenta Ukrainy vid 27.08.2014, nr 36, s. 3, poz. 1544).

⁴ S. Skrzydło, *Rozwiązanie parlamentu* [w:] *Mała encyklopedia wiedzy politycznej* (red) Chmaj M., Sokół W., Toruń 1996, s. 266.

⁵ T. Włodek, *Instytucja rozwiązania parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 26.

⁶ V. Fedorenko, *Instytut pozacherhovykh vyboriv do Verkhovnoi Rady Ukrainy w systemi nacionalnoho konstytucijnoho prava*, „Visnyk Centralnoi Vyorchoi Komisii” 2007, nr 3, s. 43.

Jak słusznie zauważa B. Barabasz, przedterminowe rozwiązanie parlamentu następuje w wyniku dekretu Prezydenta Ukrainy, który wywołuje skutek prawny w postaci natychmiastowego rozwiązania organu⁷.

W świetle przytoczonych wyżej definicji wydaje się, że na gruncie prawa ukraińskiego rozwiązanie parlamentu należy rozumieć jako przedterminowe zakończenie kadencji Rady Najwyższej, dokonane w formie aktu przez Prezydenta Ukrainy jako organu konstytucyjnego wyłącznie uprawnionego do rozwiązania parlamentu w przypadkach ściśle określonych w Konstytucji Ukrainy i skutkujące przeprowadzeniem przedterminowych wyborów do Rady Najwyższej Ukrainy.

Ustawa zasadnicza określa *expressis verbis* przyczyny umożliwiające skorzystanie przez Prezydenta Ukrainy z konstytucyjnego uprawnienia. W art. 90 Konstytucji Ukrainy ustrojodawca w formie enumeratywnego wyliczenia zawarł katalog przyczyn stanowiących przesłanki do powzięcia przez głowę państwa decyzji o przedterminowym rozwiązaniu parlamentu. W praktyce ustrojowej źródłem zaistnienia przesłanek określonych w Konstytucji Ukrainy jest „paraliż organizacyjny parlamentu uniemożliwiający podejmowanie w konstytucyjnym trybie uprawnień parlamentu wynikających z art. 85 Konstytucji”⁸. Prezydent Ukrainy jako gwarant przestrzegania Konstytucji odpowiedzialny za prawną ciągłość państwa ma za zadanie podejmowanie działań mających na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania konstytucyjnego systemu organów państwa. W literaturze ukraińskiej prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym przyczyny normatywne stanowiące podstawę przedterminowego rozwiązania parlamentu na Ukrainie mogą wynikać z przyczyn politycznych i organizacyjnych wiążących się m.in. z konfliktami w koalicji frakcji parlamentarnych prowadzącymi do wyczerpania zdolności

⁷ Yu. Barabash, *Chasovi mezhi diialnosti parlamentu u wypadku dostrokovoho prypynennia yoho povnovazhen*, „Forum prava” 2007, nr 3, s. 37.

⁸ Ibidem, s. 38-42.

realizowania funkcji konstytucyjnych przez Radę Najwyższą Ukrainy⁹. Natomiast działania o charakterze prawnym są podejmowane przez Prezydenta Ukrainy na podstawie norm konstytucyjnych w wyniku wystąpienia przyczyn normatywnych, a nie politycznych¹⁰.

Pierwszą przyczyną jest brak utworzenia w ciągu miesiąca w Radzie Najwyższej Ukrainy koalicji frakcji parlamentarnych. Przyczynę normatywną określoną w art. 90 Konstytucji należy odczytywać w związku z konstytucyjnie określoną procedurą formułowania koalicji w parlamencie ukraińskim. Koalicję frakcji parlamentarnych tworzy się w ciągu miesiąca od dnia inauguracji pierwszego posiedzenia Rady Najwyższej Ukrainy po zakończeniu zwykłych albo przedterminowych wyborów do Rady Najwyższej, bądź w ciągu miesiąca od dnia ustania działalności koalicji frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej Ukrainy¹¹. Zdaniem P. Steciuka, koalicje powstają w wyniku uzgodnień wewnątrzparlamentarnych i tworzone są według klucza politycznego¹². Ważne jest również ustalenie, w jakim momencie Prezydent Ukrainy nabywa uprawnienie do przedterminowego rozwiązania Rady Najwyższej. Zastosowanie wykładni językowej analizowanej normy nie pozwala na ustalenie dokładnego momentu powstania przesłanki do skorzystania z tego

⁹ V.Ya. Tacji (red.), *Konstytucia Ukrainy. Naukovo-praktychnyi Komentar*, Kharkiv 2011, s. 634.

¹⁰ Odmienne stanowisko prezentuje m.in. I. Slovka, *Verkhovna Rada Ukrainy jak subiekt konstytucyjno-pravovyi vidpovidalnosti*, „Pravo Ukrainy” 2011, nr 5, s. 206, która zakłada, że rozwiązanie parlamentu ma charakter wyłącznie polityczny.

¹¹ Sąd Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 17 września 2008 r. (*Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy*, nr 16-rp/2008 vid 17.09.2008) wskazał podstawy ustania koalicji frakcji parlamentarnych, zgodnie z którymi koalicja frakcji parlamentarnej ustaje wraz z zakończeniem kadencji parlamentu (art. 90 Konstytucji oraz art. 81 Konstytucji, który wskazuje, że mandat deputowanych ludowych wygasa wraz z zakończeniem kadencji Rady Najwyższej) oraz rozpad koalicji frakcji parlamentarnych. Zgodnie z art. 83 Konstytucji koalicja frakcji parlamentarnych wchodzi większość deputowanych ludowych Ukrainy zasiadających w konstytucyjnym składzie Rady, czyli co najmniej 226 parlamentarzystów. Warto wskazać, że przepisy znowelizowanej Konstytucji Ukrainy (art. 81) stanowią, że mandat deputowanego ludowego Ukrainy wygasa przed terminem w wypadku niewzięcia deputowanego wybranego z listy partii politycznej w skład frakcji tej partii bądź opuszczenia przez deputowanego składu tej frakcji. Tak skonstruowana norma prawna pozwala na stwierdzenie, że koalicja frakcji może nie spełniać wymagań związanych z zachowaniem większości składu ustawowego związanego z odejściem i utratą mandatu przez deputowanego.

¹² P. Steciuk, *Władza ustawodawcza i konstytucyjne zmiany na Ukrainie* [w:] *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy* (red.) Skrzydło W., Shapoval V., Eckhardt K., Przemyśl 2006, s. 93.

uprawnienia. Ustrojodawca nieprecyzyjnie określił miesięczny okres braku zawarcia wymaganej koalicji frakcji parlamentarnych. Wiążącą interpretację terminu ustalił Sąd Konstytucyjny Ukrainy, w orzeczeniu z dnia 19 maja 2004 r.¹³ Sąd ustalił, że przez termin miesięczny należy rozumieć jako „trzydzieści dni kalendarzowych”, który biegnie od dnia zaplanowanego posiedzenia w sesji zwyczajnej Rady Najwyższej Ukrainy¹⁴.

Kolejna przyczyna związana jest z funkcją kreacyjną parlamentu w tworzeniu Gabinetu Ministrów. Przedterminowe rozwiązanie Rady Najwyższej przez Prezydenta Ukrainy może nastąpić „jeżeli w ciągu 60 dni od chwili odwołania Gabinetu Ministrów Ukrainy nie zostanie wyznaczony nowy skład osobowy Gabinetu Ministrów Ukrainy”¹⁵. Szczególna rola Prezydenta Ukrainy, jako organu konstytucyjnego funkcjonującego poza tradycyjnym trójpodziałem władzy, polega na zapewnieniu stabilnego i sprawnego funkcjonowania organów władzy ustawodawczej oraz wykonawczej. Kryzys parlamentu w zakresie powołania najwyższego organu władzy wykonawczej w trybie przewidzianym przepisami Konstytucji odzwierciedla brak porozumienia i możliwości realizacji podstawowej funkcji kreacyjnej parlamentu.

¹³ *Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy*, nr 11-rp/2004 vid 19.05.2004.

¹⁴ Jeżeli dzień przyznania uprawnienia Prezydenta Ukrainy wypada w dzień świąteczny lub inny wolny dzień, uprawnienie może być stosowane przez Prezydenta pierwszego dnia roboczego następującego po tym terminie.

¹⁵ Odwołanie Gabinetu Ministrów następuje w przypadkach: ukonstytuowania się nowego składu Rady Najwyższej, wyrażenie Gabinetowi Ministrów wotum nieufności, rezygnacja Premiera Ukrainy, śmierć Premiera Ukrainy. Zasady złożenia dymisji określa ustawa o Gabinetcie Ministrów Ukrainy (*Zakon Ukrainy pro Kabinet Ministriv Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP – ukr.), 2014, nr 13, poz. 222).

Prawnym zabezpieczeniem równowagi władz jest prawo rozwiązania parlamentu stanowiące wyjątkowy i radykalny instrument działania głowy państwa¹⁶. Prezydent Ukrainy powinien stosować ten środek prawny w sytuacji trwałej niemożności powołania organu władzy wykonawczej po wyczerpaniu innych, łagodniejszych środków prawnych mających na celu stymulowanie działań parlamentu w celu skutecznego powołania Gabinetu Ministrów.

Trzecia, ostatnia przyczyna łączona jest z brakiem funkcjonowania Rady Najwyższej wynikającym z nierozpoczęcia posiedzeń w ciągu 30 dni od rozpoczęcia sesji zwyczajnej. Ustrojodawca nie wskazał w ustawie zasadniczej, jakie czynniki mogą spowodować nieprawidłową pracę parlamentu ukraińskiego. Sąd Konstytucyjny Ukrainy w przywołanym już wcześniej orzeczeniu ustalił, że „brak rozpoczęcia posiedzenia plenarnego” wiąże się z niemożnością otwarcia i przeprowadzenia sesji plenarnej w trybie przewidzianym w Konstytucji Ukrainy oraz Regulaminie Rady Najwyższej¹⁷, co skutkuje brakiem możliwości wypełniania przez organ ustawodawczy podstawowych funkcji.

Dodatkowo Sąd Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 17 października 2002 r.¹⁸ ustalił, że sesje plenarne to regularne spotkania deputowanych ludowych Ukrainy, wymagające odpowiedniego zwołania w określonym czasie, przeprowadzane w określonym miejscu, zgodnie z ustaloną procedurą. Analizując treść orzeczenia warto zwrócić uwagę na potwierdzenie przez Sąd Konstytucyjny wyrażonej w art. 82 Konstytucji Ukrainy zasady, że Rada Najwyższa Ukrainy uzyskuje pełnomocnictwa pod warunkiem wyboru nie mniej niż $\frac{2}{3}$ jej ustawowego składu.

¹⁶ O. Valevskiy. *Problemy pobudovy diievoho mekhanizmu strymyvan i protyvah u derzhavno-upravlinskykh vidnosynakh*, „Derzhavne upravlinnia teorii i praktyka” 2008, nr 1, s. 1-8. Źródło internetowe: www.academy.gov.ua/ej7/doc_pdf/valevsky.pdf [data dostępu: 01.12.2018 r.].

¹⁷ Zakon Ukrainy pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2010, nr 14-15, nr 16-17, poz. 133.

¹⁸ *Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy*, nr 17-rp/2002 vid 17.10.2002 r.

Sąd Konstytucyjny ustalił również, że wymóg konstytucyjny jest warunkiem *sine qua non* funkcjonowania Rady Najwyższej Ukrainy przez cały okres kadencji i nie może być uznany wyłącznie jako warunek konieczny otwarcia pierwszej sesji nowo wybranego parlamentu¹⁹. Brak spełnienia wymogu określonego w art. 82 Konstytucji powoduje brak uprawnienia Rady Najwyższej do realizacji wyznaczonych funkcji ustrojowych. Należy więc przyjąć, że Prezydent Ukrainy w takim przypadku, działając na podstawie art. 90 Konstytucji, mógłby na podstawie uprawnienia o dyskrejonalnym charakterze dokonać przedterminowego rozwiązania parlamentu.

Analiza przepisów Konstytucji pozwala na stwierdzenie, że norma konstytucyjna określająca przyczyny przedterminowego rozwiązania parlamentu ma podwójny charakter. Z jednej strony, spełnia funkcje prewencyjną – celem ustrojodawcy ukraińskiego prezentującego przyczyny przedterminowego rozwiązania Rady Najwyższej jest „oddziaływanie na parlament i stymulowanie jego działań w celu wypełniania funkcji ustrojowych zapewniających prawidłową organizację pracy organu władzy ustawodawczej”. Z drugiej natomiast strony, norma konstytucyjna spełnia funkcję dyscyplinującą w postaci uprawnienia Prezydenta Ukrainy do przedterminowego rozwiązania parlamentu w przypadku zaistnienia jednej z przyczyn wymienionych w części drugiej art. 90 Konstytucji Ukrainy.

¹⁹ Na podstawie norm Konstytucji Ukrainy, w szczególności przepisu art. 81 można przyjąć, że przyczyną braku możliwości przeprowadzenia sesji plenarnej może być wygaśnięcie co najmniej 151 mandatów deputowanych ludowych (więcej niż 1/3 ustawowej większości), na wskutek zaistnienia jednej z przesłanek określonych w art. 81 Konstytucji, w szczególności związanej ze złożeniem oświadczenia o rezygnacji z mandatu deputowanego ludowego, opuszczenia lub nie wejścia przez wybranych deputowanych ludowych Ukrainy w skład frakcji parlamentarnej partii politycznej z list której zostali wybrani do parlamentu ukraińskiego lub opuszczenia tej frakcji. Jak słusznie zauważa K. Eckhardt, wprowadzona w 2004 r. do Konstytucji Ukrainy, instytucja mandatu kolektywnego, rozumianego jako mandat partii jako organizacji, miała na celu stabilizację funkcjonowania Rady Najwyższej. (K. Eckhardt, *Mandat przedstawicielski a tzw. klauzula czechosłowacka (rozważania na tle przepisów Konstytucji Ukrainy)* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi* (red.) Balicki R., Jabłoński M., Wrocław 2018, s. 580.) W praktyce parlamentarnej, zgodnie z zasadami mandatu kolektywnego, zastosowanie wykluczenia z frakcji deputowanych reprezentujących co najmniej 1/3 ustawowej większości składu Rady skutkuje zaistnieniem przesłanki do skorzystania przez Prezydenta z uprawnienia do przedterminowego rozwiązania parlamentu.

Art. 90 Konstytucji zawiera elementy normy kompetencyjnej określającej prawo Prezydenta Ukrainy do przedterminowego rozwiązania parlamentu. Konstrukcja normy pozwala na stwierdzenie, że Prezydent Ukrainy został wyposażony w uprawnienie do rozwiązania parlamentu. Z analizowanej normy prawnej nie wynika nakaz określonego działania głowy państwa wobec parlamentu. Z analizy językowej dotyczącej kompetencji Prezydenta określonych w art. 106 Konstytucji Ukrainy wynika, że Prezydent Ukrainy „rozwiązuje Radę Najwyższą w przypadkach określonych w Konstytucji Ukrainy”. Struktura analizowanego przepisu wskazuje na obligatoryjność działania prawnego głowy państwa. Natomiast, uwzględniając reguły wykładni systemowej i celowościowej, należy raczej przyjąć, że zgodnie z art. 90 Konstytucji, Prezydent Ukrainy ma prawo do skorzystania z określonego środka prawnego w przypadku zaistnienia jednej z przyczyn stanowiących podstawę do rozwiązania parlamentu. Przesądza to o prawie, nie zaś obowiązku głowy państwa²⁰.

Uprawnienie Prezydenta Ukrainy do przedterminowego rozwiązania parlamentu przysługuje w ściśle określonych w Konstytucji Ukrainy przypadkach. Zgodnie z art. 106 Konstytucji Ukrainy, stanowi ono prerogatywę prezydencką i nie podlega kontrasygnacie przez Premiera Ukrainy oraz właściwego ministra. Ustawa zasadnicza nie wskazuje formy prawnej aktu prezydenckiego dotyczącego przedterminowego rozwiązania parlamentu. Z analizy przepisów konstytucyjnych wynika, że właściwym aktem, zgodnie z art. 106 Konstytucji, powinien być dekret prezydenta. Twierdzenie to znajduje dalsze uzasadnienie normatywne. Zgodnie z dekretem o zakresie i porządku przygotowania i wnoszenia projektów aktów Prezydenta Ukrainy²¹ właściwą formą prawną aktu

²⁰ I. Sopilko, D. Bezzubov, Yu. Kornieiev, O. Melnyk, *Konstytucia Ukraini. Naukovo-praktychnyi Komentar*, Kyiv 2017, s. 109.

²¹ *Ukaz Prezydenta Ukrainy pro polozhennia pro poriadok pidhotovky ta vnesennia proektiv aktiv Prezydenta Ukrainy*, Oficyni visnyk Ukrainy, vid 04.12.2006, nr 47, s. 48, poz. 3123, kod aktu 37904/2006.

Prezydenta dotyczącego przedterminowego rozwiązania parlamentu jest dekret²².

Normy konstytucyjne nie określają czasu jakim dysponuje głowa państwa na podjęcie swojego konstytucyjnego uprawnienia i wydanie odpowiedniego aktu w formie dekretu Prezydenta. Należy natomiast założyć, że okres niepewności parlamentarnej nie powinien zaburzać funkcjonowania państwa w dłuższym okresie czasu. Prezydent Ukrainy, wypełniając swoje funkcje ustrojowe i uprawnienia wobec Rady Najwyższej, powinien niezwłocznie podjąć działania mające na celu rozwiązanie narzędziami konstytucyjnymi zaistniałego impasu parlamentarnego.

Nowelizacja Konstytucji Ukrainy dokonana w 2014 r.²³ przywróciła istotny element dotyczący procedury przedterminowego rozwiązania parlamentu. Prezydent Ukrainy przed podjęciem decyzji (w formie dekretu) został zobowiązany do przeprowadzenia konsultacji z Przewodniczącym Rady Najwyższej, jego zastępcami oraz szefami frakcji parlamentarnych²⁴. Przepisy ustawy zasadniczej nie określają charakteru ani formy takich konsultacji. Nie określają również terminu wyznaczonego na przeprowadzenie uzgodnień. Z założenia konsultacje mają charakter niewiązący, więc prawodawca nakłada na Prezydenta jedynie obowiązek ich przeprowadzenia, nie wymaga natomiast uzyskania zgody zainteresowanych podmiotów na podjęcie czynności skutkujących rozwiązaniem parlamentu.

Celem konsultacji jest pozyskanie opinii organów wewnętrznych parlamentu oraz głównych przedstawicieli frakcji parlamentarnych. Prezydent Ukrainy, podejmując decyzję o przedterminowym rozwiązaniu

²² Prezydenta Ukrainy w ramach przyznanego uprawnienia wydał dekrety dotyczące przedterminowego rozwiązania Rady Najwyższej Ukrainy: *Ukaz Prezydenta Ukrainy* vid 24.08.2014, nr 690/2014.

²³ *Zakon Ukrainy pro vidnovlennia dii okremnykh položhen Konstytucii Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP - ukr.), 2014, nr 11, poz. 143.

²⁴ Podobne rozwiązanie prawne funkcjonuje w Konstytucji Francji z 4 października 1958 r. Zgodnie z art. 12 Konstytucji Francji, Prezydent Republiki może, po zasięgnięciu opinii premiera i przewodniczących izb, zarządzić rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego.

parlamentu, powinien jednak zapoznać się ze stanowiskiem zainteresowanych podmiotów. Przyjąć należy, że Prezydent powinien wyznaczyć okres pozwalający na wyrażenie opinii w trybie konsultacji. W ukraińskiej doktrynie podkreśla się, że wprowadzenie do Konstytucji Ukrainy postanowień uzupełniających instytucję przedterminowego rozwiązania parlamentu świadczy o „demokratycznym charakterze czynności skutkujących skróceniem pełnomocnictw parlamentu”. Zwraca się jednak uwagę, że obecna „regulacja normatywna dotycząca procedury konsultacji jest niewystarczająca”²⁵. W mojej ocenie zasady przeprowadzenia konsultacji powinny być szczegółowo uregulowane w Regulaminie Rady Najwyższej jako akcie określającym podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania parlamentu. Konstytucja nie przewiduje sankcji prawnej za niewypełnienie lub jedynie częściowe wypełnienie przez Prezydenta obowiązku konsultacyjnego. Konstytucja Ukrainy nie przewiduje również możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa w przypadku zaniechania realizacji konstytucyjnego obowiązku konsultacji.

Dla pełnej analizy omawianej instytucji rozważenia wymaga możliwość rozwiązania parlamentu przez inny niż Prezydent Ukrainy organ konstytucyjny. Konstytucja Ukrainy nie wprowadziła instytucji samorozwiązania parlamentu²⁶. Przepisy konstytucyjne nie dopuszczają też możliwości realizowania prawa do przedterminowego rozwiązania parlamentu przez organ zastępujący głowę państwa w przypadku nadzwyczajnego opróżnienia urzędu.

²⁵ P. Rudyk, *Komentar do konstytucyjnych zmian*, Kyiv 2008, s. 60.

²⁶ Instytucja taka występuje m.in. na gruncie prawa polskiego. Zgodnie z *Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483) Sejm może skrócić swoją kadencję uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów.

Prawo rozwiązania parlamentu przez Przewodniczącego Rady Najwyższej pełniącego obowiązki Prezydenta Ukrainy podlega konstytucyjnemu wyłączeniu zgodnie z art. 112 Konstytucji Ukrainy. Przepisy Konstytucji Ukrainy nie dopuszczają również przedterminowego rozwiązania parlamentu poprzedzonego przeprowadzeniem ogólnoukraińskiego referendum²⁷.

Konstytucja Ukrainy określa okoliczności pozbawiające prawa Prezydenta do przedterminowego rozwiązania parlamentu. Pierwsze ograniczenie, zgodnie z treścią art. 90 Konstytucji Ukrainy, dotyczy braku możliwości rozwiązania Rady Najwyższej wybranej w wyborach przedterminowych przeprowadzonych po wcześniejszym przedterminowym rozwiązaniu przez Prezydenta Rady Najwyższej Ukrainy poprzedniej kadencji. Rozwiązanie z tej przyczyny nie jest możliwe w ciągu roku od dnia przeprowadzenia wyborów przedterminowych. Prawodawca zdecydował się na przyznanie szczególnej ochrony prawnej parlamentowi wybranemu w wyborach przedterminowych. Analiza celowościowa i funkcjonalna omawianej normy prawnej, prowadzi do wniosku, że celem konstytucyjnej ochrony parlamentu wybranego w wyborach przedterminowych jest przyznanie czasu niezbędnego na prawidłowe rozpoczęcie wykonywania przez nowo wybrany parlament funkcji określonych w przepisach Konstytucji²⁸. Wyłączenie to nie ma zastosowania w przypadku parlamentu pochodzącego z wyborów przeprowadzanych w terminie określonym w ustawie zasadniczej.

²⁷ Zastosowana przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy w orzeczeniu z dnia 16 kwietnia 2008 r. wykładnia legalna przepisów dotyczących referendum daje podstawy do stwierdzenia, że przedmiotem ogólnoukraińskiego referendum nie może być rozwiązanie parlamentu ukraińskiego (*Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy*, nr 6-rp/2008 vid 16.04.2008). W orzeczeniu z dnia 27 marca 2000 Sąd Konstytucyjny Ukrainy za częściowo niekonstytucyjny uznał dekret Prezydenta Ukrainy o ogłoszeniu ogólnoukraińskiego referendum z inicjatywy ludowej (*Ukaz Prezydenta Ukrainy* vid 15.01.2000, nr 65/2000) w zakresie niezgodności przeprowadzenia ogólnoukraińskiego referendum stanowiącym podstawę do rozwiązania parlamentu przez Prezydenta Ukrainy (*Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy*, nr 3-rp/2000 vid 27.03.2000).

²⁸ Szerz. V. Tacii (red.), *Konstytucia...*, s. 635.

Drugie wyłączenie obejmuje brak konstytucyjnej możliwości przedterminowego rozwiązania Rady Najwyższej przez Prezydenta Ukrainy w okresie ostatnich 6 miesięcy trwania kadencji Rady Najwyższej Ukrainy lub kadencji Prezydenta Ukrainy. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wyłączenie to ma szczególne znaczenie dla przestrzegania przez organy władzy państwowej zasady państwa prawnego oraz zasady podziału władzy²⁹. Zastosowane w przepisie prawnym wyłączenie ma na celu utrzymanie równowagi między organami wraz z zagwarantowaniem możliwości wypełniania konstytucyjnych funkcji organów przed zakończeniem ich kadencji. Wyłączenie to dotyczy zarówno głowy państwa, jak i organu władzy ustawodawczej. Prezydent Ukrainy ma obowiązek powstrzymania się od określonego działania w celu terminowego rozwiązania parlamentu z powodu zakończenia kadencji organu.

Analiza przepisów konstytucyjnych pozwala na stwierdzenie, że przyczyną ograniczającą prawo Prezydenta Ukrainy do przedterminowego rozwiązania parlamentu Ukrainy jest również wprowadzenie przez głowę państwa, zgodnie z pkt. 20 i 21 art. 106 Konstytucji Ukrainy, stanu wojennego lub stanu wyjątkowego na Ukrainie albo na określonych jej obszarach³⁰. Jak wynika z art. 83 ustawy zasadniczej, w razie zakończenia kadencji Rady Najwyższej Ukrainy jej kadencję przedłuża się do dnia pierwszego posiedzenia pierwszej sesji Rady Najwyższej Ukrainy wybranej po zniesieniu stanu wojennego lub wyjątkowego. W ocenie A. Steca w stanach szczególnych w państwie organy władzy państwowej powinny mieć zagwarantowane wykonywanie konstytucyjnych zadań w celu zapewnienia stabilności najwyższych organów państwa³¹.

²⁹ Ibidem, s. 636.

³⁰ T. Włodek, *Instytucja rozwiązania Rady Najwyższej Ukrainy w Konstytucji z dnia 28 czerwca 1996 r.* [w:] *Problemy stosowania Konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce* (red.) Grant M., Sobczak J., Lublin 2004, s. 283.

³¹ A. Stec, *Pozycja ustrojowa Prezydenta w systemie Konstytucyjnym Ukrainy (1991–2012)*, Lwów 2014, s. 204.

Warto również wskazać, że w czasie trwania stanu wojennego lub wyjątkowego, zgodnie z art. 64 Konstytucji, ograniczone mogą zostać wolności i prawa obywatelskie, w tym prawo do „wolnego wyboru” i bycia wybranym do organów władzy państwowej (art. 38 Konstytucji Ukrainy). W praktyce ustrojowej oznacza to zakaz przeprowadzania wyborów do organów władzy państwowej w związku z brakiem możliwości realizowania przez obywateli ich praw wyborczych.

Konkludując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że na gruncie prawa ukraińskiego normy konstytucyjne o charakterze generalnym określają ramy normatywne instytucji przedterminowego rozwiązania Rady Najwyższej Ukrainy. W wyniku zmian konstytucyjnych z 2014 r. rozszerzeniu uległ katalog przyczyn stanowiących podstawę do skorzystania przez Prezydenta Ukrainy z uprawnienia przedterminowego rozwiązania parlamentu. Trzeba natomiast dostrzec brak szczegółowych regulacji na poziomie ustawowym pozwalających na realizację prawa głowy państwa zgodnie z treścią norm Konstytucji³². Jak stwierdzono wcześniej, uprawnienie Prezydenta Ukrainy ma na celu „stymulowanie działalności organu przedstawicielskiego”³³ pełniącego szczególną funkcję w systemie organów państwa na Ukrainie. Przepisy Konstytucji Ukrainy przyjmują również konstrukcje okoliczności pozbawiających prawa korzystania przez Prezydenta Ukrainy z instytucji przedterminowego rozwiązania parlamentu.

³² Autor jako jeden z postulatów wysuwa wprowadzenie na wzór polskich rozwiązań prawnych określonego terminu przyznanemu głowie państwa na prawo do skorzystania z przysługującego uprawnienia. Zgodnie z Konstytucją RP, jedną z przyczyn skrócenia kadencji Sejmu RP przez Prezydenta RP jest brak przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej do podpisu projektu ustawy budżetowej w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej. Prezydent Rzeczypospolitej może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu.

³³ P. Rudyk, *Komentar...*, s. 59.

3.2. Zarządzanie przedterminowych wyborów do Rady Najwyższej

Konstytucja Ukrainy z 1996 r. przyznaje Prezydentowi Ukrainy dodatkowe uprawnienia, których wykonywanie wpływa na organizację Rady Najwyższej. Na podstawie przeprowadzonej analizy wyróżnić można kompetencję głowy państwa wobec parlamentu realizowaną w formie zarządzania przedterminowych wyborów do Rady Najwyższej Ukrainy.

Zgodnie z art. 77 Konstytucji Ukrainy wybory przedterminowe do Rady Najwyższej Ukrainy zarządza Prezydent Ukrainy i przeprowadza się je w ciągu sześćdziesięciu dni od dnia opublikowania decyzji o przedterminowym zakończeniu kadencji Rady Najwyższej Ukrainy. Zarządzenie wyborów przedterminowych do Rady Najwyższej jest bezpośrednim skutkiem rozwiązania parlamentu ukraińskiego³⁴. Przepisy konstytucyjne wyposażyły głowę państwa w uprawnienie do rozwiązania parlamentu w ściśle określonych w ustawie zasadniczej przypadkach oraz w obowiązek podjęcia określonego działania w postaci zarządzania przedterminowych wyborów do Rady Najwyższej.

Zarządzenie przez Prezydenta Ukrainy przedterminowych wyborów do Rady Najwyższej jest przejawem realizowania przez głowę państwa funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej, wyrażanej w art. 106 Konstytucji Ukrainy. Rolą głowy państwa jest zapewnienie gwarancji funkcjonowania organów władzy, a zarządzenie przedterminowych wyborów jest jego ustrojowym obowiązkiem. Prawodawca ukraiński nie zdecydował się na przyjęcie w Konstytucji Ukrainy konstrukcji zarządzania przez głowę państwa wyborów parlamentarnych przeprowadzanych w trybie zwykłym, określając w art. 77 Konstytucji, wyraźny ich termin. Wybory do organu

³⁴ Autor w podrozdziale „Przedterminowe rozwiązanie Rady Najwyższej” zdefiniował termin „rozwiązanie parlamentu” jako przedterminowe zakończenie kadencji Rady Najwyższej, dokonane w formie aktu przez Prezydenta Ukrainy jako organu konstytucyjnego wyłącznie uprawnionego do rozwiązania parlamentu w przypadkach ściśle określonych w Konstytucji Ukrainy i skutkujące przeprowadzeniem przedterminowych wyborów do Rady Najwyższej Ukrainy.

władzy ustawodawczej odbywają się w ostatnią niedzielę października w piątym roku kadencji Rady Najwyższej. Zasady przeprowadzania wyborów deputowanych ludowych Ukrainy określa ustawa z dnia 17 listopada 2011 r. o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy³⁵.

Jak wynika z art. 106 Konstytucji Ukrainy, Prezydent wykonuje obowiązek zarządzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych jako prerogatywę prezydencką do ważności, której nie jest wymagany współpodpis Premiera Ukrainy oraz ministra właściwego za wykonanie aktu³⁶. Przepisy ustawy zasadniczej nie wskazują formy aktu prezydenckiego dla tej czynności. Na podstawie przepisów ustawy o wyborze deputowanych narodowych Ukrainy należy stwierdzić, że zgodnie z art. 16 ustawy Prezydent Ukrainy wydaje dekret o przedterminowym rozwiązaniu Rady Najwyższej i przeprowadzeniu wyborów przedterminowych³⁷. Wybory przedterminowe odbywają się w ostatnią niedzielę sześćdziesiątego dnia po dacie opublikowania dekretu Prezydenta Ukrainy. Procedura wyborcza rozpoczyna się kolejnego dnia po dniu ogłoszenia dekretu Prezydenta Ukrainy.

³⁵ *Zakon Ukrainy pro wybory narodnykh deputativ Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2012, nr 10-11, poz. 73.

³⁶ Zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy o Gabinetie Ministrów (*Zakon Ukrainy pro Kabinet Ministriv Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP), 2014, nr 13, poz. 222.) Premier Ukrainy oraz minister właściwy do wykonania spraw będących przedmiotem dekretu Prezydenta dokonują współpodpisania aktu prezydenta w ciągu pięciu dni od jego doręczenia. Zasady udzielania podpisu reguluje również § 106 Regulaminu Gabinetu Ministrów (*Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy pro zatverdzhennia Rehlamentu Kabinetu Ministriv Ukrainy*, Oficiinyi Visnyk Ukrainy vid 03.08.2007, nr 54, s. 21, poz. 2180, kod aktu 40517/2007).

³⁷ Po wydarzeniach tzw. Rewolucji Godności i wyborach prezydenckich, prezydent Ukrainy Petro Poroszenko w dniu 27 sierpnia 2014 r. wydał dekret o przedterminowym rozwiązaniu Rady Najwyższej Ukrainy i przeprowadzeniu przedterminowych wyborów (*Ukaz Prezydenta Ukrainy pro dostrokovoe prypynennnia povnovazhen Verkhovnoi Rady Ukrainy ta pozacherhovyykh vyboriv*, Oficiinyi visnyk Prezydenta Ukrainy vid 27.08.2014, nr 36, s. 3, poz. 1544).

3.3. Kompetencje Prezydenta dotyczące funkcjonowania Rady Najwyższej

Prezydent Ukrainy został wyposażony w konstytucyjnie zagwarantowane kompetencje mające na celu instytucjonalne oddziaływanie na funkcjonującą Radę Najwyższą Ukrainy. Zaliczamy do nich prawo do zwoływania sesji nadzwyczajnych parlamentu oraz przedstawiania corocznych oraz nadzwyczajnych orędzi o stanie państwa do Rady Najwyższej Ukrainy. Niezbędne wydaje się również przedstawienie zakresu działań oficjalnego przedstawiciela głowy państwa w parlamencie oraz próba oceny jego udziału w pracach organu władzy ustawodawczej.

Oficjalny Przedstawiciel Prezydenta Ukrainy w Radzie Najwyższej funkcjonuje na podstawie dekretu Prezydenta Ukrainy z dnia 15 lutego 2008 r.³⁸ Podstawowym celem jego działalności jest zapewnienie stałego kontaktu między Radą Najwyższą Ukrainy a Prezydentem Ukrainy³⁹. Przedstawiciel Prezydenta powoływany jest przez głowę państwa na okres trwania kadencji Prezydenta. Głównym zadaniem Przedstawiciela, zgodnie z art. 4 dekretu, jest wykonywanie w imieniu głowy państwa uprawnień wynikających z konstytucyjnie i ustawowo określonych kompetencji głowy państwa wobec parlamentu. Przedstawiciel reprezentuje głowę państwa na posiedzeniach parlamentu i komitetów parlamentarnych oraz wykonuje inne szczegółowe zadania uregulowane w dekreście regulującym jego status.

Prezydent Ukrainy w wykonywaniu swoich kompetencji w procesie ustawodawczym na „etapie wewnątrzparlamentarnym”, wypełnia swoje konstytucyjne kompetencje przez swojego Przedstawiciela, który wyposażony został w instrumenty prawne pozwalające na prezentację na posiedzeniach parlamentu projektów ustaw wnoszonych przez Prezydenta

³⁸ *Ukaz Prezydenta Ukrainy pro Polozhennia pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Verkhovnij Radi Ukrainy*, Oficiini Visnyk Ukrainy vid 29.02.2008, nr 13, s. 6, kod aktu 42222/2008.

³⁹ Tak też. Ya Bernaziuk, *Konstytuciini osnovy pravotvorchosti prezydenta Ukrainy*, Kherson 2013, s. 174.

Ukrainy oraz udział w pracach parlamentarnych związanych z rozpatrywaniem projektów ustaw wnoszonych przez inne podmioty inicjatywy ustawodawczej (w szczególności dotyczących stosunków między parlamentem a głową państwa) wraz z możliwością składania określonych wniosków. Przepisy dekretu nie wykluczają nawet możliwości składania przez Przedstawiciela wniosków i propozycji w przypadku rozpoznawania innych spraw podlegających planowanej regulacji ustawowej. Zdaniem W. Pihenki, udział oficjalnego przedstawiciela głowy państwa w parlamencie wpływa pozytywnie na efektywność procesu ustawodawczego. Udział przedstawiciela głowy państwa ma na celu zintensyfikowanie działań ustawodawczych między Prezydentem Ukrainy a organami kierowniczymi Rady Najwyższej Ukrainy oraz deputowanymi⁴⁰. Dodatkowo, dekret Prezydenta Ukrainy o zatwierdzeniu procedury przygotowania projektów ustawodawczych oraz innych dokumentów wnoszonych przez Prezydenta Ukrainy do Rady Najwyższej Ukrainy⁴¹ stanowi, że głowa państwa może wyznaczyć i upoważnić swojego Przedstawiciela do udziału w procesie ustawodawczym w parlamencie celem przedstawienia na posiedzeniach plenarnych projektu ustawy, udziału w dyskusji oraz udzielania niezbędnych wyjaśnień dotyczących przepisów planowanej ustawy oraz złożonych propozycji i poprawek.

Do zadań Przedstawiciela Prezydenta Ukrainy należy również utrzymywanie bieżących kontaktów z organami kierowniczymi i pomocniczymi parlamentu oraz przedstawicielami frakcji parlamentarnych.

Warto wskazać, że przepisy konstytucyjne nie regulują funkcji Przedstawiciela głowy państwa w parlamencie ukraińskim. Ta instytucja

⁴⁰ V. Pihenko, *Roli postiinykh predstavnykiv Prezydenta i Uriadu w zakonodavchomu procesi*, „Visnyk Prohramy sprianiia Parlamentovi Ukrainy” 1999, nr 5, s. 14-16.

⁴¹ *Ukaz Prezydenta Ukrainy pro zatverdzhennia polozhennia pro poriadok roboty z zakonoproektamy ta inshymy dokumentamy shcho vnosiatsia Prezydentom Ukrainy na rozhlid Verkhovnoi Rady Ukrainy*, Oficiyni Visnyk Ukrainy vid 03.05.2006, nr 16, s. 110, poz. 1175, kod aktu 36010/2006).

prawna ma charakter pomocniczy i nie może wypełnić innych zadań niż te, które zostały wyszczególnione w akcie prawnym regulującym jego status. W szczególności, Przedstawiciel Prezydenta Ukrainy nie pełni zastępstwa rozumianego jako zastępstwo głowy państwa w przypadku opróżnienia urzędu głowy państwa, o której mowa w art. 109 Konstytucji Ukrainy.

Kolejne uprawnienie Prezydenta Ukrainy mające wpływ na organizację pracy Rady Najwyższej dotyczy zwoływania sesji nadzwyczajnych. Zgodnie z art. 83 Konstytucji Ukrainy, sesje nadzwyczajne Rady Najwyższej Ukrainy wraz z określonym porządkiem dziennym zwołuje Przewodniczący Rady Najwyższej na żądanie Prezydenta Ukrainy albo na żądanie deputowanych ludowych Ukrainy, stanowiących nie mniej niż jedną trzecią ustawowego składu Rady Najwyższej Ukrainy⁴². Analizując instytucję sesji nadzwyczajnych ukraińskiego parlamentu niezbędne jest ustalenie przyczyn normatywnych zwoływania sesji nadzwyczajnych, trybu ich zwoływania oraz spraw, które mogą być przedmiotem sesji nadzwyczajnych parlamentu.

Zdaniem D. Belowa, prawo żądania zwołania sesji nadzwyczajnej parlamentu należy do podstawowych narzędzi wpływu głowy państwa na funkcjonowanie organu władzy ustawodawczej⁴³. Skorzystanie z tego prawa przez Prezydenta Ukrainy rodzi obowiązek po stronie Przewodniczącego Rady Najwyższej do wszczęcia procedury zwołania sesji nadzwyczajnej. Analiza normy art. 83 Konstytucji pozwala ustalić, że prawodawca nakłada na Prezydenta Ukrainy oraz na grupę deputowanych ludowych Ukrainy obowiązek opracowania projektu porządku obrad sesji nadzwyczajnej. Przepisy ustawy zasadniczej nie określają przesłanek stanowiących podstawę

⁴² Jak wynika z art. 83 Konstytucji Ukrainy sesje zwyczajne Rady Najwyższej Ukrainy rozpoczynają się w pierwszy wtorek lutego i w pierwszy wtorek września każdego roku. Zdaniem W. Tacijia przyjęcie w Konstytucji Ukrainy dziennych okresów rozpoczęcia sesji zwyczajnych Rady Najwyższej ma na celu zabezpieczenie prawidłowego funkcjonowania Rady Najwyższej jako jedyne organu władzy ustawodawczej bez wpływu innych organów władzy na jego działalność. (V. Ya. Tacii (red.), *Konstytucija...*, s. 578).

⁴³ D. Belov, *Problemy reformuvannia derzhavnoi vłady w umovakh novoi paradyhmy ukrainskoho konstytucjonalizmu*, Naukovyi Visnyk Uzhhorodskoho Nacionalnoho Universytetu, Serii Pravo, Visnyk 19, Tom I, Użhorod 2012, s. 141.

żądania zwołania posiedzenia⁴⁴. W mojej ocenie, żądanie zwołania nadzwyczajnej sesji powinno dotyczyć spraw wynikających z funkcji ustrojowych podmiotu występującego z tym żądaniem. Prezydent Ukrainy powinien występować z żądaniem w sprawach wynikających z jego funkcji i zadań ustrojowych określonych art. 102 i 106 Konstytucji Ukrainy, w szczególności z zakresu polityki zagranicznej i spraw bezpieczeństwa narodowego. Aktualnie przepisy Konstytucji i Regulaminu Rady Najwyższej nie określają zakresu przedmiotowego spraw, które mogą być wyłącznie wniesione przez Prezydenta lub deputowanych ludowych Ukrainy⁴⁵.

Szczegółowe zasady organizacji sesji nadzwyczajnych reguluje art. 11 Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy. Zgodnie z Regulaminem, inicjator zwołania sesji (tj. Prezydent Ukrainy lub grupa uprawnionych deputowanych) jest zobowiązany do przedłożenia podpisanego i uzasadnionego żądania zwołania nadzwyczajnej sesji parlamentu oraz przedstawienia projektów dokumentów które będą przedmiotem nadzwyczajnego posiedzenia. Jak wynika z art. 11 ust. 2 sesja nadzwyczajna jest zwoływana przez Przewodniczącego Rady Najwyższej nie później niż w ciągu siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku o jej zwołanie. Uchwała przewodniczącego parlamentu w sprawie zwołania nadzwyczajnej sesji Rady Najwyższej zostanie opublikowana w urzędowym publikatorze Głos Ukrainy⁴⁶ nie później niż na trzy dni przed jej otwarciem, wskazując sprawy będące przedmiotem posiedzenia Rady Najwyższej⁴⁷.

⁴⁴ Tak też: V.Ya. Tacji (red.), *Konstytucija...*, s. 578-579.

⁴⁵ Jak stwierdza W. Tacji, prawne zabezpieczenie możliwości zwołania sesji nadzwyczajnej przez grupę deputowanych jest zabezpieczeniem prawa opozycji parlamentarnej do reagowania i inicjowania prac parlamentu związanych z propozycjami wnoszonymi przez uprawnioną grupę deputowanych (Ibidem, s. 578.).

⁴⁶ Zgodnie z dekretem Prezydenta Ukrainy z dnia 10 czerwca 1997 r o ogłaszaniu aktów normatywnych, „Głos Ukrainy” to urzędowy dziennik publikacyjny, w którym zamieszczane są teksty ustaw oraz innych aktów Rady Najwyższej (*Ukaz Prezydenta Ukrainy pro poriadok oficiinoho opryliudnennia normatyvno-pravovykh aktiv ta nabrannia nymy czynnosti*, Oficiinyi Visnyk Ukrainy vid 1997, nr 24, s. 11, kod aktu 1031/1997).

⁴⁷ We wskazanym terminie przekazuje się również niezbędne materiały do deputowanych ludowych Ukrainy (art. 11 ust. 3 Regulaminu Rady Najwyższej).

Ostatnie zagadnienie dotyczy organizacji posiedzenia Rady Najwyższej na skutek wydania przez Prezydenta Ukrainy dekretu o wprowadzeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego na Ukrainie lub jej określonych obszarach. Zgodnie z art. 83 ust. 3 Konstytucji Ukrainy, Rada Najwyższa ma obowiązek zebrania się w ciągu dwóch dni od wydania dekretu⁴⁸. Celem posiedzenia, zgodnie z art. 85 Konstytucji jest zatwierdzenie dekretu o wprowadzeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego na Ukrainie bądź na jej określonych terenach. Pojawia się zatem pytanie, czy Rada Najwyższa ma obowiązek zatwierdzenia dekretu Prezydenta w całości, czy też może nanieść określone poprawki i dokonać akceptacji z przegłosowanymi zmianami. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 12 maja 2015 r. o reżimie prawnym stanu wojennego⁴⁹ Prezydent Ukrainy niezwłocznie występuje do Rady Najwyższej z wnioskiem o zatwierdzenie dekretu wraz z przedłożeniem projektu odpowiedniej ustawy. Dekret Prezydenta Ukrainy w sprawie wprowadzenia stanu wojennego na Ukrainie lub na wskazanych obszarach, zatwierdzony przez Radę Najwyższą, jest ogłoszony oficjalnie wraz z ustawą o zatwierdzeniu takiego dekretu Prezydenta Ukrainy.⁵⁰

Warto wskazać, że stan wojenny na określonych obszarach Ukrainy obowiązywał w dniach od 26 listopada 2018 r. do 26 grudnia 2018 r. Stan wojenny w wyszczególnionych obwodach⁵¹ został wprowadzony na podstawie dekretu Prezydenta Ukrainy z dnia 26 listopada 2018 r.⁵²,

⁴⁸ Zgodnie z art. 6 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego, dekret Prezydenta określa: uzasadnienie potrzeby wprowadzenia stanu wojennego, granice wyznaczonego terytorium, na którym wprowadzono stan wojenny, czas wprowadzenia i termin, na jaki jest wprowadzony, zadania organów i administracji wojskowej, wykaz konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela, które są czasowo ograniczeni w związku z wprowadzeniem stanu wojennego.

⁴⁹ *Zakon Ukrainy pro pravovyi rehym voiennoho stanu*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2015, nr 28, poz. 250.

⁵⁰ Akty wchodzą w życie w dniu ich ogłoszenia.

⁵¹ Stan wojenny obowiązywał na obszarach: obwód winnicki, ługański, mikołajowski, odeski, sumski, charkowski, czernihowski, a także doniecki, zaporoski oraz chersoński a także na wewnętrznych wodach rejonu azowsko-kerczańskiego.

⁵² *Ukaz Prezydenta Ukrainy pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini*, Oficiiniy Visnyk Ukrainy vid 11.12.2018, nr 95, s. 13, poz. 3132, kod aktu 92394/2018.

zatwierdzonego ustawą z dnia 26 listopada 2018 r.⁵³ Jak wynika z treści ustawy zatwierdzająca dekret Prezydenta Ukrainy, Rada Najwyższa dokonała zmiany treści dekretu głowy państwa, ograniczając zasięg obowiązywania stanu wojennego na Ukrainie.

W świetle prezentowanego zagadnienia dotyczącego udziału głowy państwa w organizacji Rady Najwyższej istotne wydaje się określenie charakteru i znaczenia prawnego orędzi Prezydenta Ukrainy oraz ich wpływu na funkcjonowanie nie tylko organu władzy ustawodawczej, ale również całego systemu organów władzy państwowej. Zagadnieniem wartym rozważenia jest również ustalenie stopnia oddziaływania orędzi Prezydenta jako czynnika mającego wpływ na kształtowanie polityki państwa, w tym na tworzenie aktów normatywnych kształtujących poszczególne obszary życia społecznego.

Jednym z zadań Prezydenta Ukrainy, zgodnie z normą art. 106 Konstytucji Ukrainy, jest zwracanie się z orędziami do narodu i z corocznymi oraz nadzwyczajnymi orędziami o stanie państwa do Rady Najwyższej Ukrainy. Norma konstytucyjna wyznacza trzy podstawowe rodzaje orędzi głowy państwa: a) orędzia do narodu, b) coroczne orędzia wygłaszane przed Radą Najwyższą, c) nadzwyczajne orędzia wygłaszane przed Radą Najwyższą.

Elementem dalszej analizy będą przemówienia głowy państwa wygłaszane przed ukraińskim parlamentem. Przepis Konstytucji wskazuje, że przedmiotem orędzia jest przedstawienie informacji o stanie państwa. Powyższy przepis uzupełnia art. 85 Konstytucji, który wskazuje, że Rada Najwyższa wysłuchuje corocznych i nadzwyczajnych orędzi Prezydenta Ukrainy o wewnętrznej i zewnętrznej sytuacji Ukrainy. Normy zawarte w Konstytucji Ukrainy wyznaczają więc ogólne ramy prawne orędzi

⁵³ *Zakon Ukrainy pro zatverdzhennia Ukazu Prezydenta Ukrainy „Pro vvedennia voiennoho stanu w Ukraini”*, Vidomosti Verkhovnoii Rady (BBP – ukr.), 2018, nr 48, poz. 381.

Prezydenta, rodzaje oraz ich przedmiot. Normy konstytucyjne uzupełnione są przez akty prawne niższego rzędu, które uszczegóławiają zasady i cele orzędzi prezydenckich.

Analiza postanowień Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy pozwala na określenie elementów identyfikujących poszczególne rodzaje orzędzi Prezydenta Ukrainy skierowanych do Rady Najwyższej Ukrainy. Coroczne orzędzia głowy państwa prezentowane są na posiedzeniu plenarnym parlamentu Ukrainy do 31 marca każdego roku. Nadzwyczajne orzędzie głowy państwa o wewnętrznej i zewnętrznej sytuacji Ukrainy przedstawiane jest na pierwszym posiedzeniu nowo wybranej Rady Najwyższej. Cechą wspólną orzędzi jest brak możliwości głosowania parlamentu nad orzędziem Prezydenta.

Podstawy normatywne instytucji orzędzia Prezydenta Ukrainy wyznacza ustawa z dnia 1 lipca 2010 r. dotycząca zasad realizacji przez władze państwowe polityki wewnętrznej i zewnętrznej Ukrainy⁵⁴. Zgodnie z art. 12 ustawy Prezydent jako głowa państwa, gwarant suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy definiuje i koryguje zasady wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwa, uwzględniając aktualny stan państwa m.in. przez coroczne i nadzwyczajne orzędzia składane przed Radą Najwyższą Ukrainy.

Tak sformułowany przepis prawny daje podstawę do przyjęcia stanowiska, zgodnie z którym orzędzia stanowią narzędzie Prezydenta Ukrainy nie tylko o charakterze informacyjnym, lecz również politycznym w postaci podjęcia określonego działania przez Radę Najwyższą Ukrainy⁵⁵.

Przepisy określają miejsce i rolę orzędzi Prezydenta Ukrainy do Rady Najwyższej w katalogu ważnych, określonych w Konstytucji kompetencji głowy państwa. Jak wynika z postanowień dekretu Prezydenta Ukrainy

⁵⁴ *Zakon Ukrainy pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2010, nr 40, poz. 527.

⁵⁵ Szerzej na temat orzędzi Prezydenta Ukrainy piszą: I. Zhylyavev, *Poslannia Prezydenta Ukrainy: kontseptualno-istrychnyi analiz*, „Pravova informatyka” 2006, nr 4.; Z. Borysovych, *Poslannia Prezydenta Ukrainy iak instrument derzhavnoi polityky*, „Stratehichni priorytety” 2007, nr 1.

z dnia 9 kwietnia 1997 w sprawie corocznych orędzi Prezydenta Ukrainy do Rady Najwyższej⁵⁶, orędzia głowy państwa stanowią „oficjalne dokumenty” wydawane przez Prezydenta Ukrainy, które zawierają analizy stanu obecnego dotyczącego sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej państwa wraz ze wskazaniem kierunków dalszej działalności organów władzy państwowej. Przepisy dekretu dopuszczają dołączenie do przesłań Prezydenta Ukrainy projektów aktów normatywnych stanowiących podstawę do podjęcia procesu legislacyjnego w Radzie Najwyższej. Wraz z przesłaniem Prezydenta Ukrainy⁵⁷ do Rady Najwyższej, Gabinet Ministrów składa roczne sprawozdanie dotyczące rozwoju ekonomicznego i społecznego. Postanowienia dekretu uszczegóławiają konstytucyjnie zakreślone ramy przedmiotowe orędzia zawierającego przede wszystkim analizę stanu państwa.

Przepisy Konstytucji Ukrainy oraz innych aktów normatywnych nie definiują pojęcia orędzi głowy państwa. Na podstawie norm konstytucyjnych możemy przyjąć twierdzenie, zgodnie z którym orędzie stanowi prerogatywę głowy państwa niewymagającą kontrasygnaty Premiera Ukrainy oraz właściwego ministra. Może być ona wykonywana wyłącznie osobiście przez Prezydenta Ukrainy, gdyż realizowanie tej prerogatywy w przypadku zastępstwa głowy państwa przez Przewodniczącego Rady Najwyższej jest z mocy przepisów konstytucyjnych wyłączone. Przepisy Regulaminu Rady Najwyższej zakazują przeprowadzania debaty i głosowania nad orędziem, które stanowi jedną z niewładczych form działania głowy państwa wobec parlamentu.

Niezbędne jest zatem określenie podstawowych celów orędzia Prezydenta Ukrainy. Należy do nich nie tylko przekazanie przez głowę

⁵⁶ *Ukaz Prezydenta Ukrainy pro shchoroczni poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy*, Oficiinyi Visnyk Ukrainy vid 1997, nr 16, s. 17, kod aktu 566/1997.

⁵⁷ Autor celowo stosuje zamiennie sformułowanie „przesłanie Prezydenta Ukrainy” jako synonim „orędzia Prezydenta Ukrainy.”

państwa informacji o stanie wewnętrznym i zewnętrznym państwa, tak jak wynika bezpośrednio z przepisów ustawy zasadniczej, ale również kształtowanie przez Prezydenta polityki państwa i wpływanie na organizację pracy Rady Najwyższej Ukrainy. Tak sformułowane cele pozwalają na określenie podstawowych funkcji, jakie spełnia orędzie Prezydenta Ukrainy. Zdaniem autora konkretyzacją przedstawionych celów orędzia są funkcje o charakterze: informacyjnym, politycznym, programowym oraz organizacyjnym.

Funkcja informacyjna orędzia Prezydenta Ukrainy związana jest z postrzeganiem orędzia głowy państwa jako formy „instytucjonalnego kontaktu między prezydentem a organem władzy ustawodawczej”⁵⁸. Funkcja ta jest realizowana przez powstanie konstytucyjnego obowiązku informacyjnego o stanie państwa realizowanego przez Prezydenta Ukrainy⁵⁹. Zgodnie z poglądem F. Burczaka, orędzie stanowi obowiązek informacyjny głowy państwa wobec deputowanych ludowych o planowanych kierunkach polityki państwa⁶⁰.

W literaturze przedmiotu prezentowane są odmienne stanowiska dotyczące instytucji orędzia jako prawa lub jako obowiązku głowy państwa. Analiza aktów prawnych odnoszących się do instytucji orędzia, jak również dostępnej literatury pozwala stwierdzić, że Prezydent Ukrainy jest zobowiązany do przedstawienia corocznego orędzia o stanie państwa do Rady Najwyższej Ukrainy⁶¹. Natomiast przepisy te nie przewidują sankcji prawnych za niedopełnienie tego konstytucyjnego obowiązku.

⁵⁸ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 237; A. Olechno, *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996–2005)*, Toruń 2009, s. 15.

⁵⁹ Tak też. Ya. Bernaziuk, *Konstytuciini osnovy pravotvorchosti prezydenta Ukrainy*, Kherson 2013, s. 184.

⁶⁰ F.H. Burczak, *Prezydent Ukrainy*, Kyiv 1997, s. 24.

⁶¹ Wartym uwagi jest uchwała Rady Najwyższej Ukrainy o corocznym orędziu Prezydenta Ukrainy o wewnętrznej i zewnętrznej sytuacji Ukrainy (*Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy pro shchorichne Poslannia Prezydetna Ukrainy pro vnutrishnie i zovnishnie stanovyshche Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2007, nr 27, poz. 378) będącego reakcją Rady Najwyższej Ukrainy na brak przedstawienia przez Prezydenta Wiktorii Juszczenkę corocznego orędzia o stanie

Funkcja polityczna orzędzia związana jest z wykonywaniem przez Prezydenta Ukrainy jego funkcji ustrojowych określonych w Konstytucji, w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa w znaczeniu wewnętrznym oraz zewnętrznym oraz prowadzeniem bieżącej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Uważam, że przyznanie Prezydentowi Ukrainy nowej funkcji ustrojowej na podstawie zmian Konstytucji z 2019 r.⁶² wyznacza również obowiązek prezentacji w orędziu prezydenta stanu przygotowania państwa do przystąpienia do Unii Europejskiej oraz Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

Zgodnie z przepisami Konstytucji Ukrainy Prezydent Ukrainy wykonuje szereg zadań o znaczeniu ustrojowym, które oddziałują na tryb funkcjonowania Rady Najwyższej Ukrainy. Znajduje to odzwierciedlenie w orzecznictwie konstytucyjnym. Jak ustalił Sąd Konstytucyjny Ukrainy w orzeczeniu z dnia 15 stycznia 2009 r.⁶³, Prezydent Ukrainy poprzez zagwarantowane konstytucyjnie kompetencje, w tym coroczne i nadzwyczajne orędzia do Rady Najwyższej Ukrainy, stosuje „odpowiednie środki wpływania na działalność podmiotów w zakresie realizowania polityki zagranicznej w celu zapewnienia bezpieczeństwa Ukrainy”. Jak stwierdziła I. Bernaziuk, tak sformułowane przez Sąd Konstytucyjny uprawnienia głowy państwa przesądzają o politycznym charakterze orędzia Prezydenta Ukrainy⁶⁴. Należy się zgodzić z stanowiskiem zaprezentowanym przez I. Bernaziuk, zwłaszcza że w przypadku konfliktu z parlamentem orędzia Prezydenta mogą prezentować polityczne stanowisko głowy państwa

państwa w 2006 r. Zgodnie z uchwałą, Rada Najwyższa Ukrainy zwróciła uwagę na niewypełnienie przez Prezydenta Ukrainy obowiązku konstytucyjnego, jednocześnie kierując prośbę o złożenie wymaganego corocznego orędzia do Rady Najwyższej Ukrainy w trybie pilnym.

⁶² *Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy (shchodo stratehichnoho kursu derzhavy na nabuttia povnopravnogo chlenstva Ukrainy v Yevropeiskomu Soiuzi ta v Orhanizacii Pivnichnoatlantychnoho dohovoru)*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2019, nr 9, poz. 50.

⁶³ Rishennia Konstytuciiinoho Sudu Ukrainy, nr 2-rp/2009 vid 15.01.2009.

⁶⁴ I.M. Bernaziuk, *Konstytuciiino-pravova pryroda poslan Prezydentna Ukrainy*, „Naukovyi Visnyk Uzhhorodskoho nacionalnoho Universytetu” 2015, t. I, nr 34, s. 59.

wpływające na wzajemne relacje w systemie organów państwa⁶⁵. Oficjalne przesłania Prezydenta Ukrainy mają za zadanie przedstawienie stanu państwa, a w sytuacji kryzysu politycznego stanowić mogą „formę dialogu w celu rozwiązania powstałego sporu o podłożu politycznym”⁶⁶.

Funkcja programowa orzędzi Prezydenta Ukrainy związana jest bezpośrednio z realizacją zasad i norm konstytucyjnych określonych w ustawie zasadniczej Ukrainy. Prezydent jako gwarant przestrzegania Konstytucji Ukrainy oraz praw i wolności człowieka i obywatela w corocznych i nadzwyczajnych orędziach do Rady Najwyższej dotyczących wewnętrznej i zewnętrznej sytuacji państwa powinien odnosić się do zasad naczelnych i wartości leżących u podstaw Konstytucji Ukrainy. Prezydent Ukrainy przez orędzia powinien „określać ogólną strategię rozwoju państwa zgodnie z ideą demokratycznego państwa prawnego ustanowioną przez Konstytucję Ukrainy”⁶⁷. Zdaniem części przedstawicieli ukraińskiej doktryny, funkcja programowa orzędzi Prezydenta Ukrainy polega na tym, że rezultatem orzędzia głowy państwa jest „wyznaczenie przez głowę państwa kierunku i zakresu działań dla parlamentu w sferze ustawodawczej”⁶⁸. Zgodnie z postanowieniami przywołanego wcześniej dekretu Prezydenta Ukrainy zaprezentowane orędzie głowy państwa przed Radą Najwyższą Ukrainy, zawierające analizę stanu państwa, powinno być „brane pod uwagę w pracach Gabinetu Ministrów Ukrainy i innych urzędów centralnej administracji państwowej”⁶⁹, świadczyć to może o jego programowym charakterze.

Funkcja organizacyjna orzędzi prezydenckich związana jest z funkcjonowaniem i organizacją pracy Rady Najwyższej Ukrainy.

⁶⁵ V. Shatilo, *Teretychni problemy instytutu prezydentstva v Ukraini*, Kyiv 2005, s. 148.

⁶⁶ M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom II, Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 689.

⁶⁷ Tak też: O. Skrypiuk, V. Fedorenko, Yu. Barabash, Ya. Bernaziuk, *Normotvorcha diialnist Prezydenta Ukrainy ta ii normoproektne zabezpechennia*, Kyiv 2011, s. 141.

⁶⁸ Ya. Bernaziuk, *Poslannia Prezydenta Ukrainy do narodu ta do Verkhovnoii Rady Ukrainy jak oficiini dokumenty (akty) hlavy derzhavy*, „Forum prava” 2010, nr 4, s. 64.

⁶⁹ Ibidem, s. 64.

Prezydent Ukrainy, przedstawiając aktualną sytuację wewnętrzną i zagraniczną Ukrainy, może inspirować działalność ustawodawczą parlamentu. Ta funkcja może być szczególnie widoczna w przypadkach nadzwyczajnych orędzi głowy państwa wygłaszanych na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego parlamentu. Prezydent Ukrainy poprzez wygłoszenie przesłania do parlamentu może wytyczyć przyszłe, istotne zadania legislacyjne w obszarze wewnętrznego i zewnętrznego działania państwa, stojące przed nową kadencją Rady Najwyższej.

Interesujący pogląd dotyczący charakteru prawnego orędzia Prezydenta Ukrainy prezentuje V. Coklan, twierdząc, że „orędzie głowy państwa stanowi specyficzny akt Prezydenta Ukrainy zaliczany do źródeł prawa konstytucyjnego”⁷⁰. Rozważenia wymaga, czy akt ten może być zaliczany do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na Ukrainie. Jak stwierdzono powyżej, orędzie stanowi akt urzędowy Prezydenta Ukrainy. Ma on formę pisemną i zawiera szczegółową analizę sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej Ukrainy. Nie zawiera zatem norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Należy przyjąć, że jest to akt urzędowy Prezydenta Ukrainy „o charakterze uroczystym i politycznym”, zawiera on szczegółową i pogłębioną analizę stanu państwa”⁷¹. Nie może zatem być uznany za źródło prawa powszechnie obowiązującego. Na uwagę zasługuje stanowisko V. Szapowala, który twierdzi, że orędzia Prezydenta Ukrainy jako uprawnienie głowy państwa nie stanowią źródeł prawa powszechnie obowiązującego w świetle przepisów Konstytucji Ukrainy⁷². Z poglądem tym należy się zgodzić.

⁷⁰ V. Coklan, *Systema suchasnykh dzherel konstytucijnoho prava*, Kyiv 2009, s. 138.

⁷¹ W celu przygotowania corocznego orędzia Prezydenta Ukrainy, głowa państwa powołuje specjalną grupę odpowiedzialną za przygotowanie analizy stanu państwa. Zasady przygotowania corocznego orędzia Prezydenta Ukrainy i powołania grupy ds. analiz reguluje rozporządzenie Prezydenta Ukrainy z dnia 9 sierpnia 2018 r. (*Rozporiadzhennia Prezydenta Ukrainy pro pidhotovky proektu shchorichnoho Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy pro vnurishnie i zovnishnie stanovyshche Ukrainy*, Oficiyni visnyk Prezydenta Ukrainy, vid 17.08.2018 - 2018 r., nr 20, s. 6, poz. 335).

⁷² V. Shapoval, *Konstytucijne pravo zarubizhnykh krain*, Kyiv 1997, s. 242.

Konstytucja Ukrainy stanowi, że Prezydent, działając na podstawie i w celu wykonania Konstytucji oraz ustaw Ukrainy, wydaje dekryty i rozporządzenia, które podlegają wykonaniu na całym terytorium Ukrainy. Orędzie stanowi akt urzędowy, nie jest ma natomiast formy aktu prawnego Prezydenta Ukrainy określonych w Konstytucji. Pogląd ten wzmacnia również treść art. 19 Konstytucji Ukrainy, który stanowi, że organy władzy państwowej mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach swoich uprawnień oraz za pomocą środków prawnych przewidzianych w Konstytucji i ustawach Ukrainy. Przyjęcie orędzia jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego nakładający określony wzór zachowania na inne organy państwa mogłoby stanowić obejście zaburzając zasadę podziału władzy jak również stanowić ukrytą formę działalności prawotwórczej Prezydenta Ukrainy.

Orędzia stanowią istotne źródło poznawcze dotyczące sytuacji ekonomicznej, politycznej oraz społecznej Ukrainy. Z ich treści można „odkodować” główne kierunki prowadzonej przez głowę państwa polityki, ale także planowane działania o charakterze prawotwórczym. Mając na uwadze pozycję ustrojową Prezydenta Ukrainy określoną przez Konstytucję Ukrainy oraz inne akty prawne regulujące instytucję orędzia, należy przyjąć, że oficjalne przemówienia Prezydenta nie mają tylko charakteru „instytucjonalnego kontaktu głowy państwa z parlamentem”, ale stanowią prawną formę oddziaływania na funkcjonowanie i działalność Rady Najwyższej Ukrainy.

Rozdział IV

Kompetencje Prezydenta Ukrainy w procesie ustawodawczym

4.1. Prawo inicjatywy ustawodawczej

Przepisy Konstytucji Ukrainy¹ wyznaczają prawne formy działania Prezydenta Ukrainy. W ramach działalności normotwórczej Prezydenta Ukrainy przepisy Konstytucji nie tylko przyznają głowie państwa instrumenty prawne do zainicjowania procesu ustawodawczego w postaci prawa inicjatywy ustawodawczej. Prezydent posiada również samodzielność prawną w zakresie wydawania aktów prawnych powszechnie obowiązujących. W związku ze specyficznymi rozwiązaniami dotyczącymi systematyki aktów prawnych, przedstawienia wymagają formy działalności normotwórczej Prezydenta, która wyznacza pozycję ustrojową głowy państwa w systemie organów państwa.

Zgodnie z art. 106 Konstytucji, Prezydent działając na podstawie i w celu wykonywania Konstytucji i ustaw, wydaje dekryty i rozporządzenia, które podlegają wykonaniu na całym terytorium Ukrainy. Podstawowym aktem normatywnym regulującym zakres przedmiotowy i zasady przygotowania projektów aktów urzędowych głowy państwa jest dekret Prezydenta z dnia 4 grudnia 2006 r. w sprawie zasad przygotowania i przedkładania projektów aktów Prezydenta Ukrainy². Postanowienia aktu zawierają katalog spraw, które należą do kompetencji Prezydenta Ukrainy i mogą być uregulowane w formie dekretu prezydenckiego.

Katalog nie ma charakteru zamkniętego, prawodawca przewiduje wydawanie przez głowę państwa dekretów regulujących inne sprawy, z zastrzeżeniem, że akt ten musi zawierać normy o charakterze ogólnym

¹ *Konstytucija Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP – ukr.), 1996, nr 30, poz. 141.

² *Ukaz Prezydenta Ukrainy pro polozhennia pro poriadok pidhotovky ta vnesennia proektiv aktiv Prezydenta Ukrainy*, Oficiyni visnyk Prezydenta Ukrainy vid 04.12.2006, nr 47, s. 48, poz. 3123.

i abstrakcyjnym. Przepisy dekretu normują również zakres przedmiotowy rozporządzeń Prezydenta.

Na podstawie przeprowadzonej analizy katalogu spraw regulowanych przez rozporządzenia należy przyjąć, że akty te mają charakter indywidualny i wykonawczy oraz są kierowane do ściśle określonego organu władzy państwowej z nakazem określonego działania³.

Tak zdefiniowane akty urzędowe Prezydenta pozwalają na określenie ich miejsca w hierarchii systemu źródeł prawa. Po pierwsze, dekrety i rozporządzenia jako akty Prezydenta służą wykonaniu Konstytucji i ustaw Ukrainy. Tak określony art. 106 Konstytucji określa miejsce aktów prezydenckich w systemie źródeł sytuując je poniżej ustawy zasadniczej i ustawy Ukrainy. Po drugie, określenie miejsca aktów prezydenckich w systemie źródeł prawa wyznacza obowiązek zgodności dekretów i rozporządzeń z aktami o wyższej mocy prawnej, tj. Konstytucji i ustaw. Zgodnie z art. 150 Konstytucji Ukrainy, Sąd Konstytucyjny wydaje orzeczenia o zgodności z Konstytucją aktów Prezydenta Ukrainy.

Powstaje zatem pytanie o zastosowanie procedury kontroli konstytucyjności wobec rozporządzeń głowy państwa mogących przyjąć formę aktu indywidualnego. W tej sprawie wypowiedział się Sąd Konstytucyjny Ukrainy, który w orzeczeniu z dnia 27 marca 2002 r.⁴ stwierdził, że kontrola konstytucyjności przyjęta w art. 150 Konstytucji Ukrainy dotyczy wszystkich aktów Prezydenta, nawet tych które mają charakter indywidualny. Po trzecie, przepisy konstytucyjne nadają aktom prezydenckim charakter aktów wykonawczych, jako prawnym formom wykonywania przez Prezydenta Ukrainy jego kompetencji określonych Konstytucją i ustawami Ukrainy. Po czwarte, ustawa zasadnicza zakazuje Prezydentowi przekazywania swoich kompetencji innym osobom lub

³ Tak też: A. Olechno, *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005)*, Toruń 2009, s. 175.

⁴ *Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy*, nr 7-rp/2002 vid 27.03.2002 r.

organom. Determinuje to zakaz stosowania tzw. subdelegacji i przekazywania uprawnień do wydawania aktów prezydenckich przez inne organy, z wyłączeniem zastępstwa prezydenta określonego w art. 112 Konstytucji. Po piąte, Prezydent Ukrainy poprzez dekrety i rozporządzenia nie może regulować spraw zastrzeżonych wyłącznie do regulacji przez ustawy Ukrainy, o których stanowi art. 92 Konstytucji Ukrainy⁵.

W ramach działalności normotwórczej, Konstytucja Ukrainy z 1996 r. zapewnia Prezydentowi Ukrainy instrumenty prawne pozwalające na aktywny udział w procesie ustawodawczym, zarówno na poziomie inspirującym przez prawo inicjatywy ustawodawczej, jak i w dalszych etapach procesu prawotwórczego. Udział ten pozwala na określenie pozycji ustrojowej Prezydenta Ukrainy, ukazując zespół relacji łączących głowę państwa z Radą Najwyższą Ukrainy⁶.

Analiza stanowi punkt wyjścia dla zdefiniowania i określenia zakresu prawa inicjatywy ustawodawczej Prezydenta Ukrainy oraz wyróżnienia etapów inicjatywy ustawodawczej, obejmujących etap inspiracji ustawodawczej oraz etap formalnego zainicjowania procesu ustawodawczego. Przedmiotem analizy w rozdziale będzie również próba dokonania oceny skuteczności podejmowanych działań legislacyjnych Prezydenta Ukrainy w zakresie inicjowania procesu ustawodawczego.

Kluczowe znaczenie dla zachowania przejrzystości analizy ma przedstawienie ukraińskiej definicji procesu legislacyjnego. Należy przyjąć, że procedura legislacyjna (łac. *procedo* – postępować naprzód; *lex, legis* – prawo) to zespół czynności podejmowanych przez parlament i inne uprawnione podmioty, których celem i ostatecznym efektem jest przyjęcie

⁵ Zob. szerz. O. Horashenkov, *Systema aktiv Prezydenta Ukrainy z pytan miscevoho samobriaduvannia*, „Naukovyi Visnyk Uzhhorodskoho Nacionalnoho Universytetu, Serii Pravo” 2015, t. I, nr 33, s. 65.

⁶ M. Gołębiowski, *Povnovazhennya v sferi zakonotvorchosti prezydentiv Ukrayiny ta Respubliki Polshcha: porivnyalno-pravovyy analiz*, „Naukovi zapysky Instytutu Zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrayiny” 2018, nr 3, s. 7-15.

regulacji określonej sfery stosunków społecznych w formie ustawy. Ustawa jest aktem uchwalanym według szczególnej procedury. Celem procedury legislacyjnej jest stworzenie takich warunków organizacyjnych, w których mogłaby się (w możliwie pełny sposób) ujawniać wola suwerena (narodu)⁷. Oprócz tak rozumianego tradycyjnego ujęcia procesu legislacyjnego ukraińska literatura prawnicza⁸ definiuje proces ustawodawczy jako wyznaczoną przepisami Konstytucji i ustaw Ukrainy procedurę wykonywania przez Radę Najwyższą Ukrainy oraz inne podmioty procesu legislacyjnego funkcji ustawodawczej polegającej na przyjmowaniu, zmianie oraz uchylaniu mocy obowiązującej ustaw. Realizacja procesu legislacyjnego przez organy władzy publicznej jest przejawem działalności prawotwórczej, prowadzącej do stworzenia norm prawnych regulujących określone sfery życia społecznego⁹.

Etapem wstępnym, rozpoczynającym procedurę legislacyjną jest inicjatywa ustawodawcza. Uprawnienie to, w zależności od przyjętego systemu rządów, przysługuje określonym podmiotom konstytucyjnym¹⁰.

Na podstawie przepisów Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy¹¹ możemy przyjąć definicję legalną prawa inicjatywy ustawodawczej, rozumianego jako prawo złożenia w Radzie Najwyższej Ukrainy projektów ustaw i postanowień, projektów innych aktów Rady Najwyższej Ukrainy, propozycji zmian i poprawek do projektów ustaw. W zakresie prawa inicjatywy ustawodawczej wypowiedział się również w swoich orzeczeniach Sąd Konstytucyjny Ukrainy. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego

⁷ U. Kalina-Prasznik (red.), *Encyklopedia Prawa*, Wydanie IV, Warszawa 2007, s. 629.

⁸ V.L. Fedorenko, *Konstytucyjne Pravo Ukrainy*, Kyiv 2016, s. 350.

⁹ L. Andrusiv, *Opryliudnennia normatywno-pravovykh aktiv yak stadiia pravotvorchosti*, „Aktualni Problemy Vitchyznianoï Yurysprydcii” 2017, nr 3, Dnipropetrovsk, s. 3.

¹⁰ Zgodnie z art. 93 Konstytucji Ukrainy, prawo inicjatywy ustawodawczej w Radzie Najwyższej Ukrainy przysługuje Prezydentowi Ukrainy, deputowanym ludowym Ukrainy oraz Gabinetowi Ministrów Ukrainy. Przepisy Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy rozszerzają katalog podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej o Bank Narodowy Ukrainy.

¹¹ *Zakon Ukrainy pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2010, nr 14-15, nr 16-17, poz. 133.

Ukrainy¹², realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej stanowi udział właściwych organów państwa w wykonywaniu funkcji ustawodawczej Rady Najwyższej Ukrainy. W przywołanym orzeczeniu Sąd Konstytucyjny podkreśla udział Prezydenta Ukrainy i Gabinetu Ministrów jako głównych podmiotów inicjujących procedurę ustawodawczą.

Definicja prawa inicjatywy ustawodawczej jest również przedmiotem rozważań przedstawicieli ukraińskiej doktryny, którzy prezentują jednolite stanowisko, dotyczące roli i znaczenia Prezydenta Ukrainy w procesie ustawodawczym. Zdaniem D. Belova¹³, inicjatywa ustawodawcza stanowi oficjalne wniesienie projektu ustawy rozpoczynające przewidzianą przepisami prawa procedurę legislacyjną. W ocenie W. Szatila prawo inicjatywy ustawodawczej wyznacza rolę głowy państwa w procesie ustawodawczym¹⁴. Należy zgodzić się również ze stanowiskiem wyrażonym przez O. Kostycką, zdaniem której prawo inicjatywy ustawodawczej stanowi przejaw „normotwórczej działalności Prezydenta Ukrainy”¹⁵. W sferze działalności prawotwórczej normy Konstytucji gwarantują Prezydentowi nie tylko prawo do wydawania własnych dekretów i rozporządzeń, ale także uprawnienia w zakresie inicjatywy ustawodawczej.

Jak już stwierdzono wcześniej, przepisy Konstytucji Ukrainy określają zamknięty katalog podmiotów którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej. Kolejność enumeratywnie wyszczególnionych podmiotów w Konstytucji Ukrainy nie decyduje o preferencyjnym traktowaniu ich w zakresie korzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej. Ukraińska ustawa zasadnicza zapewnia równość formalną podmiotów inicjujących proces ustawodawczy. Przez równość formalną należy rozumieć

¹² *Rishennia Konstytuciiinoho Sudu Ukrainy*, nr 17-rp/2002 vid 17.10.2002.

¹³ D. Belov, *Porivnialno-pravovyi analiz instytutu prezydentstva v Ukraini ta Francii*, Kyiv 2005, s. 168.

¹⁴ V. Shatilo, *Teretychni problemy instytutu prezydentstva v Ukraini*, Kyiv 2005, s. 115.

¹⁵ O. Kostycka, *Instytut prezydentstva v Ukraini: stanovlennia i funkcionuvannia: teoretyko-pravovyi analiz*, Kyiv 2003, s. 48.

prawo określonego kręgu podmiotów do wnoszenia przez nie projektów ustaw, które mogą w odmienny sposób normować tę samą materię podlegającą regulacji prawnej. Zgodnie z art. 100 Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy, wprowadzono możliwość składania przez podmioty uprawnione do inicjowania procesu legislacyjnego tzw. projektów alternatywnych, które starają się unormować tę samą materię, starając się regulować istotę tych samych stosunków społecznych. Regulamin Rady Najwyższej dopuszcza złożenie alternatywnego projektu ustawy nie później niż w ciągu 14 dni od dnia otrzymania przez deputowanych pierwszego projektu aktu normatywnego. Dodatkowym ograniczeniem wnoszenia projektów alternatywnych jest przyjęcie pierwszego projektu ustawy w pierwszym czytaniu. Regulamin nie dopuszcza możliwości złożenia alternatywnych projektów po tym etapie procedury legislacyjnej.

Odnosząc się do uprawnień Prezydenta Ukrainy w zakresie prawa inicjatywy ustawodawczej, należy zauważyć, że przepisy ustawy zasadniczej wprowadzają ograniczenie prawa do składania projektu ustawy o Budżecie Ukrainy, przyznając wyłączne prawo inicjatywy w tej materii Gabinetowi Ministrów. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z dnia 13 stycznia 2009 r.¹⁶, zgodnie z którym Prezydent Ukrainy jest jednym z podmiotów uprawnionych do składania projektu ustawy o zmianie ustawy o Budżecie Ukrainy.

Prawo inicjatywy ustawodawczej Prezydenta Ukrainy stanowi jedną z jego prerogatyw i nie podlega kontrasygnacie Premiera Ukrainy oraz właściwego ministra. Wynika to bezpośrednio z art. 96 w związku z art. 106 Konstytucji Ukrainy. Przyjęta w art. 93 Konstytucji Ukrainy równość

¹⁶ *Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy*, nr 1-rp/2009 vid 13.01.2009. Sąd Konstytucyjny Ukrainy stwierdził, że prawo złożenie do Rady Najwyższej Ukrainy projektu ustawy zmieniającej ustawę o Budżecie Ukrainy nie jest wyłącznym prawem Gabinetu Ministrów Ukrainy, a prawo to przysługuje wszystkim podmiotom inicjatywy ustawodawczej określonym w art. 93 Konstytucji Ukrainy.

formalna dopuszcza możliwość składania przez głowę państwa projektów ustaw regulujących dowolną materię życia społecznego.

Natomiast już na etapie inicjatywy ustawodawczej pojawia się pytanie, jak daleko sięgają w praktyce uprawnienia Prezydenta Ukrainy w sferze inicjowania zmian na gruncie ustawowym, obejmujących swoim zakresem różne materie stanowiące przedmiot regulacji – czy Prezydent Ukrainy w związku z określoną pozycją ustrojową powinien występować jedynie z projektami ustaw normujących sprawy z zakresu kompetencji głowy państwa określonej w Konstytucji i ustawach?

Podstawowa norma konstytucyjna wyznaczająca pozycję ustrojową Prezydenta zawarta jest w art. 103 Konstytucji Ukrainy, wyznaczającym pozycję głowy państwa jako gwaranta suwerenności państwa, integralności terytorialnej Ukrainy, przestrzegania Konstytucji Ukrainy oraz praw i wolności człowieka i obywatela. Można więc przyjąć, że artykuł ten wyznacza kierunki działalności legislacyjnej Prezydenta Ukrainy, którego działalność normotwórcza powinna być nakierowana na realizację zadań wynikających z art. 102 Konstytucji Ukrainy¹⁷. Analiza przepisów konstytucyjnych pozwała na stwierdzenie, że intencją ustrojodawcy określającego w art. 106 ustawy zasadniczej katalog podstawowych kompetencji Prezydenta było stworzenie możliwości aktywnego uczestnictwa głowy państwa w działalności prawotwórczej. Prezydent Ukrainy jako organ spoza tradycyjnego trójpodziału władzy nie jest ograniczony „współdzieleniem” władzy z Gabinetem Ministrów. Umieszczenie głowy państwa jako organu poza trójpodziałem władzy nie ogranicza Prezydenta w zakresie proponowania działań legislacyjnych dotyczących określonych materii życia społecznego.

¹⁷ Tak twierdzi: O. Lysenkova, *Konstytucyjne zakriplennia subiektiv zakonodavchoi iniciatyvy u Verkhovnij Radi Ukrainy* [w:] *Konstytucija Ukrainy – osnova podalyshoho rozvytku zakonodavstva* (red.) Lysenkova O., Kyiv 1997, s. 251.

Nasuwa się zatem pytanie o rolę i udział Gabinetu Ministrów w procesie inicjowania działań legislacyjnych. Zgodnie z przepisami Konstytucji przyznano Gabinetowi Ministrów zadania związane z realizacją polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa. Organowi temu przyznano też „zespół działań mających na celu wykonanie zadań budżetowych”. Normy konstytucyjne przesądają również o odpowiedzialności Gabinetu Ministrów przed Prezydentem Ukrainy i Radą Najwyższą Ukrainy.

Tak określone miejsce i rola Gabinetu Ministrów pozwalają na wskazanie dwojakiej funkcji Prezydenta Ukrainy. Z jednej strony, analizując pozycję głowy państwa w zakresie działań normotwórczych, można dostrzec intencję ustrojodawcy przyznania Prezydentowi Ukrainy roli „aktywnego uczestnika działań legislacyjnych”, nieograniczonego kompetencjami przyznanymi Gabinetowi Ministrów. Z drugiej strony, analiza pozycji Prezydenta Ukrainy przez pryzmat jego funkcji ustrojowej i przyznanych kompetencji, pozwala na stwierdzenie, że jest on organem „gwarantującym konstytucyjną ciągłość państwa” i organem mającym za zadanie podejmowanie – jako arbiter – interwencji w przypadku pojawiających się konfliktów między legislatywą a egzekutywą¹⁸.

O intencji ustrojodawcy przyznania szczególnej roli Prezydenta Ukrainy na etapie inicjatywy ustawodawczej świadczy wyposażenie tego organu, zgodnie z art. 93 Konstytucji, w prawo nadawania klauzuli pilności projektom ustaw, dzięki czemu projekty te są rozpatrywane przez Radę Najwyższą poza zwykłą kolejnością. Korzystanie przez Prezydenta Ukrainy z przyznanego mu prawa nadawania projektom ustaw klauzuli pilności ma realny wpływ na kształtowanie procesu legislacyjnego realizowanego przez parlament.

¹⁸ R. Martyniuk, *Prezydent Ukrainy v systemi strymuvan i protyvah na suchasnomu etapi*, „Pidprijemnyctvo, gospodarstvo i pravo” 2008, nr 8, s. 28-31.

Ukraińska ustawa zasadnicza nie określa zakresu przedmiotowego projektów ustaw, którym Prezydent może nadać klauzulę pilności, co dodatkowo jeszcze wzmacnia pozycję głowy państwa wobec ukraińskiej władzy ustawodawczej i jest przejawem dyskrecjonalnego uprawnienia głowy państwa.

Odrębności w postępowaniu ustawodawczym nad projektem pilnym określa Regulamin Rady Najwyższej Ukrainy. Zdaniem Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, projekty ustaw z nadaną przez Prezydenta Ukrainy klauzulą pilności są włączane do porządku dziennego sesji Rady Najwyższej Ukrainy i podlegają priorytetowemu rozpatrzeniu na wszystkich etapach procedury legislacyjnej przed projektami ustaw wniesionymi w trybie zwykłym¹⁹.

Zastosowanie przez Prezydenta Ukrainy dla projektu ustawy klauzuli pilności rodzi zatem po stronie Rady Najwyższej obowiązek realizacji wspomnianej procedury. Przepisy Konstytucji i ustaw nie ograniczają nadawania klauzuli pilności projektom ustaw wnoszonych przez głowę państwa. W praktyce zatem Prezydent Ukrainy jako podmiot inicjatywy ustawodawczej może nadawać klauzulę pilności swoim własnym projektom ustaw, co stawia go na uprzywilejowanej pozycji w stosunku do pozostałych podmiotów inicjatywy ustawodawczej²⁰.

Prawo do nadawania klauzuli pilności przez głowę państwa nie ogranicza formalnej równości podmiotów mających prawo inicjatywy ustawodawczej. Nadanie pilności projektowi oznacza przyjęcie przyspieszonego trybu ustawodawczego na etapie wewnątrzparlamentarnym. Nie oznacza to, że znaczenie projektu ustawodawczego prezydenta jest większe niż projektów złożonych przez

¹⁹ *Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy*, nr 2-rp/2001 vid 28.03.2001.

²⁰ S. Linecky, W. Kryzhanivskyi, *Komentar do Rehlamentu Verkhovnoi Rady Ukrainy*, Kyiv 2015, s. 229.

pozostałe podmioty inicjatywy ustawodawczej²¹. W praktyce parlamentarnej złożenie projektu ustawy z klauzulą pilności może istotnie wpłynąć na rozpatrywanie innych, już złożonych projektów aktów poddających pod regulację tę samą sferę życia społecznego.

W polskiej literaturze przedmiotu²² wyróżnia się trzy podstawowe etapy procesu inicjatywy ustawodawczej jako etapu wstępnego procedury legislacyjnej. Pierwszy etap – faza przygotowawcza, związana jest z inspiracją podmiotu wyposażonego w prawo inicjatywy ustawodawczej do podjęcia działań zmierzających do opracowania projektu ustawy. Faza przygotowawcza może być realizowana przez Prezydenta Ukrainy poprzez prezentację corocznego lub nadzwyczajnego orędzia o stanie państwa na posiedzeniu Rady Najwyższej Ukrainy²³. Prezydent Ukrainy może również przedstawić koncepcję planowanych działań prawotwórczych mających na celu złożenie projektów ustaw regulujących określone dziedziny życia społecznego.

Etap drugi związany jest z przygotowaniem projektu ustawy w formie pisemnej, zgodnie z określonymi w ustawodawstwie zasadami. Na tym etapie Prezydent Ukrainy, korzysta ze swojego aparatu pomocniczego – Administracji Prezydenta Ukrainy²⁴. Należy zaznaczyć, że Administracja Prezydenta jako organ pomocniczy głowy państwa analizuje zachodzące procesy polityczne, gospodarcze i społeczne mające miejsce na Ukrainie w celu opracowania przygotowania projektów ustaw obejmujących sprawy z zakresu polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa, której kierunki,

²¹ Ibidem, s. 229.

²² R. Balicki, *Udział...*, s. 60.

²³ Tak też. Ya. Bernaziuk, *Konstytucijni osnovy pravotvorchoosti prezydenta Ukrainy*, Kherson 2013, s. 184.

²⁴ Zgodnie z dekretem Prezydenta Ukrainy o Administracji Prezydenta Ukrainy z 2 kwietnia 2010 r. (*Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro Polozhennia pro Administraciiu Prezydenta Ukrainy*, *Oficiinyi Visnyk Ukrainy*, 2010 r., nr 25, s. 21, kod aktu 50449/2010), zadaniem Administracji Prezydenta Ukrainy jest przygotowywanie prezydenckich projektów ustaw do Rady Najwyższej Ukrainy oraz składanie propozycji nadania klauzuli pilności dla projektów ustaw.

zgodnie z przepisami konstytucyjnymi i ustawowymi Ukrainy, wyznacza Prezydent Ukrainy²⁵.

Ostatnim, trzecim etapem jest formalna decyzja podmiotu prawa inicjatywy ustawodawczej o złożeniu właściwego projektu ustawy do parlamentu. Złożenie projektu ustawy powoduje rozpoczęcie procedury wewnątrzparlamentarnej.

Dalszej analizie poddane zostaną przepisy prawne określające zasady przygotowania i złożenia prezydenckiego projektu ustawy do Rady Najwyższej Ukrainy. Podstawowym aktem prawnym określającym procedurę uchwalenia projektu ustawy jest Regulamin Rady Najwyższej Ukrainy. Jego postanowienia określają podstawowe wymogi prawidłowego wykonania czynności związanych z procesem przygotowania i złożenia projektu ustawy.

Projekt ustawy wraz z wymaganymi załącznikami składany jest w formie pisemnej opatrzonej podpisem podmiotu prawa inicjatywy ustawodawczej. Materiały są przygotowywane również w wersji elektronicznej. Do projektu ustawy dołącza się też uzasadnienie określające cele, zadania nowej regulacji oraz jej miejsce w systemie prawnym, spodziewane skutki społeczno-gospodarcze oraz inne skutki stosowania ustawy po jej uchwaleniu. Wnioskodawca jest też zobowiązany do złożenia „studium wykonalności finansowej” w sytuacji, gdy wprowadzenie nowej regulacji wiąże się z znacznym obciążeniem budżetu państwa, a w przypadku braku takiego obciążenia – oświadczenie wyjaśniające brak wpływu na przyszły budżet państwa. Jeśli wnoszony jest projekt ustawy zmieniającej już funkcjonującą w porządku krajowym ustawę, wnioskodawca jest zobowiązany do przedstawienia „tabeli porównawczej” z zestawieniem obowiązujących i planowanych regulacji.

²⁵ S. Glazunova, *Systema subiektiv i uchasnykiv pravotvorchoi polityky v Ukraini*, „Naukovo-informaciyni Visnyk Ivano-Frankivskoho Uniwersytetu Prava imeni korolia Danyła Halyckoho” 2012, nr 6, s. 110.

Szczegółowe zasady tworzenia projektów ustaw wnoszonych przez Prezydenta Ukrainy reguluje dekret Prezydenta Ukrainy o zatwierdzeniu procedury przygotowania projektów ustawodawczych oraz innych dokumentów wnoszonych przez Prezydenta Ukrainy do Rady Najwyższej Ukrainy²⁶. Dekret ten szczegółowo określa etapy procedury opracowania dokumentów stanowiących elementy obligatoryjne projektu ustawodawczego, wskazując konkretne podmioty w Administracji Prezydenta Ukrainy odpowiedzialne za przygotowanie uzasadnienia składanego wraz z projektem ustawy.

W ustawodawstwie ukraińskim nie ma natomiast przepisów regulujących zasady techniki legislacyjnej²⁷ i sposób projektowania i budowy aktów prawnych. Przepisy prawne nie określają sposobu redagowania projektów ustaw, które służyłyby zapewnieniu spójności i przejrzystości regulacji prawnych oraz jednolitości systemu prawnego.

Postanowienia Regulaminu Rady Najwyższej wyróżniają jedynie elementy obligatoryjne uzasadnienia projektu ustawy, nie określają natomiast warunków, jakim powinny odpowiadać poszczególne elementy uzasadnienia. W praktyce oznacza to, że celowość uzasadnienia do projektu ustawodawczego nie może zostać formalnie i merytorycznie zakwestionowana na etapie wewnątrzparlamentarnym.

Zagwarantowanie w Konstytucji Ukrainy prawa inicjatywy ustawodawczej głowie państwa stanowi oryginalne rozwiązanie w porównaniu z klasycznymi systemami parlamentarnymi i systemami

²⁶ *Ukaz Prezydenta Ukrainy pro zatverdzhennia polozhennia pro poriadok roboty z zakonoproektamy ta inshymy dokumentamy shcho vnosiatsia Prezydentom Ukrainy na rozhlid Verkhovnoi Rady Ukrainy*, Oficiinyi Visnyk Ukrainy vid 03.05.2006, nr 16, s. 110, poz. 1175, kod aktu 36010/2006).

²⁷ Zasady techniki legislacyjnej rozumiane jako „reguły, zasady i wytyczne co do konstruowania aktów normatywnych, skierowane do osób zajmujących się kodyfikowaniem prawa (legislatorów).” K. Stępnia, *Zasady techniki prawodawczej w Polsce i Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. 105, s. 193.

obowiązującymi w krajach Europy Środkowo-Wschodniej²⁸. W klasycznym ujęciu rządów parlamentarnych prawo inicjatywy ustawodawczej posiadają parlamentarzyści i rząd. W systemie prezydenckim, którego przykładem są Stany Zjednoczone Ameryki, prawo inicjatywy ustawodawczej przyznane jest wyłącznie członkom Izby Reprezentantów lub senatorom²⁹. W mieszanych systemach rządów np. parlamentarno-prezydenckim udział głowy państwa w procesie legislacyjnym i przyznanie jej prawa inicjatywy ustawodawczej zależy od przyjętych konkretnych rozwiązań identyfikujących odrębności poszczególnych systemów rządów³⁰.

Przyznanie Prezydentowi Ukrainy prawa inicjatywy ustawodawczej bez stosowania ograniczeń przedmiotowych dotyczących określonych materii świadczy o znaczących uprawnieniach głowy państwa w zakresie procesu ustawodawczego.

Dodatkowo Konstytucja przyznała Prezydentowi dalszy instrument prawny w postaci nadawania klauzuli pilności projektom ustaw. Nie bez znaczenia jest też to, że przepisy ustawy zasadniczej przyjęły wąski katalog materii, dla których regulacji wymagane jest zastosowanie inicjatywy ustawodawczej Gabinetu Ministrów.

Przyznanie silnej pozycji Prezydentowi Ukrainy w inicjowaniu procesu ustawodawczego umożliwia głowie państwa pełnienie aktywnej roli w wypełnianiu jego funkcji względem władzy ustawodawczej oraz współkreowanie organizacji prac parlamentu na początkowym etapie procesu legislacyjnego.

Jednak Prezydent, korzystając z prawa inicjatywy ustawodawczej, jest obowiązany do przestrzegania zasady legalizmu będącej domeną

²⁸ Zob. B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 221.

²⁹ P. Sarnacki, *Stany Zjednoczone Ameryki* [w:] *Ustroje Konstytucyjne Państw Współczesnych* (red.) Sarnecki P., Kraków 2005, s. 110.

³⁰ Zob. Sarnecki P., *Republika Francuska*, [w:] *Ustroje Konstytucyjne Państw Współczesnych* (red.) Sarnecki P., Kraków 2005, s. 301; W. Orłowski, W. Skrzydło, *Ustrój Republiki Włoskiej* [w:] *Ustroje Państw Współczesnych* (red.) Skrzydło W., Lublin 2000, s. 81.

demokratycznego państwa prawa, a prawo to powinien stosować zgodnie z funkcją ustrojową określoną w przepisach Konstytucji Ukrainy. Jednocześnie dostrzec należy niewystarczającą regulację dotyczącą zasad technik legislacyjnych. Wprowadzenie regulacji prawnych stanowiących zbiór wytycznych dla podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej miałyby na celu podniesienie jakości procesu legislacyjnego, a w następstwie spójności i czytelności systemu prawnego na Ukrainie. Uważam, że przyjęcie ustalonych wytycznych legislacyjnych określających ramy prawne prawidłowej techniki legislacyjnej pozwoliłoby na zapewnienie w aktach normatywnych większej precyzji i przejrzystości tekstu pozwalających na stosowanie właściwej wykładni tekstu prawnego i odkodowania istoty i celu regulacji prawnej. Powyższy postulat może stanowić jeden z wniosków *de lege ferenda* przeprowadzonej tu analizy.

4.2. Udział Prezydenta

w postępowaniu wewnątrzparlamentarnym

Kolejnym etapem procesu legislacyjnego następującym po inicjatywie ustawodawczej jest rozpatrywanie projektu ustawodawczego „w postępowaniu wewnątrzparlamentarnym”. Regulamin Rady Najwyższej Ukrainy szczegółowo określa kompetencje głowy państwa w tym zakresie, uwzględniając dwojaką jego rolę. Pierwszą jako wnioskodawcy, czyli podmiotu inicjatywy ustawodawczej, który zainicjował proces ustawodawczy przez wniesienie projektu ustaw pod obrady. Jest ona bezpośrednio związana z prawem inicjatywy ustawodawczej i stanowi kontynuację etapu inicjatywy ustawodawczej na etapie prac parlamentarnych.

Druga rola Prezydenta jest związana z jego funkcją głowy państwa i jest realizowana, gdy nie pełni on jednocześnie roli wnioskodawcy. Udział Prezydenta w postępowaniu wewnątrzparlamentarnym w tej roli determinowany jest uprawnieniami określonymi przez przepisy prawne regulaminu parlamentu. Podział dotyczący udziału Prezydenta Ukrainy w procesie legislacyjnym na etapie parlamentarnym ze względu na wskazane wcześniej role stanowi podstawę i punkt wyjścia dla dalszej analizy udziału głowy państwa w procesie wewnątrzparlamentarnym.

Prezydent na etapie wewnątrzparlamentarnego postępowania może wykonywać swoje kompetencje osobiście lub poprzez Przedstawiciela w Radzie Najwyższej Ukrainy, który reprezentuje głowę państwa na posiedzeniach parlamentu, komitetów i komisji parlamentarnych oraz wykonuje inne szczegółowe zadania uregulowane w akcie normatywnym określającym status przedstawiciela³¹. Jak trafnie zauważają S. Lineckyj i V. Kryżanikwskyj, w praktyce parlamentarnej na posiedzeniach plenarnych projekty ustaw prezydenckich, w imieniu Prezydenta Ukrainy, przedstawia Przedstawiciel Prezydenta Ukrainy lub szef Administracji Prezydenta Ukrainy³².

Niezbędne w tym miejscu jest przedstawienie krótkiego opisu procesu ustawodawczego realizowanego na tym etapie, który, uznawany jest za jeden z najważniejszych elementów procedury legislacyjnej³³. Zgodnie z postanowieniami Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy procedura legislacyjna obejmuje, co do zasady, trzy czytania³⁴.

³¹ Ukaz Prezydenta Ukrainy pro Polozhennia pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Verkhovnij Rady Ukrainy, Oficiinyi Visnyk Ukrainy vid 29.02.2008, nr 13, s. 6, kod aktu 42222/2008. Instytucja przedstawiciela Prezydenta Ukrainy została przedstawiona w rozdziale III pracy.

³² S. Lineckyj, V. Kryżanivskyj, *Komentar do Rehlamentu Verkhovnoi Rady Ukrainy*, Kyiv 2015, s. 232.

³³ Z. Pohorielova, *Procedura rozhlidu zakonoproektiv u Verkhovnij Rady Ukrainy: problemy teorii ta praktyky*, „Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Nacionalnoho Universytetu” 2015, nr 35, s. 45.

³⁴ Regulamin Rady Najwyższej dopuszcza głosowanie i przyjęcie ustawy po pierwszym lub drugim czytaniu, jeżeli projekt ustawy nie wymaga podejmowania dalszych prac legislacyjnych i nie zostały zgłoszone propozycje lub zmiany przez deputowanych, podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej oraz zespół doradców i legislatorów Biura Rady Najwyższej. Rozpatrując projekt ustawy

Pierwsze czytanie, ma na celu omówienie podstawowych zasad, przepisów, kryteriów oraz struktury projektu ustawy. Drugie czytanie obejmuje przeprowadzenie dyskusji nad projektem oraz przyjęcie projektu ustawy, które może zakończyć etap parlamentarny procesu ustawodawczego.

Trzecie czytanie zakłada przyjęcie lub odrzucenie tekstu projektu ustawy uwzględniającego poprawki zgłoszone podczas drugiego czytania.

W praktyce parlamentarnej wymóg trzech czytań w procedurze legislacyjnej stosowany jest w zwykłej procedurze ustawodawczej. W uproszczonej procedurze rozpatrzenia projektu ustawy stosuje się wymóg dwóch czytań, co ma zapewnić zwiększenie szybkości procesu legislacyjnego na etapie parlamentarnym³⁵.

W procedurę „wewnątrzparlamentarną” zaangażowane się również komitety Rady Najwyższej, których prace koordynuje Przewodniczący Rady Najwyższej. Zgodnie z art. 89 Konstytucji Ukrainy Rada Najwyższa w celu prowadzenia prac ustawodawczych, przygotowania i wstępnego rozpatrzenia spraw należących do jej kompetencji oraz wykonywania funkcji kontrolnych tworzy komitety Rady Najwyższej Ukrainy.

Jak wynika z regulacji art. 1 ustawy o komitetach Rady Najwyższej Ukrainy,³⁶ są to organy Rady Najwyższej Ukrainy utworzone spośród deputowanych Ukrainy w celu wykonywania określonych działań, w tym związanych m.in. z wykonywaniem funkcji ustawodawczej parlamentu.

Do podstawowych zadań komitetu realizującego funkcję ustawodawczą należy m.in. wstępne rozpatrzenie i opracowanie wniosków i propozycji do projektów ustaw przedłożonych przez podmioty inicjatywy ustawodawczej do rozpatrzenia przez Radę Najwyższą Ukrainy.

w pierwszym czytaniu, Rada Najwyższa może podjąć decyzję o przyjęciu projektu ustawy w ramach procedury skróconej. Pełną procedurę legislacyjną, obejmującą trzy czytania przechodzą projekty kodeksów oraz ustaw zawierających co najmniej 100 artykułów.

³⁵ S. Lineckiy, V. Kryzhanivskiy, *Komentar...*, s. 263.

³⁶ *Zakon Ukrainy Pro komitety Verkhovnoi Rady Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP - ukr.), 1995, nr 19, poz. 134.

Regulacje ustawowe nie określają warunków³⁷ oraz kolejności przygotowania przez komitet projektów ustaw złożonych przez podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej i kierowanych do pierwszego czytania. Komitet jest jedynie związany klauzulą pilności nadaną projektowi ustawy przez Prezydenta Ukrainy.

Dalsze etapy postępowania ustawodawczego w Radzie Najwyższej Ukrainy, w tym udział podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej, określają artykuły 108–129 Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy.

Pierwsza ze wskazanych wcześniej ról Prezydenta Ukrainy w postępowaniu ustawodawczym realizowanym w Radzie Najwyższej związana jest z udziałem głowy państwa jako wnioskodawcy projektu ustawodawczego.

Udział głowy państwa lub wyznaczonego przedstawiciela jest zróżnicowany na poszczególnych etapach procesu trzech czytań. Warto zauważyć, że udział głowy państwa jest już zapewniony na etapie poprzedzającym skierowanie projektu ustawy do pierwszego czytania. Na tym etapie prac parlamentarnych Prezydent Ukrainy lub Przedstawiciel Prezydenta Ukrainy przedstawia na posiedzeniu komitetu założenia złożonego projektu ustawy. Istnieje również możliwość udzielenia odpowiedzi na zadawane przez członków komitetu pytania. Następnie udział głowy państwa jest realizowany na etapie czytań na posiedzeniach plenarnych Rady Najwyższej Ukrainy.

Zgodnie z postanowieniami Regulaminu Rady Najwyższej, podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej mogą korzystać z prawa do składania propozycji i poprawek. Zgodnie z art. 89 ust. 6 pkt. 3 Regulaminu, propozycja dotyczy zmiany w tekście projektu ustawy (artykułu, części, zdania), zmiany w kolejności poszczególnych punktów, a także łączenia,

³⁷ Celem wstępnego rozpatrzenia projektu ustawy na etapie komitetu jest określenie możliwości jego włączenia do porządku dziennego sesji plenarnej Rady Najwyższej Ukrainy. Przepisy ustawowe nie określają kolejności rozpatrywania wniosków po dacie wpływu.

zmiany, modyfikacji sekcji, rozdziałów, artykułów, części i pozycji. Uwagi złożone w formie propozycji mają charakter zmian legislacyjnych i odnoszą się do struktury projektu normatywnego.

Natomiast poprawka jest określana jako wprowadzanie zmian, wyjaśnień, eliminowanie błędów, sprzeczności w tekście ustawy. Poprawki odnoszą się zatem do merytorycznej treści projektu ustawy i polegają na ingerencji przez zmianę treści projektu aktu normatywnego.

Propozycja może być wniesiona na piśmie na etapie przygotowania projektu ustawy do odbycia drugiego czytania. Złożenie poprawki w formie pisemnej jest możliwe na etapie przygotowania do drugiego i trzeciego czytania projektu ustawy. Natomiast w trakcie drugiego czytania na posiedzeniu plenarnym Rady Najwyższej Ukrainy możliwe jest złożenie poprawki w formie ustnej. Prawo to przysługuje zarówno Prezydentowi Ukrainy, jak i jego Przedstawicielowi³⁸.

Konstrukcja tej instytucji prawnej pozwala na stwierdzenie, że propozycje i poprawki stanowią elementy prawa inicjatywy ustawodawczej, która przysługuje enumeratywnie wyszczególnionym podmiotom prawa inicjatywy ustawodawczej w Konstytucji i Regulaminie Rady Najwyższej Ukrainy.

Prezydent Ukrainy jako podmiot inicjatywy ustawodawczej może zatem, w granicach określonych przepisami regulaminu, korzystać z prawa składania propozycji i poprawek w trakcie wewnątrzparlamentarnego procesu ustawodawczego.

Jak wcześniej stwierdzono, Prezydent Ukrainy³⁹ występując jako inicjator postępowania ustawodawczego ma prawo do składania pisemnych poprawek do czasu rozpoczęcia trzeciego czytania, natomiast w formie ustnej – do zakończenia drugiego czytania. Dodatkowo głowa państwa ma

³⁸ Zob. V. Kryzhanivskiy, L. Nechyporenko, E. Rakhimkulov, S. Cherednichenko, *Dovidnyk parlamentaria 1. Osnovni aspekty zakonvorchoho procesu*, Kyiv 2014, s. 25 i nast.

³⁹ Prawo to przysługuje również Przedstawicielowi Prezydenta Ukrainy w Radzie Najwyższej.

prawo składać wyjaśnienia i objaśnienia dotyczące składanych propozycji i poprawek. Na etapie drugiego czytania wnioskodawca projektu ustawodawczego może wnioskować o ponowne przedstawienie na posiedzeniu plenarnym odrzuconych przez komitet propozycji i poprawek, co daje możliwość ponownego przywrócenia w wyniku głosowania treści odrzuconych na etapie prac komitetu.

Warty zasygnalizowania jest przypadek obligatoryjnego wycofania projektu ustawy, który został prawidłowo złożony przez wnioskodawcę w Radzie Najwyższej Ukrainy. Zgodnie z postanowieniami Regulaminu, prezydencki projekt ustawodawczy uznaje się za wycofany, jeżeli przed rozpoczęciem pierwszego czytania w parlamencie nastąpi wygaśnięcie mandatu prezydenta przed zakończeniem kadencji. Według przepisów konstytucyjnych sytuacja taka ma miejsce w przypadku zaistnienia jednej z przyczyn określonych w art. 108 Konstytucji Ukrainy⁴⁰.

Projekt ustawy, który przeszedł przez pierwsze czytanie, jest następnie poddawany dalszym etapom prac parlamentarnych⁴¹. W przypadku zaistnienia przyczyny określonej w art. 108 Konstytucji Ukrainy i wstąpieniem w uprawnienia głowy państwa przez Przewodniczącego Rady Najwyższej na podstawie art. 112 Konstytucji Ukrainy, należy przyjąć domniemanie, że podmiotem wykonującym uprawnienia głowy państwa, jako podmiotu prawa inicjatywy ustawodawczej, jest Przewodniczący Rady Najwyższej.

⁴⁰ Następnym zaistnienia jednej z przyczyn określonych w Konstytucji Ukrainy i wycofania prezydenckiego projektu ustawy jest techniczne usunięcie projektu ustawy z bazy projektów aktów złożonych do Rady Najwyższej Ukrainy.

⁴¹ Projekt ustawy po pierwszym czytaniu podlega dalszej procedurze legislacyjnej również w przypadku rozwiązania parlamentu ukraińskiego. Ustanie kadencji Rady Najwyższej Ukrainy następuje w dniu ślubowania co najmniej 300 deputowanych parlamentu (tj. konstytucyjnego składu parlamentu) lub wejścia w życie dekretu Prezydenta Ukrainy o przedwczesnym rozwiązaniu Rady Najwyższej Ukrainy.

Nadanie przez Prezydenta Ukrainy klauzuli pilności projektom ustawodawczym wywołuje skutek na etapie postępowania wewnątrzparlamentarnego niezależnie od tego, czy głowa państwa jest wnioskodawcą projektu ustawy. Zgodnie z Regulaminem Rady Najwyższej „dzienne posiedzenia plenarne” dzielą się na dwie części. W pierwszej podejmowane są czynności wynikające z dziennego porządku obrad (planu sesji dziennej), zaś w drugiej przedmiotem obrad są m.in. projekty ustaw objęte klauzulą pilności.

Odrębnej analizy wymaga przedstawienie zakresu uprawnień Prezydenta Ukrainy w postępowaniu ustawodawczym „na etapie wewnątrzparlamentarnym” niewystępującego w roli wnioskodawcy. Regulamin Rady Najwyższej w art. 4 ust 2 przyznaje Prezydentowi jako głowie państwa prawo do uczestnictwa w plenarnym posiedzeniu parlamentu bez specjalnego zaproszenia. Może on uczestniczyć również w zamkniętych posiedzeniach plenarnych parlamentu. Prawnie zagwarantowany udział Prezydenta w posiedzeniach parlamentu umożliwia głowie państwa aktywne uczestnictwo w działalności prawotwórczej organu władzy ustawodawczej zapewniając mu możliwość obserwacji podejmowanych na posiedzeniach czynności związanych z procesami ustawodawczymi.

Prezydent Ukrainy jako jeden z podmiotów określonych w art. 34 Regulaminu Rady Najwyższej może korzystać z prawa do wypowiedzi w sprawach, które stanowią przedmiot posiedzenia parlamentu i dotyczą uprawnień Prezydenta. Przyznane prawo pozwala na zaprezentowanie stanowiska, a tym samym, nadania odpowiedniego kierunku pracom parlamentarnym lub zainspirowania deputowanych do podejmowania stosownych zmian w rozpatrywanych projektach ustaw.

Warte uwagi i wyjaśnienia jest określenie prawa korzystania z uprawnienia do składania poprawek przez Prezydenta Ukrainy w przypadku, gdy głowa państwa nie była inicjatorem wniesienia projektu ustawy. Przepisy Regulaminu Rady Najwyższej nie uzależniają prawa

składania propozycji i poprawek przez określony podmiot prawa inicjatywy ustawodawczej na etapie wewnątrzparlamentarnej procedury ustawodawczej od złożenia przez ten podmiot projektu ustaw.

Postanowienia regulaminu stanowią jedynie, że prawo składania poprawek na etapie czytań parlamentarnych w przewidzianej formie i określonym czasie przysługuje podmiotom prawa inicjatywy ustawodawczej. Regulamin nie wymaga, by podmioty te były wnioskodawcami projektu ustawy.

Podobnie przedstawia się konstrukcja art. 120 ust. 5 Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy, zgodnie z którym prawo do wyjaśnienia wniosków i poprawek mają inicjatorzy ich wprowadzenia – podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej. Należy uznać tym samym, że prawo do składania poprawek na etapie parlamentarnym przysługuje prezydentowi Ukrainy w granicach wyznaczonych przepisami Regulaminu Rady Najwyższej.

Podsumowując, trzeba zauważyć, że prezydent Ukrainy posiada istotne uprawnienia wpływające na przebieg „postępowania wewnątrzparlamentarnego”, występując zarówno jako wnioskodawca – podmiot prawa inicjatywy ustawodawczej, jak i organ władzy państwowej, mający prawo uczestniczenia w posiedzeniach parlamentarnych. Prezydent Ukrainy, jako organ niebędący organem władzy w wymienionym w Konstytucji trójpodziale władz posiada nie tylko znaczące uprawnienia wykonawcze, ale jest też aktywnym uczestnikiem procesu ustawodawczego.

4.3. Podpisanie i ogłoszenie aktów normatywnych

Zgodnie z procedurą określoną przepisami konstytucyjnymi, końcowym stadium postępowania ustawodawczego, następującym po „etapie wewnątrzparlamentarnym”, jest podpisanie i ogłoszenie ustawy przez Prezydenta Ukrainy. Artykuł 94 Konstytucji Ukrainy wyróżnia dwie podstawowe czynności dokonywane przez głowę państwa: podpisanie ustawy oraz skierowanie jej do wykonania i oficjalnego ogłoszenia. Przepisy

konstytucji przyznają Prezydentowi Ukrainy prawo weta ustawy i zwrócenia jej do Rady Najwyższej.

Istotne jest sformułowanie pojęcia i znaczenia podpisania ustawy przez Prezydenta Ukrainy oraz analiza skutków normatywnych niepodpisania aktu prawnego. Ważne jest również omówienie formy, terminu i zasad zarządzenia ogłoszenia ustawy przez głowę państwa. Kwestie te zostaną poddane analizie w dalszej części podrozdziału.

Ogólna charakterystyka oraz zastosowana konstrukcja art. 94 Konstytucji Ukrainy pozwala na stwierdzenie, że na etapie prezydenckiego podpisu i ogłoszenia mamy do czynienia już z ustawą przyjętą przez Radę Najwyższą Ukrainy⁴². Zdaniem W. Tacija ustawa to akt przyjęty w specjalnym procesie legislacyjnym przez organ władzy ustawodawczej⁴³. Akt ten, zgodnie z częścią pierwszą art. 94 Konstytucji Ukrainy, przekazywany jest niezwłocznie przez Przewodniczącego Rady Najwyższej Prezydentowi Ukrainy.

Szczegółowe zasady przekazania aktu normatywnego przyjętego przez parlament Ukrainy określają postanowienia Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy. Ustawa przyjęta na posiedzeniu plenarnym w ciągu 10 dni od przyjęcia jest opracowywana i przedstawiana Przewodniczącemu Rady Najwyższej Ukrainy, który jest zobowiązany do podpisania ustawy nie wcześniej niż 2 i nie później niż 5 dni od jej przedłożenia⁴⁴. Wprowadzenie omawianych terminów ma na celu zapewnienie sprawnego przekazania ustawy do podpisu głowie państwa oraz wyeliminowanie ewentualności, w przypadku konfliktu politycznego – niepodpisania ustawy przez Przewodniczącego Rady Najwyższej⁴⁵. Określenie procedury

⁴² Tak też: A. Stec, *Pozycja ustrojowa Prezydenta w systemie konstytucyjnym Ukrainy (1991–2012)*, Lwów 2014, s. 196.

⁴³ V. Ya. Tacii (red.), *Konstytucija Ukrainy. Naukovo-praktychnyi Komentar*, Kharkiv 2011, s. 654.

⁴⁴ Regulamin Rady Najwyższej Ukrainy określa specjalny tryb procedowania w przypadku zachodzących nieścisłości i oczywistych niezgodności pomiędzy tekstem przyjętej ustawy a aktu, który został skierowany do podpisania przez Prezydenta Ukrainy.

⁴⁵ V.L. Fedorenko, *Konstytucijne Pravo Ukrainy*, Kyiv 2016, s. 355.

weryfikacji zgodności treści aktu przyjętego na posiedzeniu Rady Najwyższej z aktem skierowanym przez Przewodniczącego Rady Najwyższej Ukrainy ma zagwarantować głowie państwa, że dokonując podpisu pod tekstem ustawy, potwierdza urzędowo autentyczność aktu normatywnego. Ostateczna treść podpisanego aktu jest publikowana i stanowi akt prawny powszechnie obowiązujący i normujący określoną sferę życia społecznego⁴⁶.

Uprawnienie do podpisania ustawy przez Prezydenta wynika wprost z art. 106 Konstytucji Ukrainy, wyznaczającego podstawowy katalog uprawnień głowy państwa. Dodatkowo w art. 94 Konstytucji ustrojodawca zdecydował się na przyjęcie rozbudowanego normatywnie przepisu regulującego końcowy etap procesu legislacyjnego. Art. 94 Konstytucji określa warunki korzystania z przysługującego głowie państwa uprawnienia oraz definiuje wzajemne relacje między parlamentem i głową państwa na końcowym etapie procesu legislacyjnego.

W ukraińskiej doktrynie przyjmuje się, że podpisanie ustawy przez prezydenta określa się terminem „promulgacja”. Termin ten jest natomiast różnie postrzegany przez przedstawicieli polskiej doktryny prawniczej. Zdaniem P. Winczorka⁴⁷, promulgacja oznacza nie tylko podpisanie ustawy przez głowę państwa, ale także ogłoszenie ustawy w urzędowym organie publikacyjnym. Najszersze pojęciowo stanowisko zaprezentował R. Balicki, zdaniem którego termin podpisanie ustawy zawiera nie tylko stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją i nadanie jej mocy wiążącej, ale również prawo do odmowy jej podpisania i zwrotu do parlamentu⁴⁸. W ocenie ukraińskich badaczy prawa konstytucyjnego, termin promulgacja rozumiany

⁴⁶ Zob. B. Banaszak, *Art. 122 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, wyd. 2, 2012. Źródło internetowe: www.legalis.pl [data odczytu: 31.01.2019 r.].

⁴⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000.

⁴⁸ R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001, s. 148.

jest w wąskim ujęciu jako „czynność podpisania ustawy przez Prezydenta Ukrainy”⁴⁹, zaś w ujęciu szerszym, jako przyznanie mocy wiążącej ustawy przez jej podpisanie przez głowę państwa i ogłoszenie w dzienniku publikacyjnym. Zdaniem W. Szapowala, mimo że termin promulgacja nie występuje wprost w Konstytucji Ukrainy, to należy przyjąć, że termin ten oznacza zespół czynności dokonywanych przez głowę państwa i zawartych w art. 94 Konstytucji Ukrainy⁵⁰. W mojej ocenie, termin promulgacja na gruncie prawa ukraińskiego oznacza określony w art. 94 Konstytucji Ukrainy zespół czynności dokonywanych przez Prezydenta Ukrainy, które wywołują podwójny skutek prawny. Podpisanie ustawy oznacza zakończenie procedury ustawodawczej, natomiast ogłoszenie stanowi oficjalne wejście ustawy do krajowego porządku prawnego.

Podpisanie przez Prezydenta Ukrainy ustawy nie oznacza jedynie czynności o charakterze ceremonialnym, wynikającej z funkcji ustrojowych głowy państwa. Czynność ta przede wszystkim wywołuje określony skutek w znaczeniu normatywnym. Zgodnie z treścią Konstytucji Ukrainy, podpisanie ustawy stanowi warunek *sine qua non* dla ogłoszenia ustawy w zwykłym trybie ustawodawczym. Czynność ta stanowi prerogatywę prezydencką a dla swojej ważności nie wymaga kontrasygnaty Premiera Ukrainy i odpowiedniego ministra. Należy też przyjąć, że podpisanie ustawy jest jednym z elementów działalności prawotwórczej Prezydenta Ukrainy oraz jego udziału w procesie ustawodawczym⁵¹.

⁴⁹ Z. Pohorielova, *Roli Hlavy Derhavy u zakonodavchomu procesi*, „Naukovyi Visnyk Uzhhorodskoho Nacionalnoho Universytetu” 2015, nr 5, s. 36.

⁵⁰ V. Shapoval, *Konstytuciine pravo zarubizhnykh krain*, Kyiv 1997, s. 175.

⁵¹ I.M. Sopilko, D.O. Bezzubov, Yu.V. Kornieiev, O.M. Melnyk, *Konstytuciia Ukrainy. Naukovo-praktychnyi Komentar*, Kyiv 2017, s. 113.

Konstytucja Ukrainy nie określa terminu przekazania przez Przewodniczącego Rady Najwyższej ustawy do podpisania przez Prezydenta. Art. 94 Konstytucji wyznacza obowiązek Przewodniczącego Rady Najwyższej „niezwłocznego przekazania” ustawy głowie państwa⁵².

Przepisy ustawy zasadniczej określają natomiast termin przysługujący Prezydentowi Ukrainy na dokonanie aktu podpisania, który wynosi 15 dni od dnia przekazania ustawy. W sprawie określonego terminu przysługującego głowie państwa wypowiedział się również Sąd Konstytucyjny Ukrainy. W orzeczeniu z dnia 7 lipca 1998 r.⁵³ ustalił, że przez termin piętnastodniowy należy rozumieć jako następujące po sobie kolejne 15 dni kalendarzowych, a bieg wskazanego terminu rozpoczyna się dnia następującego po dniu przekazania aktu ustawy przez Przewodniczącego Rady Najwyższej Ukrainy. Jeżeli koniec terminu piętnastodniowego przypada na dzień wolny od pracy lub święto, wygaśnięcie omawianego terminu następuje pierwszego dnia roboczego po tym terminie.

Ustawa zasadnicza przyjmuje domniemanie podpisania ustawy przez głowę państwa, jeżeli w ustanowionym terminie Prezydent nie zwróci ustawy do powtórnego rozpatrzenia przez parlament. W sytuacji takiej powstaje obowiązek głowy państwa wykonania aktu podpisania ustawy. Ciekawa jest próba wyjaśnienia zakresu odpowiedzialności Prezydenta w zakresie niezłożenia podpisu pod aktem ustawy. Dokonując wykładni językowej normy prawnej zawartej w art. 94 Konstytucji Ukrainy, należy przyjąć, że ustawa zasadnicza nie przewiduje sankcji w przypadku braku złożenia podpisu przez głowę państwa pod ustawą, która nie została przez niego przekazana do ponownego rozpatrzenia przez parlament.

⁵² Zasady i tryb postępowania Przewodniczącego Rady Najwyższej Ukrainy określają postanowienia Rozporządzenia Przewodniczącego Rady Najwyższej Ukrainy z dnia 25 maja 2006 r. (*Rozporiadzhennia Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy Pro Polozhennia pro poriadok roboty z dokumentamy u Verkhovnii Radi Ukrainy*, nr 448).

⁵³ *Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy*, nr 11-rp/1998 vid 07.07.1998.

Przyjęte ustawą z dnia 21 lutego 2014 r.⁵⁴ zmiany w treści Konstytucji Ukrainy wprowadzające nowe regulacje obejmujące zasady „nadzwyczajnego podpisania” ustawy przez Przewodniczącego Rady Najwyższej, w sytuacji braku złożenia podpisu Prezydenta Ukrainy, która została ponownie rozpatrzona przez parlament w wyniku weta ustawodawczego. Przypadek ten dotyczy wyłącznie ustawy powtórnie przyjętej przez parlament i regulacje te nie mają zastosowania wobec ustawy przyjętej w trybie zwykłym. Dlatego też trudno się zgodzić ze stanowiskiem I. Sopilki, zgodnie z którym każda ustawa w przypadku odmowy jej podpisania przez Prezydenta Ukrainy może być podpisana przez Przewodniczącego Rady Najwyższej, co wynika z przyjętego parlamentarno-prezydenckiego modelu rządów⁵⁵.

Analizując treść ustawy zasadniczej, należy przyjąć, że prawodawca celowo nie zamierzał wprowadzać sankcji wobec głowy państwa za niedokonanie czynności związanych z procesem ustawodawczym, które wynikają z przepisów Konstytucji Ukrainy. Niewypełnienie obowiązków ustrojowych określonych w Konstytucji Ukrainy nie stanowi zatem podstaw do pociągnięcia głowy państwa do odpowiedzialności konstytucyjnej, chyba że działanie lub zaniechanie nosi znamiona czynu przestępczego stanowiącego zdradę państwa lub innego przestępstwa karnego.

Jedną z podstawowych funkcji ustrojowych Prezydenta jest czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji Ukrainy. Ustrojodawca przyznając Prezydentowi Ukrainy rolę gwaranta przestrzegania norm konstytucyjnych, nakłada na niego obowiązek postępowania zgodnie z przepisami konstytucji w realizacji swoich zadań ustrojowych.

⁵⁴ *Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP – ukr.), 2014, nr 11, poz. 142.

⁵⁵ I.M. Sopilko, D.O. Bezzubov, Yu.V. Kornieiev, O.M. Melnyk, *Konstytucia...*, s. 114.

Obowiązek wypełniania dyspozycji norm konstytucyjnych można odnaleźć też w naczelnych zasadach ukraińskiego państwa, a w szczególności w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Prezydent, realizując zadania określone w art. 94 Konstytucji Ukrainy, powinien wykonywać je zgodnie z zasadą legalizmu i w granicach prawnie określonych. W praktyce ustrojowej, głowa państwa nie akceptując przyjętej przez parlament ustawy ma prawo do skorzystania w procesie ustawodawczym z narzędzi prawnie określonych zamiast przyjmowania biernej postawy powodującej zahamowanie procesu ustawodawczego na jego końcowym etapie.

Podpisanie przez Prezydenta Ukrainy ustawy poprzedzone jest zespołem działań mających na celu analizę i przygotowanie decyzji w sprawie podpisu przyjętej przez Radę Najwyższą ustawy. Zasady ich przeprowadzania określa rozporządzenie Prezydenta Ukrainy z dnia 30 maja 1997 r. w sprawie przeprowadzenia ekspertyz i przygotowania do podpisania przez Prezydenta Ukrainy ustaw Ukrainy⁵⁶. Zgodnie z postanowieniami tego rozporządzenia w proces ten zaangażowany jest szereg organów państwowych Ukrainy oraz jednostek pomocniczych Prezydenta Ukrainy. Przyjęta przez Radę Najwyższą Ukrainy treść przekazanej ustawy jest dalej przekazywana przez Przedstawiciela Prezydenta Ukrainy do Przewodniczącego lub Zastępcy Administracji Prezydenta w celu przedłożenia treści ustawy i przygotowania ekspertyzy przez departament prawny⁵⁷.

⁵⁶ *Rozporządzenia Prezydenta Ukrainy Pro poriadok provedennia ekspertyzy i pidhotovky na pidpys Prezydentovi Ukrainy zakoniv Ukrainy*, Oficiinyi Visnyk Ukrainy vid 30.051997, nr 22, s. 32, kod aktu 891/1997.

⁵⁷ Do zadań Administracji Prezydenta wyznaczonych w rozporządzeniu należy przeprowadzenie analizy prawnej ustawy pod kątem jej zgodności z przepisami Konstytucji Ukrainy i innych ustaw Ukrainy oraz ogólna ocena redakcyjna przesłanego tekstu ustawy.

Ustawa przesyłana jest też do Gabinetu Ministrów w celu przeprowadzenia niezbędnych analiz⁵⁸. Szczegółowe zasady postępowania przeprowadzanego w ramach organu władzy wykonawczej określa uchwała Gabinetu Ministrów z dnia 8 sierpnia 2007 r. o przyjęciu Regulaminu Gabinetu Ministrów⁵⁹. Celem tego trybu jest weryfikacja, czy przyjęta przez Radę Najwyższą ustawa spełnia wymogi formalno-prawne pozwalające na przekazanie jej do podpisu głowie państwa oraz oceny, czy zaistniały przesłanki wskazujące na potrzebę przekazania ustawy do ponownego rozpoznania przez Prezydenta Ukrainy (weto prezydenckie)⁶⁰.

Czynnością kończącą proces ustawodawczy, będącą ostatnim etapem stanowienia ustaw, jest ogłoszenie ustawy. Analiza treści art. 94 ustawy zasadniczej pozwala na stwierdzenie, że ustawodawca nakłada na Prezydenta Ukrainy obowiązek urzędowego ogłoszenia podpisanej ustawy. Ustawodawca podkreśla również, że jeżeli Prezydent Ukrainy w przewidzianym przepisami Konstytucji Ukrainy terminie nie zwróci ustawy do powtórnego rozpatrzenia, ustawę uznaje się za przyjętą i winna być ona podpisana i oficjalnie ogłoszona. Przepisy ustawy zasadniczej nie wyznaczają terminu między podpisaniem a ogłoszeniem aktu normatywnego przez Prezydenta Ukrainy. Brak zatem dopełnienia przez głowę państwa obowiązku konstytucyjnego w postaci oficjalnego ogłoszenia, a następnie urzędowego opublikowania, skutecznie blokuje wejście w życie takiego aktu normatywnego.

Przepisy konstytucyjne nie regulują stanu zawieszenia aktu ustawodawczego, który został oficjalnie podpisany przez Prezydenta, natomiast nie został skierowany do oficjalnego ogłoszenia. Pozwalają za to stwierdzić, że skierowanie przez głowę państwa aktu prawnego do

⁵⁸ Ustawa jest przekazywana Premierowi Ukrainy, ministrowi właściwemu do spraw, które są przedmiotem przekazanej regulacji oraz Ministrowi Sprawiedliwości Ukrainy.

⁵⁹ *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Rehlamentu Kabinetu Ministriv Ukrainy*, Oficiiniy Visnyk Ukrainy vid 03.08.2007, nr 54, s. 21, poz. 2180, kod aktu 40517/2007.

⁶⁰ V.Ya. Tacii (red.), *Konstytuciia...*, s. 657.

oficjalnego ogłoszenia jest inną czynnością i należy ją traktować odrębnie od czynności podpisania aktu normatywnego.

W Konstytucji w art. 94 zastosowano konstrukcję prawną, zgodnie z którą akt ustawowy nabiera mocy prawnej w ciągu 10 dni od dnia jego oficjalnego ogłoszenia, ale nie wcześniej niż w dniu jego opublikowania. Przepisy ustawy zasadniczej przyjmują zatem dziesięciodniowy okres *vacatio legis* dla ustaw, dopuszczając jednocześnie możliwość określenia w przepisach ustawy odmiennych regulacji dotyczących jej wejścia w życie. Natomiast normy konstytucyjne jasno wskazują, że ustawa nie może zacząć obowiązywać przed dniem jej opublikowania.

W analizowanym przepisie prawnym występują dwa podstawowe terminy, a mianowicie „oficjalne ogłoszenie” oraz „opublikowanie”. Na podstawie poglądów ukraińskiej doktryny można stwierdzić, że terminy te są „połączone znaczeniowo” i dotyczą finalnego stadium procesu prawotwórczego. Oficjalne ogłoszenie stanowi podanie do wiadomości publicznej informacji o wydaniu aktu normatywnego w określonej formie przez wskazany organ władzy publicznej⁶¹. Zdaniem W. Barskija, oficjalne ogłoszenie to formalno-prawne potwierdzenie mocy wiążącej aktu prawnego, natomiast publikacja stanowi czynność wywołującą skutek *de iure* w postaci nabycia mocy prawnej przez akt normatywny opublikowany w określonej przepisami prawa procedurze we wskazanym dzienniku publikacyjnym⁶².

W kontekście badanego zagadnienia istotną wprowadzenia norm prawnych regulujących zasady publikacji aktów normatywnych jest zagwarantowanie promulgacji pełnej treści ustaw przyjętych w wyniku postępowania legislacyjnego w określonych urzędowych publikatorach.

⁶¹ L. Bohachova, *Opryliudnennia normatyvno-pravovoho akta yak stadiia pidzakonnoho normotvorchoho procesu*, „Porivnialno-analitychne Pravo” 2017, nr 5, s. 19.

⁶² V. Barskyi, *Oficiine opryliudnennia normatyvno-pravovoho akta predstavnyckoho orhanu miscevoho samovriaduvannia yak stadiia municypalnoho normotvorchoho procesu*, „Yurydychnyi Visnyk” 2012, nr 1, s. 41.

Zamieszczenie aktu normatywnego oraz wydanie dziennika publikacyjnego wypełnia dyspozycję normy prawnej określonej w art. 94 Konstytucji Ukrainy.

Publikacja ustawy po pierwsze, zamyka proces jej stanowienia, po drugie wypełnia obowiązek informacyjny względem społeczeństwa przez zapewnienie dostępu do aktualnych i autentycznych tekstów ustaw w oficjalnych dziennikach publikacyjnych. Formalna publikacja aktów normatywnych według określonej prawem procedury stanowi o przejrzystości i kompletności krajowego systemu aktów prawnych⁶³. Z chwilą opublikowania aktu prawnego w dzienniku publikacyjnym następuje jego „oficjalne wejście do porządku prawnego”. Prawodawca, konstruując zasady publikacji aktów ustawowych jako końcowej czynności w wieloetapowym procesie ustawodawczym, powinien ustanowić przepisy określające szczegółowe zasady publikacji aktów normatywnych.

Na gruncie prawa ukraińskiego zasady publikacji w poszczególnych publikatorach są uregulowane w dekreście Prezydenta Ukrainy z dnia 10 czerwca 1997 r.⁶⁴ Celem tej wydanej regulacji prawnej jest usprawnienie procedury oficjalnego ogłoszenia oraz opublikowania aktów prawnych, w tym wydawanych w formie ustawy. Zgodnie z postanowieniami dekretu, akty normatywne podlegają oficjalnemu ogłoszeniu w urzędowych dziennikach publikacyjnych nie później niż w ciągu 15 dni od ich przyjęcia zgodnie z ustaloną procedurą ich podpisania. Przyjęcie maksymalnego piętnastodniowego terminu na oficjalne opublikowanie aktu normatywnego ma zagwarantować jego wejście w życie. To oficjalne opublikowanie aktu prawnego wywołuje skutek prawny w postaci „nabrania przez akt prawny

⁶³ L. Legin, *Oprylyudnennia zakonu: poniattia, formy, znachennia*, „Prykarpatskyi Yurydychnyi Visnyk” 2005, nr 2, s. 38.

⁶⁴ *Ukaz Prezydenta Ukrainy pro poriadok oficiinoho oprylyudnennia normatyvno-pravovykh aktiv ta nabrannia nymy chynnosti*, Oficiinyi Visnyk Ukrainy vid 1997, nr 24, s. 11, kod aktu 1031/1997.

mocy powszechnie obowiązującej”⁶⁵. Publikacja aktu powszechnie obowiązującego składa się z „normatywnie uregulowanego ogłoszenia wydanego w imieniu uprawnionego organu, zawierającego pełną i autentyczną treść przyjętego aktu prawnego”⁶⁶.

Wskazany dekret Prezydenta Ukrainy określa podstawowy katalog redagowanych w języku urzędowym oficjalnych, drukowanych dzienników urzędowych. Zgodnie z art. 1 dekretu, oficjalnymi dziennikami publikacyjnymi Ukrainy są: „Oficjalny Biuletyn Ukrainy” oraz gazeta „Kurier Rządowy”. Dodatkowo przepisy dekretu zawierają wykaz urzędowych publikatorów, w których zamieszczane są teksty ustaw oraz innych aktów Rady Najwyższej, do których zaliczamy: „Głos Ukrainy”, „Wiadomości Rady Najwyższej Ukrainy”. W dzienniku publikacyjnym „Oficjalny Biuletyn Prezydenta Ukrainy”, publikowane są akty Prezydenta Ukrainy⁶⁷. Postanowienia dekretu dopuszczają możliwość zamieszczania tekstów aktów normatywnych w innych wydaniach publikacyjnych z zastrzeżeniem, że publikowanie może nastąpić po oficjalnym ich ogłoszeniu, a publikatory te mają jedynie charakter informacyjny.

Warto zwrócić uwagę na przyjęcie przez prawodawcę ukraińskiego szczególnej opieki państwa nad zapewnieniem normatywnej ochrony praw i obowiązków obywatela. Art. 57 Konstytucji Ukrainy stanowi, że ustawy i inne akty normatywne, które określają prawa i obowiązki obywateli, winny być podane do wiadomości publicznej w trybie określonym ustawą i wskazuje jednocześnie, że ustawy określające prawa i obowiązki obywatela nie mają mocy prawnej, jeżeli nie zostały podane do publicznej wiadomości. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę, że zasady publikacji aktów

⁶⁵ I. Shutak, *Opublikuvannia normatyvno-pravovykh aktiv*, „Naukovyi Chasopys Nacionalnoi Akademii Prokuratury Ukrainy” 2015, nr 2, s. 139-140.

⁶⁶ L. Legin, *Opryliudnennia...*, s. 38.

⁶⁷ Art.1 dekretu Prezydenta Ukrainy stanowi, że w przypadkach prawnie określonych akty Rady Najwyższej Ukrainy, Prezydenta Ukrainy, Gabinetu Ministrów Ukrainy mogą być oficjalnie publikowane za pośrednictwem radia i telewizji.

normatywnych określa dekret Prezydenta Ukrainy, a nie uchwalona przez Radę Najwyższą ustawa.

Należy skonkludować, że oficjalne ogłoszenie i opublikowanie aktu ustawowego stanowi czynność zamykającą zespół działań prawnych regulujących proces ustawodawczy w trybie zwykłym. Udział Prezydenta Ukrainy na tym końcowym etapie procesu ustawodawczego jest bez wątpienia istotny, mający bezpośredni wpływ na wejście w życie aktu ustawowego.

Przyjmuję stanowisko, zgodnie z którym czynności podejmowane przez Prezydenta Ukrainy mają charakter „wykonawczy”. Doktryna prawa konstytucyjnego⁶⁸ na Ukrainie stanowi, że udział organów władzy publicznej innej niż władza ustawodawcza w procesie ustawodawczym nie jest przejawem realizowania przez nie funkcji ustawodawczej, zarezerwowanej jedynie dla parlamentu. Pozostałe organy posiadają określone prawem kompetencje umożliwiające udział w procesie ustawodawczy, natomiast nie można im przypisać funkcji ustawodawczej będącej „immanentną” domeną Rady Najwyższej. Przepisy konstytucji zobowiązują głowę państwa do podjęcia zespołu czynności proceduralnych prowadzących do wejścia w życie ustawy, dopuszczając zastosowanie sprzeciwu w formie weta ustawodawczego.

4.4. Weto prezydenckie

Dotychczasowe rozważania obejmowały przedstawienie udziału Prezydenta w poszczególnych etapach procesu ustawodawczego. Dalszej analizie zostaną poddane regulacje dotyczące zastosowania przez głowę państwa weta ustawodawczego.

⁶⁸ Szerz. V. Shapoval, *Suchasnyi konstytucjonalizm*, Kyiv 2005, s. 364.

Niezbędne jest zdefiniowanie na początku pojęcia, rodzajów oraz zakresu przedmiotowego weta prezydenckiego. Instytucja ta na gruncie prawa ukraińskiego nabiera szczególnego znaczenia, gdyż stanowi jedyne narzędzie przyznane Prezydentowi Ukrainy pozwalające na zakwestionowanie – jeszcze na etapie procesu legislacyjnego – przyjętej przez Radę Najwyższą ustawy, skutkujące przekazaniem jej do powtórnego rozpatrzenia⁶⁹.

Zgodnie z regulacją przyjętą w art. 94 Konstytucji Ukrainy, prawodawca nie zdecydował się na użycie terminu „weto ustawodawcze”, stosując sformułowanie „przekazanie ustawy do ponownego rozpatrzenia”. Natomiast w art. 106 Konstytucji Ukrainy określającym katalog kompetencji Prezydenta Ukrainy, termin „weto” oznacza prawo Prezydenta Ukrainy do zawetowania uchwalonych przez Radę Najwyższą ustaw i skierowania ich do ponownego rozpatrzenia.

Powszechnie weto określa się jako kompetencję głowy państwa do wyrażenia sprzeciwu wobec ustaw uchwalonych przez parlament⁷⁰. W literaturze przedmiotu odnaleźć możemy szereg definicji odnoszących się do instytucji weta ustawodawczego. Zdaniem K. Eckhardta weto ustawodawcze to kompetencja głowy państwa do odmowy podpisania ustawy przyjętej przez parlament⁷¹. W ocenie J. Zaleśnego weto ustawodawcze oznacza brak zgody głowy państwa na obowiązywanie aktu przez parlament przyjętego⁷². Podobne stanowisko prezentuje W. Szatilo, zdaniem, którego weto prezydenta jest prawem głowy państwa do wyrażania

⁶⁹ W ukraińskim systemie prawnym Prezent nie został wyposażony na narzędzia prawne umożliwiające wszczęcie procedury kontroli konstytucyjności ustawy na etapie procesu legislacyjnego. W świetle polskich rozwiązań, prewencyjna kontrolna konstytucyjności stanowi wyłączone prawo przysługujące Prezydentowi RP a jej stosowalność jest ograniczona czasowo do 21 dni w ramach który prezydent może skorzystać ze swojego uprawnienia.

⁷⁰ U. Kalina-Prasznik (red.), *Encyklopedia Prawa, Wydanie IV*, Warszawa 2007, s. 936.

⁷¹ Zob. K. Eckhardt, *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemysł 2000, s. 119; zob. też R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001, s. 85.

⁷² J. Zaleśny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999, s. 19.

sprzeciwu wobec ustawy uchwalonej przez parlament, która nie weszła w życie⁷³. Należy zgodzić się również ze stanowiskiem, zgodnie z którym weto prezydenckie stanowi uprawnienie głowy państwa do odmowy podpisania i promulgacji ustawy przyjętej przez Radę Najwyższą skutkujące przekazaniem ustawy do powtórnego rozpatrzenia⁷⁴. Prezentowane definicje weta ustawodawczego są zbieżne i kształtują weto prezydenckie jako uprawnienie głowy państwa powodujące zwrócenie ustawy do ponownego rozpatrzenia przez parlament.

Istotne jest określenie charakteru prawnego weta ustawodawczego jako czynności podejmowanej przez Prezydenta Ukrainy. Wątpliwości budzi stanowisko D. Mazura zdaniem, którego stosowanie weta ustawodawczego przez Prezydenta Ukrainy jest jedynie elementem procedury ustawodawczej i nie jest przejawem działalności prawotwórczej głowy państwa⁷⁵.

Należy zatem przyjąć, że weto ustawodawcze to uprawnienie głowy państwa stosowane w procesie ustawodawczym. Wynikiem zastosowania instytucji weta jest powtórne rozpatrzenie ustawy przez parlament. Stosując wykładnię funkcjonalną, należy stwierdzić, że nieodłącznym elementem prawa weta jest akt prezydenta zawierający „umotywowane i sformułowane zalecenia dotyczące aktu ustawowego przyjętego przez Radę Najwyższą”. Głowa państwa stosując prawo weta powinna jednocześnie wskazać pożądany kierunek zmian⁷⁶. Weto ustawodawcze stanowi uprawnienie głowy państwa mogące wywołać skutek w postaci ukształtowania treści aktu ustawowego na etapie wewnątrzparlamentarnego ponownego rozpatrzenia, uwzględniającego zalecenia głowy państwa. Celem weta ustawodawczego jest wpłynięcie głowy państwa na zmianę

⁷³ V. Shatilo, *Instytut prezydentstwa v systemi derzhavnoi vlady*, Kyiv 2004, s. 124.

⁷⁴ O. Skrypniuk, V. Fedorenko, *Normotvorcha diialnist Prezydenta Ukrainy ta ii normo-proektne zabezpechennia*, Kyiv, 2011, s. 168.

⁷⁵ D.V. Mazur, *Osoblyvosti zastosuvannia prezydentom prava „veto” shchodo zakoniv, pryiniatykh parlamentom v respublikakh zi zmishanoiu formoiu pravlinnia*, „Forum Prava” 2006, nr 1, s. 61-65.

⁷⁶ J. Zalesny, *Partycypacja...*, s. 19.

przyjętego przez Radę Najwyższą aktu ustawy, co oznacza, że weto ustawodawcze może być przejawem działalności prawotwórczej głowy państwa⁷⁷.

W literaturze przedmiotu⁷⁸ wyróżnia się dwa rodzaje weta prezydenckiego: absolutne i zawieszające. Weto absolutne powoduje niedojście do skutku ustawy w ogóle. Głowa państwa korzystająca z prawa weta absolutnego odrzuca ustawę przyjętą przez organ parlamentarny⁷⁹. Z kolei weto zawieszające warunkuje konieczność ponownego rozpatrzenia przez parlament aktu, w stosunku do którego głowa państwa odmówiła udzielenia zgody. W sytuacji, gdy parlament ponownie tę ustawę uchwali – najczęściej kwalifikowaną większością głosów – głowa państwa ma obowiązek jej podpisania i zarządzenia jej ogłoszenia⁸⁰. Amerykański system prawny przyjmuje instytucję tzw. weta kieszonkowego, zakładającego możliwość zafunkcjonowania weta absolutnego w sytuacji, gdy w czasie przyznanego głowie państwa okresu na podpisanie ustawy Kongres zakończy sesję. Wówczas – w przypadku braku organu mogącego przegłosować weto, nabiera ono cech weta absolutnego. Dodatkowo B. Opaliński wyróżnia instytucję weta selektywnego, obejmującego swym zakresem jedynie część postanowień, w głównej mierze dotyczących prezentowanych w zakwestionowanej ustawie wydatków budżetowych⁸¹.

Na Ukrainie weto prezydenckie ma charakter zawieszający. Zastosowanie przez głowę państwa weta zobowiązuje Radę Najwyższą do ponownego rozpatrzenia zakwestionowanego aktu ustawowego.

⁷⁷ Por. I. Kostycka, *Instytut prezydentstwa w Ukraini: stanovlennia i funkcionuvannia. Teretyko-pravovyi analiz*, Kyiv, 2003, s. 48.

⁷⁸ R. Balicki, *Udział...*, s. 86-87; J. Zalesny, *Partycypacja...*, s. 19-21.

⁷⁹ B. Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014, s. 181.

⁸⁰ M. Safajn, L. Bosek, *Art. 122 [Podpis Prezydenta; odmowa podpisania ustawy]. Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, 2016. Źródło internetowe: www.legalis.pl [data dostępu: 01.03.2019 r.].

⁸¹ B. Opaliński, *Rola...*, s. 182.

Konstrukcja weta prezydenckiego w ustawie zasadniczej w sposób ogólny określa zasady zastosowania tego prawa przez prezydenta, pozostawiając występowanie z wetem w sferze jego dyskrejonalnego uznania. Weto prezydenckie jest prerogatywą Prezydenta i nie wymaga kontrasygnaty Premiera Ukrainy oraz ministra odpowiedzialnego za wykonanie tego aktu.

Ustawa zasadnicza nie określa przyczyn zastosowania przez Prezydenta Ukrainy prawa weta. W literaturze przedmiotu⁸² wyróżnia się następujące czynniki stanowiące podstawę skierowania przez głowę państwa ustawy do ponownego rozpatrzenia: prawne (związane z niezgodnością z powszechnie obowiązującym prawem przepisów ustawy), polityczne i społeczno-ekonomiczne (głowa państwa jako organ odpowiedzialny za bezpieczeństwo narodowe i kierownictwo w zakresie polityki wewnętrznej i zagranicznej), proceduralne (związane z naruszeniem procedury stanowienia prawa), techniczno-organizacyjne (związane ze złożeniem projektu przez nieuprawniony podmiot inicjatywy ustawodawczej).

Odnosząc się do zakresu przedmiotowego weta ustawodawczego, przepisy Konstytucji Ukrainy ograniczają się do obowiązku umotywowania przez Prezydenta wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy. Do 2014 r. ukraińska ustawa zasadnicza nie wprowadzała ograniczeń co do zakresu materii ustawowych, które mogą być zawetowane przez Prezydenta Ukrainy.

Zgodnie z ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. nowelizującą Konstytucję Ukrainy⁸³ Prezydent Ukrainy nie może zawetować ustaw dotyczących wprowadzenia zmian do Konstytucji Ukrainy. Ustawa zasadnicza nie wprowadza ograniczeń dotyczących skierowania przez głowę państwa do ponownego rozpatrzenia ustaw zwykłych. Należy więc przyjąć, że Prezydent nie jest ograniczony przez swoje funkcje ustrojowe do wetowania tylko tych ustaw, które normują zakres spraw będących domeną jego kompetencji.

⁸² L.A. Okunkov, *Veto Prezidenta*, Moskwa 1999, s. 54 i nast.

⁸³ *Zakon Ukrainy pro vidnovlennia dii okremnykh polozhen Konstytucii Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2014, nr 11, poz. 143.

Warunkiem *sine qua non* zastosowania prawa weta jest przyjęcie ustawy przez Radę Najwyższą Ukrainy, a złożenie wniosku o powtórne rozpatrzenie wywołuje określone skutki prawne w postaci zahamowania dalszego biegu postępowania legislacyjnego.

Pomocne w próbie określenia formy oraz charakteru prawnego weta ustawodawczego są orzeczenia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, w których jednym z przedmiotów analizy było prawo weta prezydenckiego. Istotne w tej materii jest orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z dnia 11 marca 2003 r.⁸⁴ zawierające stanowisko, że weto stanowi akt prawny Prezydenta Ukrainy wywołujący skutek prawny w postaci ponownego rozpatrzenia ustawy przez parlament Ukrainy. W ocenie M. Sawenki, prezentującego zdanie odrębne do przywołanego orzeczenia, Prezydent Ukrainy, wykonując weto ustawodawcze, korzysta z uprawnienia przyznanego przepisami ustawy, będącego jednocześnie elementem procesu legislacyjnego i nie można go uznać za akt normatywny Prezydenta Ukrainy, czyli jeden z aktów wymienionych w art. 106 Konstytucji Ukrainy⁸⁵.

Zaprezentowane stanowisko pozwala stwierdzić, że instytucja weta ustawodawczego jest prawem głowy państwa oddziałującym w sferze prawotwórczej na proces ustawodawczy. Skutkiem wykonania przez głowę państwa analizowanego uprawnienia jest obowiązek Rady Najwyższej ponownego rozpatrzenia ustawy.

Analiza przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że należy traktować rozłącznie prawo weta ustawodawczego, wynikające z art. 106 Konstytucji Ukrainy jako uprawnienie głowy państwa do odmowy podpisania ustawy, od wniosku prezydenta zawierającego „sformułowane

⁸⁴ *Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy*, nr 6-rp/2003 vid 11.03.2003.

⁸⁵ Szerzej o aktach normatywnych Prezydenta Ukrainy: A. Olechno, *Prawotwórcze formy działalności władzy wykonawczej w Ukrainie*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B, s. 325-333.

i uzasadnione propozycje” – jako aktu Prezydenta korzystającego z prawa weta.

Regulacje konstytucyjne odnoszące się do weta ustawodawczego wyznaczają ramy prawne analizowanej instytucji. Procedura dotycząca rozpatrywania przez parlament weta prezydenckiego określona jest dodatkowo w rozdziale 23 Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy⁸⁶. Rozpoczyna się ona od analizy wniosku w Komitecie Parlamentarnym, tj. Komitecie Głównym Rady Najwyższej. Weto prezydenckie może obejmować poprawki (propozycje) do uchwalonej przez parlament ustawy lub wniosek o odrzucenie ustawy w całości. Po analizie prawnej przeprowadzonej w Komitecie Parlamentarnym i przedstawieniu zestawienia w formie tabeli porównawczej rozpoczyna się właściwy etap podejmowania wniosku na posiedzeniu Rady Najwyższej⁸⁷.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Ukrainy, jeżeli podczas powtórnego rozpatrywania ustawa zostanie ponownie uchwalona przez co najmniej $\frac{2}{3}$ głosów ustawowego składu Rady Najwyższej, Prezydent jest obowiązany do podpisania jej i ogłoszenia w ciągu 10 dni.

Jeśli wniosek Prezydenta obejmuje odrzucenie ustawy w całości, parlament podejmuje głosowanie o przedmiocie zawnioskowanym przez głowę państwa. Zgodnie z art. 135 ust. 1 poparcie wniosku głowy państwa przez większość ustawowego składu Rady Najwyższej⁸⁸ skutkuje odrzuceniem ustawy przez parlament. W celu odrzucenia wniosku głowy państwa (odrzućenia weta), parlament przeprowadza głosowanie nad

⁸⁶ Zasady ponownego rozpatrywania zwróconego przez Prezydenta aktu ustawowego regulują art. 132-136 Regulaminu Rady Najwyższej.

⁸⁷ Zawetowana ustawa powinna zostać rozpatrzona na sesji plenarnej w ciągu 30 dni od dnia złożenia wniosku głowy państwa (art. 132 ust. 2 Regulaminu Rady Najwyższej).

⁸⁸ Zgodnie z przyjętą w pracy terminologią autor konsekwentnie posługuje się terminem „większość ustawowa” oznaczającym „większość konstytucyjną”. Jak już zostało zaprezentowane w rozdziale II pracy, wyróżniamy trzy rodzaje większości liczone od pełnego, konstytucyjnego składu Rady Najwyższej wynoszącego 450 deputowanych ludowych Ukrainy: 1) większość ustawową wynoszącą co najmniej 226 deputowanych; 2) większość kwalifikowaną $\frac{2}{3}$ deputowanych wynoszącą co najmniej 301 deputowanych; 3) większość kwalifikowaną $\frac{3}{4}$ deputowanych wynoszących co najmniej 338 deputowanych.

ponownym przyjęciem ustawy, które wymaga uzyskania kwalifikowanej większości $\frac{2}{3}$ głosów deputowanych.

W przypadku złożenia wniosku Prezydenta obejmującego propozycje dokonania zmian w ustawie, parlament podejmuje głosowanie nad poszczególnymi propozycjami, do przyjęcia których wymagana jest większość ustawowego składu Rady. Po przeprowadzeniu głosowań nad poszczególnymi propozycjami następuje głosowanie nad przyjęciem ustawy w całości, która obejmuje przegłosowane propozycje.

Ustawę uznaje się za przyjętą, jeżeli głosowała za nią większość ustawowego składu parlamentu⁸⁹. Natomiast w sytuacji, gdy propozycje głowy państwa nie uzyskały wymaganej większości, to uważane są za odrzucone, a ustawa poddawana jest głosowaniu w brzmieniu ustalonym w podstawowym postępowaniu wewnątrzparlamentarnym i wymaga uzyskania kwalifikowanej większości $\frac{2}{3}$ głosów deputowanych.

Ustawodawca zdecydował się na przyjęcie instytucji weta ustawodawczego o silnym znaczeniu politycznym. Odnosząc się do praktyki ustrojowej, warto zauważyć, że zebranie kwalifikowanej większości $\frac{2}{3}$ głosów ustawowej liczby deputowanych w realiach ukraińskiego parlamentaryzmu stanowi duże wyzwanie dla frakcji parlamentarnych mających zamiar odrzucić weto prezydenckie. Skutkiem prawnym braku osiągnięcia porozumienia sił reprezentowanych w parlamencie jest skuteczne zamknięcie procesu ustawodawczego w wyniku działań głowy państwa.

Zmiany Konstytucji Ukrainy wprowadzone ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. obejmujące część czwartą art. 94 Konstytucji, stanowiąc, że w przypadku niepodpisania przez Prezydenta Ukrainy ustawy, która ponownie została przegłosowana przez parlament, jest ona niezwłocznie oficjalnie ogłaszana przez Przewodniczącego Rady Najwyższej Ukrainy i publikowana z jego podpisem. Wprowadzenie takiej regulacji ma na celu

⁸⁹ A. Stec, *Pozycja...*, s. 197.

wyeliminowanie możliwości zablokowania wejścia w życie ustawy, która została zawetowana przez prezydenta Ukrainy, a następnie ponownie przegłosowana przez parlament.

Praktyka ustrojowa na Ukrainie pokazuje, że brak precyzyjnych wytycznych prawnych co do formułowania propozycji kierowanych do parlamentu może wpłynąć na spowolnienie prac parlamentarnych. Przepisy prawa nie określają również motywów, jakie przemawiają za zastosowaniem przez głowę państwa weta ustawodawczego. Prezydent Ukrainy może zawetować ustawę z przyczyn normatywnych, politycznych, społecznych czy ekonomicznych. Prezydent jako głowa państwa i gwarant przestrzegania Konstytucji Ukrainy nie powinien wykonywać swoich kompetencji na zasadzie swobody uznania, ale jako organ o szczególnej pozycji ustrojowej w systemie prawnym Ukrainy. Regulacje prawne nie określają również granic przedmiotowych proponowanych zmian przez głowę państwa. Brak określenia „głębokości” zmian może prowadzić do przekształcenia weta ustawodawczego w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej.

W mojej ocenie, zakres przedmiotowy i głębokość proponowanych zmian nie powinny zaburzać celu ustawy przyjętej przez Radę Najwyższą Ukrainy i prowadzić do zniekształcenia przyjętej treści przez organ ustawodawczy. Istotne jest, aby akty prawne stanowione przez najwyższe organy państwa były przygotowywane z uwzględnieniem najwyższych standardów techniki prawodawczej, pozwalających na odkodowanie przez parlamentarzystów koncepcji zmian zgłoszonych przez głowę państwa.

W świetle regulacji konstytucyjnej i ustawowej normującej zasady realizacji prawa weta ważne jest przeprowadzenie próby określenia skutków normatywnych realizacji przez Prezydenta Ukrainy weta ustawodawczego.

Po pierwsze, prawo weta wstrzymuje dalszy bieg procesu ustawodawczego. Zahamowanie to ma charakter zawieszający. Po drugie, weto niweczy wcześniejsze efekty prac parlamentu nad ustawą przedłożoną

do podpisu Prezydentowi Ukrainy⁹⁰. Po trzecie, skutkiem weta jest rozpoczęcie w Radzie Najwyższej procedury ponownego rozpatrzenia ustawy z uwzględnieniem propozycji i uwag Prezydenta Ukrainy. Po czwarte, prowadzi ono do rozpatrzenia w głosowaniu propozycji Prezydenta skutkującym przyjęciem lub odrzuceniem propozycji Prezydenta Ukrainy. Po piąte, następuje ponowne uchwalenie ustawy uwzględniającej przyjęte prezydenckie poprawki lub ich odrzucenie. Po szóste, brak uzyskania niezbędnej kwalifikowanej większości głosów może spowodować odrzucenie ustawy i zamknięcie procesu ustawodawczego.

Analiza kompetencji Prezydenta Ukrainy dotyczących weta ustawodawczego prowadzi do wyciągnięcia wniosków co do roli i udziału głowy państwa w końcowym etapie procesu legislacyjnego. Konstrukcja instytucji weta ustawodawczego na Ukrainie pozwala na stwierdzenie, że pozycja Prezydenta Ukrainy w procesie ustawodawczym ma większe znaczenie niż tylko przynależne tradycyjnie głowie państwa. Prezydent, w szczególności na etapach następujących po „wewnątrzparlamentarnym etapie procesu ustawodawczego”, jest aktywnym uczestnikiem procedury uchwalania ustaw. Zastosowanie weta zawieszającego ma na celu zapewnienie równowagi władz w systemie organów państwa, mimo – jak wcześniej wskazano – ukraiński ustawodawca nie zdecydował się na uznanie głowy państwa za jedną z władz w ramach trójpodziału władzy. Nie jest on z całą pewnością podmiotem neutralnym politycznie i mającym jedynie rozwiązywać konflikty jakie pojawiają się pomiędzy parlamentem a Gabinetem Ministrów.

⁹⁰ Zgodnie z orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z dnia 7 lipca 1998 r. konsekwencją zastosowania przez Prezydenta Ukrainy z prawa weta jest anulowanie wyników głosowania na zawetowaną ustawę i otwarcie procedury ponownego jej rozpatrzenia przez Radę Najwyższą Ukrainy. (*Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy*, nr 11-rp/1998 vid 07.07.1998).

Cechą charakterystyczną systemu ustrojowego Ukrainy jest to, że Prezydent dysponuje konstytucyjnymi narzędziami oddziaływania na parlament, w szczególności w zakresie działalności prawotwórczej. W praktyce przy dużym rozdrobnieniu politycznym parlamentu uzyskanie kwalifikowanej większości $\frac{2}{3}$ głosów pozwalającej na skuteczne przyjęcie lub odrzucenie propozycji prezydenckich staje się dużym wyzwaniem dla frakcji parlamentarnych, co faktycznie czyni z weta zawieszającego weto absolutne.

Kluczowym problemem jest też brak przepisów prawnych normujących zasady przygotowania wniosków zawierających propozycje głowy państwa. Brak określenia wymogów formalnych dotyczących składania propozycji w przewidzianej formie prowadzi do wydłużania czasu procedowania Rady Najwyższej nad propozycjami ustawodawczymi Prezydenta Ukrainy. Jak jednak trafnie stwierdza B. Dziemidok-Olszewska, jednoznaczne wskazanie przepisów prawnych wraz z propozycjami zmian może pozytywnie oddziaływać na opinię publiczną oraz pracę parlamentu znającego argumenty i jasno sformułowane zastrzeżenia dotyczące aktu ustawowego⁹¹.

Można zatem przyjąć tezę, że weto ustawodawcze Prezydenta Ukrainy jest najsilniejszym narzędziem oddziaływania głowy państwa na pracę parlamentu w przypadku pojawienia się rozbieżności w procesie ustawodawczym. Realizacja polityki państwa wymaga zatem podejmowania współpracy na linii parlament – prezydent⁹². Głowa państwa jako aktywny uczestnik procesu ustawodawczego może przyjmować pozycję dominującą

⁹¹ Zob. szerzej: B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 235.

⁹² V. Shishkin, *The Status of the President in the System of Government of Ukraine* [w:] *Ten Years of the Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*, (red.) Działocha K., Mojak M., Wójtowicz K., Lublin 2001, s. 408-409.

i wpływać na kształtowanie polityki państwa⁹³. Należy również zwrócić uwagę, że przyjęcie na Ukrainie rozwiązań prawnych właściwych dla systemu rządów parlamentarno-prezydenckich nie ograniczyło pozycji Prezydenta Ukrainy w procesie legislacyjnym. Głowa państwa nadal dysponuje szerokim wachlarzem instrumentów prawnych o dyskrecjonalnym charakterze mogących istotnie oddziaływać na proces tworzenia prawa przez parlament. W celu zilustrowania wniosku o aktywnym udziale Prezydenta Ukrainy w procesie ustawodawczym, warto przedstawić dane statystyczne prezentujące liczbę złożonych projektów ustawodawczych oraz ustaw skierowanych do powtórnego rozpatrzenia przez Radę Najwyższą. Na podstawie uzyskanych danych dotyczących prawa inicjatywy ustawodawczej należy stwierdzić, że Prezydent Ukrainy złożył 205 projektów ustaw do Rady Najwyższej VIII kadencji⁹⁴. W ramach prawa weta Prezydent Ukrainy Petro Poroszenko w okresie od 7 czerwca 2014 r. do dnia 10 kwietnia 2019 r. skorzystał ze swojego uprawnienia w stosunku do 53 ustaw Ukrainy⁹⁵.

4.5. Kompetencje Prezydenta w szczególnych trybach ustawodawczych

Obowiązujące na Ukrainie przepisy konstytucyjne pozwalają na wyodrębnienie następujących trybów szczególnych (specjalnych) procesu ustawodawczego: tryb ratyfikacji umowy międzynarodowej, tryb uchwalania ustawy budżetowej, tryb uchwalania zmian w Konstytucji Ukrainy. Specyfika prezentowanych trybów wynika z przyjętych w nich

⁹³ J. Ciapała, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 3, s. 50; A. Antoszewski, *Forma rządu [w:] Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej* (red.) Antoszewski A., Herbut R., Wrocław 1998, s. 62.

⁹⁴ Zestawienie obejmuje złożone przez Prezydenta Ukrainy projekty ustaw w Radzie Najwyższej VIII kadencji do dnia 28.04.2019 r. Źródło internetowe: <https://iportal.rada.gov.ua/> [data dostępu: 28.04.2019 r.].

⁹⁵ Dane obejmują okres pięcioletniej kadencji (datę początkową determinuje dzień rozpoczęcia kadencji, natomiast datę końcową wyznacza termin odpowiedzi przez Administrację Prezydenta Ukrainy). Dane zostały opracowane przez Administrację Prezydenta Ukrainy (nr pisma 12-09/1277).

odmienności proceduralnych w procesie stanowienia tych ustaw w porównaniu do procesu legislacyjnego mającego zastosowanie przy uchwalaniu ustaw zwykłych. Różnice te wynikać mogą z przyjęcia ograniczonego kręgu podmiotów inicjujących proces ustawodawczy, zastosowania odmiennych trybów postępowania wewnątrzparlamentarnego, czy też przyjęcia ograniczonej liczby instrumentów prawnych przysługujących podmiotom procesu legislacyjnego.

Zagadnieniem badawczym pozostaje również zaprezentowanie podstawowych instytucji charakteryzujących specjalne tryby ustawodawcze. Świadomie nie wyróżniam specjalnego trybu ustawodawczy dotyczącego projektu ustawy z nadaną klauzulą pilności. Wyszczególnienie bowiem trybu szczególnego odnosi się do projektów ustaw o szczególnie określonym zakresie przedmiotowym. W przypadku projektów ustaw z klauzulą pilności decyzja o nadaniu specjalnego statusu projektowi ustawy należy do dyskrecjonalnego uprawnienia Prezydenta Ukrainy bez normatywnego wskazania zakresu będącego przedmiotem ustawy.

Pierwszy ze wskazanych trybów specjalnych procedury ustawodawczej dotyczy wyrażenia zgody w formie ustawy na ratyfikację przez Ukrainę umowy międzynarodowej. Zanim zostaną przedstawione cechy procedury ustawodawczej związanej z ratyfikacją umowy międzynarodowej, niezbędne jest poczynienie kilku uwag terminologicznych. Termin ratyfikacja oznacza podniosły akt wyrażania zgody na związanie się umową międzynarodową. Ratyfikacja jest czynnością dokonywaną samodzielnie przez głowę państwa albo poprzedzoną wyrażeniem zgody przez parlament w drodze ustawy⁹⁶. Definicję legalną ratyfikacji zawiera ustawa z dnia 29 czerwca 2004 r. o umowach międzynarodowych Ukrainy⁹⁷. Zgodnie z jej postanowieniami

⁹⁶ J. Sozański, *Prawo traktatów*, Warszawa-Poznań 2009 r., s. 103.

⁹⁷ *Zakon Ukrainy pro mizhnarodni dohovory Ukrainy*, Vidomosti Verkhovoi Rady (BBP – ukr.), 2004, nr 50, poz. 540.

przez ratyfikację rozumiemy formę wyrażenia zgody Ukrainy na zawarcie umowy międzynarodowej.

Zgodnie z art. 85 Konstytucji Ukrainy do uprawnień Rady Najwyższej Ukrainy należy wyrażanie w drodze ustawy zgody na obowiązywanie umów międzynarodowych Ukrainy oraz wypowiedzanie umów międzynarodowych Ukrainy⁹⁸. Natomiast Prezydent Ukrainy jako głowa państwa jest uprawniony, zgodnie z art. 106 pkt. 3 Konstytucji Ukrainy, do zawierania międzynarodowych umów⁹⁹. Warta podkreślenia jest wyrażona w art. 9 Konstytucji Ukrainy zasada zaliczania do krajowego porządku prawnego Ukrainy tych umów międzynarodowych, które zostały ratyfikowane za uprzednią zgodą Rady Najwyższej Ukrainy. Tym samym umowy międzynarodowe, które nie zostały ratyfikowane w sposób wymagający wydania ustawy, nie są zaliczane do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Potwierdził to Sąd Najwyższy Ukrainy, wskazując w orzeczeniu z dnia 7 lipca 1997 r.¹⁰⁰ że do aktów normatywnych stanowiących część krajowego porządku prawnego zaliczamy: ustawy Ukrainy, ratyfikowane umowy międzynarodowe za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, uchwały Rady Najwyższej Ukrainy, dekrety Prezydenta Ukrainy, dekrety i rozporządzenia Gabinetu Ministrów.

Procedura ratyfikacji została określona we wskazanej ustawie o umowach międzynarodowych Ukrainy. Ustawa ta określa udział poszczególnych organów państwa w procesie ratyfikacji umowy, dla której wymagana jest zgoda wyrażona w formie ustawy. Zgodnie z art. 9 przywoływanej ustawy wyłącznymi podmiotami inicjatywy ustawodawczej są Prezydent Ukrainy lub Gabinet Ministrów Ukrainy, jako konstytucyjne

⁹⁸ Nowelizacja Konstytucji z 21 lutego 2014 r. wprowadziła obowiązek wyrażania przez Radę Najwyższą zgody w formie ustawy.

⁹⁹ Zgodnie z treścią art. 106 pkt. 3 Prezydent Ukrainy reprezentuje państwo w stosunkach międzynarodowych, sprawuje kierownictwo nad polityką zagraniczną państwa, prowadzi rozmowy oraz zawiera międzynarodowe umowy Ukrainy.

¹⁰⁰ *Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy*, nr 12-rp/98 vid 09.07.1998 r.

organy wyposażone w kompetencję związaną z prowadzeniem polityki zagranicznej państwa. Ustawa wskazuje też przedmiot umów międzynarodowych podlegających ratyfikacji w omawianej procedurze¹⁰¹.

Prezydent Ukrainy albo Gabinet Ministrów Ukrainy wnoszą projekt ustawy o ratyfikacji umowy międzynarodowej do Rady Najwyższej Ukrainy w ramach przysługującego im prawa inicjatywy ustawodawczej¹⁰². Szczegółowy przebieg „wewnątrzparlamentarnego” etapu procesu legislacyjnego ustaw o ratyfikacji umowy międzynarodowej określają postanowienia Regulaminu Rady Najwyższej. Na tym etapie postępowania Prezydent Ukrainy został wyposażony w instrumenty prawne przysługujące podmiotowi inicjatywy ustawodawczej w postępowaniu zwykłym, za wyjątkiem prawa do składania propozycji zastrzeżeń do tekstu umowy międzynarodowej, które przysługują wyłącznie deputowanym. Dodatkowo Prezydent Ukrainy oraz Gabinet Ministrów dysponują prawem do złożenia wniosku do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją Ukrainy treści umowy międzynarodowej przedstawionej Radzie Najwyższej do ratyfikacji. Uprawnienie to jest przykładem wstępnej kontroli konstytucyjności dokonywanej na wniosek wskazanego organu państwowego przez sąd konstytucyjny, przeprowadzanej na etapie procesu ustawodawczego. Zasady kontroli konstytucyjności określa ustawa z dnia 13 lipca 2017 r. o Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy¹⁰³.

¹⁰¹ Ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie wymagają umowy międzynarodowe: o charakterze politycznym, dotyczące granic państwowych, pokojowe, dotyczące wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, dotyczące sfery gospodarczej, udziału Ukrainy w organizacjach międzynarodowych, pomocy wojskowej i spraw wojskowych, dotyczące dóbr historycznych i dziedzictwa kulturowego oraz umowy których wprowadzenie skutkuje zmianą prawa w Ukrainie lub przyjęcie nowych ustaw Ukrainy.

¹⁰² Wniesienie projektu ustawy o ratyfikacji umowy międzynarodowej poprzedzone jest opracowaniem i przekazaniem przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Ukrainy projektu umowy międzynarodowej wraz z niezbędnymi opracowaniami (m.in. nota określająca celowość zawarcia umowy, projekcje finansowe, skutek finansowy i gospodarczy).

¹⁰³ *Zakon Ukrainy pro Konstytuciyni Sud Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP - ukr.), 1996, nr 49, poz. 272.

Do czasu przeprowadzenia postępowania badającego zgodność postanowień umowy międzynarodowej z Konstytucją Ukrainy, postępowanie w Radzie Najwyższej ulega odroczeniu. Po zakończeniu postępowania „wewnątrzparlamentarnego” dalsza procedura ustawodawcza przebiega w ten sam sposób jak postępowanie w trybie zwykłym.

Na podstawie ustawy podpisanej i urzędowo ogłoszonej przez Prezydenta Ukrainy, Przewodniczący Rady Najwyższej podpisuje dokument ratyfikacyjny potwierdzony podpisem Ministra Spraw Zagranicznych Ukrainy. W literaturze przedmiotu prezentowane jest stanowisko, że ustawa o ratyfikacji przekształca umowę międzynarodową w prawo będące częścią krajowego porządku prawnego¹⁰⁴.

Szczególny tryb ustawodawczy jest stosowany przy corocznym uchwalaniu ustawy o Budżecie Państwowym Ukrainy. W znaczeniu prawnym budżet państwa stanowi jeden z najważniejszych instrumentów prawa, pozwalających na realizację „władczej funkcji państwa”¹⁰⁵. Wpływ Prezydenta Ukrainy, jako gwaranta przestrzegania Konstytucji Ukrainy, na kształtowanie polityki fiskalnej jest również bezpośrednio związany z udziałem głowy państwa w tworzeniu przepisów dotyczących budżetu państwowego¹⁰⁶.

Normy konstytucyjne wyznaczają ogólne normy w zakresie kształtowania budżetu państwowego Ukrainy. Zgodnie z postanowieniami art. 96 Konstytucji Ukrainy Rada Najwyższa uchwała corocznie budżet na okres od 1 stycznia do 31 grudnia, a w szczególnych okolicznościach na inny okres. Ustęp drugi przypisu konstytucyjnego uszczegóławia podmiot

¹⁰⁴ I. Zabokrytskyi, *Problemy pravovoho statusu mizhnarodnykh dohovoriv Ukrainy v systemi dzherel konstytucijnoho prava Ukrainy*, „Visnyk Nacionalnoho Universytetu Lvivska Poilekhnika. Seria: yurydychni nauky” 2015, nr 825, s. 70-76.

¹⁰⁵ L.K. Voronova, *Finansovoe pravo*, Kharkiv 2003, s. 72.

¹⁰⁶ Ya.O. Bernaziuk, *Povnovazhennia Prezydenta Ukrainy v biudzhethnomu procesi*, „Publichne Prawo” 2014, nr 1, s. 19.

uprawniony do inicjatywy ustawodawczej, wskazując na Gabinet Ministrów jako wyłączny podmiot inicjatywy w tym zakresie.

Projekt ustawy budżetowej jest przesyłany do Rady Najwyższej w terminie do 15 września każdego roku. Jak wynika z Kodeksu Budżetowego Ukrainy z dnia 9 lipca 2010 r.¹⁰⁷, Gabinet Ministrów przesyła projekt ustawy budżetowej również do Prezydenta Ukrainy.

Specjalna procedura uchwalania ustawy budżetowej na etapie „wewnątrzparlamentarnym” określona jest postanowieniami Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy. Normy regulaminowe wyznaczają zasady przeprowadzania postępowania w ramach trzech czytań oraz wyznaczają daty graniczne przyjęcia ustawy budżetowej. Zgodnie z postanowieniami Regulaminu, podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej (w tym Prezydent Ukrainy) posiadają prawo do inicjowania procesu zmian w ustawie budżetowej z zastrzeżeniem, że „nie mogą one prowadzić do modyfikacji treści innych ustaw Ukrainy”. Przyznanie prawa do inicjowania zmian w ustawie budżetowej potwierdza również orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z dnia 13 stycznia 2009 r.¹⁰⁸

Odmienności w procesie legislacyjnym ustawy budżetowej zachodzą już na etapie przekazania Prezydentowi Ukrainy ustawy przyjętej przez Radę Najwyższą Ukrainy. Szczegółowe rozwiązania proceduralne normują przepisy wspomnianego Kodeksu Budżetowego Ukrainy¹⁰⁹. Stanowią one, że w ciągu 3 dni od daty przyjęcia przez Radę Najwyższą Ukrainy ustawy o budżecie państwa Gabinet Ministrów Ukrainy przedłoży Prezydentowi Ukrainy „uzasadnienia i obliczenia dotyczące wskaźników budżetowych” tej ustawy, zmienione w porównaniu z projektem ustawy o budżecie państwa

¹⁰⁷ *Biudzhetniy Kodeks Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP - ukr.), 2010, nr 50-51, poz. 572.

¹⁰⁸ *Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy*, nr 1-rp/2009 vid 13.01.2009.

¹⁰⁹ Art. 39-40 Kodeksu Budżetowego Ukrainy.

Ukrainy, przedłożonym przez Gabinet Ministrów Radzie Najwyższej Ukrainy.

Zgodnie z art. 39 Kodeksu Budżetowego Prezydenta Ukrainy może skorzystać z uprawnienia w formie ponownego przekazania ustawy budżetowej do Rady Najwyższej¹¹⁰. Wniosek obejmuje propozycje zmian legislacyjnych powodujących zmianę wskaźników budżetowych. Gabinet Ministrów Ukrainy w ciągu tygodnia przedstawia Radzie Najwyższej zmiany wskaźników uwzględniające zaproponowane zmiany Prezydenta.

Powstaje zatem pytanie, czy prawodawca ukraiński nie powinien rozszerzyć kompetencji Prezydenta Ukrainy dotyczących udziału głowy państwa w procesie przygotowania ustawy budżetowej. Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć negatywnie. Prezydent Ukrainy jako „gwarant przestrzegania norm konstytucyjnych” zajmuje szczególną pozycję w systemie organów. Dodatkowo, zadaniem Prezydenta Ukrainy, jako organu wyłączonego z klasycznie określonego trójpodziału władzy i wykonującego zadania „arbitra” jest partycypacja w sprawach kluczowych dla właściwego funkcjonowania państwa.

Zadanie tworzenia założeń budżetu państwa i jego wykonywanie zgodnie z normami konstytucyjnymi jest przyznane władzy wykonawczej, której najwyższym organem jest Gabinet Ministrów¹¹¹. Sfera aktywności

¹¹⁰ Zdaniem B. Bernaziuka, ze względu na swój szczególny status ustrojowy, zgodnie z art. 106 cz. 30, Prezydent Ukrainy posiada prawo weta wobec ustawy budżetowej. W ocenie Autora, prawo to wynika bezpośrednio z przepisów Konstytucji Ukrainy regulujących podstawowe kompetencje głowy państwa. (Ya.O. Bernaziuk, *Povnovazhennia...*, s. 20.) Sąd Konstytucyjny w uchwale z dnia 30 maja 2007 r. z przyczyn formalnych pozostawił bez rozpoznania wniosek Gabinetu Ministrów w sprawie dokonania oficjalnej wykładni art. 106 cz. 30 Konstytucji dotyczącego prawa weta prezydenckiego. (*Ukhvala Konstytuciinoho Sudu Ukrainy pro vidmovu u vidkrytti konstytuciinoho provadzhennia u spravi za konstytuciinym podanniam Kabinetu Ministriv Ukrainy shchodo oficiinoho tlumachennia polozhennia punktu 30 chastyny pershoi statti 106 Konstytucii Ukrainy* 30 travnia 2007 roku nr 26-u/2007). Warto zauważyć, że w art. 39 Kodeksu Budżetowego Ukrainy nie zastosowano terminu „weto” dla określenia uprawnienia Prezydenta dotyczącego przekazania do ponownego rozpoznania przez Radę Najwyższą ustawy budżetowej.

¹¹¹ Takie stanowisko potwierdza też Sąd Konstytucyjny Ukrainy w orzeczeniu z dnia 22 stycznia 2012 r. (*Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy*, nr 3-rp/2012 vid 22.01.2012).

głowy państwa w zakresie kształtowania norm budżetowych powinna raczej ograniczać się do korzystania z instrumentów prawnych wynikających z funkcji ustrojowych Prezydenta Ukrainy określonych w art. 102 Konstytucji Ukrainy.

Powołując się na ukraińskie doświadczenia w zakresie stanowienia ustawy budżetowej, należy zwrócić uwagę, że brak konsensusu politycznego umożliwiał stosowanie przez Prezydenta Ukrainy prawa do ponownego przekazania ustawy budżetowej do Rady Najwyższej¹¹². Prezydent Ukrainy posiada więc prawnie określony katalog instrumentów prawnych pozwalających na „współkreowanie polityki budżetowej państwa”.

Natomiast bazując na rozwiązaniach stosowanych na gruncie prawa polskiego, należałoby zastanowić się nad przyznaniem Prezydentowi Ukrainy instrumentu prawnego w postaci fakultatywnej kompetencji do rozwiązania Rady Najwyższej Ukrainy w przypadku braku uchwalenia przez parlament przedłożonego przez Gabinet Ministrów projektu ustawy budżetowej w określonym czasie¹¹³. Wymagałoby to rozszerzenia katalogu uprawnień prezydenckich określonego w art. 90 Konstytucji Ukrainy, dotyczących przedterminowego rozwiązania Rady Najwyższej.

Niewątpliwie istotnym szczególnym procesem ustawodawczym jest tryb zmiany Konstytucji Ukrainy. Normy te znajdują się w rozdziale XIII Konstytucji Ukrainy zatytułowanym „Wprowadzanie zmian do Konstytucji Ukrainy”. Określone w nich – zostały wymogi dotyczące projektu ustawy o zmianie Konstytucji Ukrainy¹¹⁴ oraz specjalny tryb pracy nad zmianami do Konstytucji Ukrainy. Rozdział XIII Konstytucji Ukrainy określa jedyną dopuszczalną procedurę zmiany Konstytucji. W związku z tym zawiera

¹¹² Zob. szerz. Ya.O. Berezniuk, *Povnovazhennia...*, s. 22.

¹¹³ Zgodnie z art. 225 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedłożona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do podpisu, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu.

¹¹⁴ Zgodnie z art. 154 Konstytucji Ukrainy ustawa zmieniająca Konstytucję Ukrainy musi mieć szczególną nazwę – ustawa o zmianie Konstytucji Ukrainy.

odmienności proceduralne w porównaniu ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

W nauce prawa konstytucyjnego wyróżniamy konstytucje elastyczne i sztywne¹¹⁵. Konstytucje elastyczne cechuje brak specjalnej procedury zmiany ich postanowień, natomiast sztywne przewidują przyjęcie szczególnego, rozbudowanego procesu ich zmian. Jak słusznie zauważa W. Szapował, Konstytucję Ukrainy – ze względu szczególną procedurę jej zmiany – zaliczamy do sztywnych ustaw zasadniczych¹¹⁶. Konstrukcja normatywna ustaw zasadniczych powinna zapewniać jednak możliwość dokonania zmian w następstwie potrzeb wynikających z ich stosowania¹¹⁷.

Biorąc pod uwagę procesy zmian Konstytucji Ukrainy dokonywane w latach 2004–2016 oraz ich uwarunkowania polityczne, za szczególnie istotne na gruncie prawa ukraińskiego należy uznać zachowanie przez organy państwowe przewidzianej przepisami prawnymi procedury zmiany Konstytucji Ukrainy. Dotychczasowa praktyka ustrojowa pokazuje jakie skutki dla funkcjonowania państwa może mieć brak przestrzegania przewidzianej prawem procedury legislacyjnej dotyczącej zmiany ustawy zasadniczej¹¹⁸. Działania podejmowane na Ukrainie przez uprawnione organy władzy państwowej związane z wprowadzeniem zmian w Konstytucji Ukrainy z 1996 r. następowały w wyniku realizacji bieżących celów lub korzyści politycznych, nie zaś optymalizacji czy racjonalizacji procesów zarządzania państwem.

¹¹⁵ W. Skrzydło, *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Lublin 2000, s. 34-35.

¹¹⁶ V. Shapoval, *Tryb rewizji konstytucji jako przejaw jej właściwości prawnych* [w:] *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy*, (red.) Skrzydło W., Shapoval V., Eckhardt K., s. 41; Tak też: V.Ya. Tacii (red.), *Konstytucja...*, s. 1073.

¹¹⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wydanie 2*, Warszawa 2012, s. 1112.

¹¹⁸ W pierwszym rozdziale pracy przedstawiłem skutki prawne braku realizacji pełnej procedury legislacyjnej przy uchwalaniu ustawy o zmianie Konstytucji Ukrainy w 2004 r. oraz o ewentualnych skutkach braku zachowania procedury przy uchwalaniu ustawy o zmianie Konstytucji Ukrainy w 2014 r.

W celu przeprowadzenia analizy udziału Prezydenta Ukrainy w procesie wprowadzania zmian w Konstytucji Ukrainy niezbędne jest przedstawienie kluczowych etapów tego szczególnego trybu ustawodawczego. Prezydent Ukrainy w początkowej fazie postępowania legislacyjnego został wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej uprawniającej do złożenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Prawo do inicjowania tego procesu posiada również co najmniej $\frac{1}{3}$ ustawowego składu Rady Najwyższej Ukrainy. Przepisy konstytucyjne wprowadzają istotne ograniczenia podmiotowe w zakresie korzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany Konstytucji. Przepisy Konstytucji przyjmują również ograniczenia przedmiotowe oraz czasowe związane ze stanami nadzwyczajnymi uniemożliwiające dokonanie zmian konstytucyjnych.

Ustawa zasadnicza nie może zostać zmieniona, jeżeli zmiany przewidują uchylenie lub ograniczenie praw i wolności człowieka i obywatela albo jeżeli zmiany zmierzają do likwidacji niepodległości lub do naruszenia integralności terytorialnej. Prezydent Ukrainy, jako organ odpowiedzialny za gwarancję praw człowieka i obywatela oraz zachowanie nienaruszalności granic, w sposób szczególny powinien zabezpieczać interes państwa i korzystać z instrumentów prawnych, chroniących naczelną wartość państwa.

Interesującą konstrukcją zastosował ukraiński prawodawca w zakresie wykluczenia możliwości zmiany ustawy zasadniczej w czasie obowiązywania stanu wojennego lub wyjątkowego, nie ograniczając jednak wprowadzenia zmian konstytucyjnych w czasie trwania stanu nadzwyczajnego wywołanego katastrofą ekologiczną¹¹⁹.

¹¹⁹ Konstytucja Ukrainy w art. 16 określa obowiązek państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego na terytorium Ukrainy, przewyciężenie następstw katastrofy czarnobylskiej – katastrofy o znaczeniu globalnym. Należy więc zauważyć, że ustrojodawca podkreśla w Rozdziale I Konstytucji Ukrainy szczególną wagę zapewnienia bezpieczeństwa

Kolejnym ograniczeniem, zgodnie z częścią drugą art. 158 Konstytucji Ukrainy, jest zakaz dwukrotnej zmiany tego samego przepisu konstytucyjnego w ciągu jednej kadencji Rady Najwyższej.

Konstytucja Ukrainy w art. 155 i 156 przewiduje wewnętrzne zróżnicowanie trybów zmiany ustawy zasadniej ze względu na zakres przedmiotowy proponowanych zmian. Pierwszy tryb obejmuje zmianę przepisów Konstytucji Ukrainy z wyjątkiem zmian rozdziałów: „I Zasady ogólne”, „III Wybory. Referendum”, „XIII Wprowadzanie zmian do Konstytucji Ukrainy”. Każdy projekt ustawy o zmianie Konstytucji Ukrainy, uchwalony uprzednio większością głosów ustawowego składu Rady Najwyższej Ukrainy, uważa się za przyjęty, jeżeli na następnej sesji zwyczajnej Rady Najwyższej Ukrainy opowiedziało się za nim w głosowaniu co najmniej $\frac{2}{3}$ ustawowego składu parlamentu. Sąd Konstytucyjny Ukrainy w orzeczeniu z dnia 15 marca 2016 r.¹²⁰ ustalił, że kolejna sesja zwyczajna „to ustalona, zgodnie z Regulaminem Rady Najwyższej, kolejna sesja parlamentu, na której zagłosują co najmniej $\frac{2}{3}$ ustawowego składu Rady Najwyższej”.

Drugi tryb zmiany Konstytucji Ukrainy obejmuje zmiany w rozdziałach: „I Zasady ogólne”, „III Wybory. Referendum”, „XIII Wprowadzanie zmian do Konstytucji Ukrainy”. Zgodnie z art. 156 Konstytucji, projekt zmian do ustawy zasadniczej przedkłada w Radzie Najwyższej Ukrainy co najmniej $\frac{1}{3}$ ustawowego składu Rady Najwyższej lub Prezydent Ukrainy. Uchwalona większością co najmniej $\frac{2}{3}$ głosów ustawowego składu Rady Najwyższej ustawa o zmianie Konstytucji Ukrainy podlega zatwierdzeniu w trybie referendum ogólnokrajowego zarządzanego przez Prezydenta Ukrainy.

ekologicznego, z drugiej strony wystąpienie katastrofy ekologicznej lub stanu klęski żywiołowej nie wyłącza możliwości zmiany Konstytucji Ukrainy.

¹²⁰ *Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy*, nr 1-rp/2016 vid 15.03.2016.

Część druga art. 156 Konstytucji Ukrainy stanowi, że powtórne przedłożenie projektu ustawy o zmianie rozdziałów I, II, XIII Konstytucji, którego przedmiotem jest ta sama materia konstytucyjna, jest możliwe w Radzie Najwyższej dopiero kolejnej kadencji. Wprowadzone ograniczenie ma na celu zapewnienie trwałości regulacji konstytucyjnej oraz ochrony porządku prawnego Ukrainy¹²¹. Wskazane rozdziały obejmują podstawowe zasady systemu konstytucyjnego Ukrainy. Dokonanie ich nowelizacji powinno być przemyślaną i podjętą w drodze konsensusu politycznego decyzją parlamentu.

Odrębne regulacje parlamentarnego procesu ustawodawczego dotyczącego zmiany Konstytucji Ukrainy określone zostały w art. 141–151 Regulaminu Rady Najwyższej. Zgodnie z treścią Regulaminu, Prezydent Ukrainy został wyposażony w prawo inicjowania postępowania oraz prawo do zgłaszania poprawek i propozycji do projektu ustawy o zmianie Konstytucji.

Prezydent Ukrainy do momentu wpisania projektu ustawy zmieniającej ustawę konstytucyjną do porządku dziennego obrad, może wycofać złożony przez siebie projekt. Przepisy Regulaminu gwarantują również głowie państwa prawo do złożenia oświadczenia w stosunku do projektu ustawy, który został zainicjowany przez grupę deputowanych. Przyznanie prawa do przemówienia ma na celu zagwarantowanie udziału Prezydenta jako gwaranta przestrzegania Konstytucji Ukrainy w procesie zmian ustawy zasadniczej.

Bez względu na przyjęty tryb przeprowadzania zmian konstytucyjnych obligatoryjnym elementem procedury legislacyjnej jest przeprowadzenie wstępnej kontroli konstytucyjności projektowanych zmian dokonywanej przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy. Jak wynika z art. 159 Konstytucji, Rada Najwyższa rozpatruje projekt ustawy o wprowadzaniu zmian do Konstytucji

¹²¹ Tak też: A. Olechno, *Instytucja...*, s. 142.

Ukrainy „po podjęciu przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy orzeczenia o zgodności projektu z wymogami określonymi w Konstytucji Ukrainy”¹²². Zgodnie z wykładnią legalną art. 159 dokonaną przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy¹²³, „parlament podejmuje dalsze czynności proceduralne po stwierdzeniu przez Sąd Konstytucyjny spełnienia wymogów art. 157 i 158 Konstytucji Ukrainy”. Jeżeli w toku procedury legislacyjnej w parlamencie zostaną przyjęte dodatkowe propozycje i poprawki, Rada Najwyższa jest zobowiązana do ponownego skierowania do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy projektu w celu zbadania zgodności z wymogami wynikającymi z ustawy zasadniczej¹²⁴.

Zasady skierowania projektu ustawy o zmianie Konstytucji Ukrainy do Sądu Konstytucyjnego określają przepisy Konstytucji oraz postanowienia Regulaminu Rady Najwyższej. Wniosek o zbadanie konstytucyjności jest kierowany przez Radę Najwyższą Ukrainy. Zgodnie z art. 147 w związku z art. 150 Konstytucji Ukrainy Sąd Konstytucyjny podejmuje czynności badania określonego katalogu aktów normatywnych na wniosek konstytucyjnie wskazanych organów państwowych. Dlatego też trudno się zgodzić z poglądem A. Olechno, według którego Sąd Konstytucyjny Ukrainy bada z urzędu projekt zmian konstytucyjnych¹²⁵. Taki pogląd nie znajduje potwierdzenia w przepisach konstytucyjnych oraz regulaminowych¹²⁶. Również praktyka konstytucyjna potwierdza, że badanie konstytucyjności zależy zawsze od decyzji i wniosku uprawnionego organu a nie toczy się z urzędu¹²⁷. Przepisy ustawy zasadniczej przewidują wprost jedynie dwa przypadki badania konstytucyjności projektów aktów normatywnych.

¹²² Sąd Konstytucyjny Ukrainy ocenia zgodność projektowanych zmian z art. 157 i 158 Konstytucji Ukrainy.

¹²³ *Rishennia Konstytuciiinoho Sudu Ukrainy*, nr 8-rp/1998 vid 09.06.1998.

¹²⁴ Por. orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 2010 r. (*Rishennia Konstytuciiinoho Sudu Ukrainy*, nr 20-rp/2010 vid 30.09.2010).

¹²⁵ Zob. A. Olechno, *Instytucja...*, s. 142.

¹²⁶ Przedstawione stanowisko podziela A. Stec, *Pozycja...*, s. 189-190.

¹²⁷ Zob. szerz. *Rishennia Konstytuciiinoho Sudu Ukrainy*, nr 20-rp/2010 vid 30.09.2010.

Pierwszy określony w art. 159 Konstytucji Ukrainy dotyczy badania konstytucyjności projektu ustawy zmieniającej Konstytucję oraz drugi który jest związany z badaniem konstytucyjności umów międzynarodowych przedstawionych Radzie Najwyższej Ukrainy dla wyrażenia zgody na ich ratyfikację.

Warto zasignalizować, że brak dopełnienia przez ukraiński parlament obowiązku konstytucyjnego związanego ze wstępnym badaniem konstytucyjności w 2004 r. spowodowało wydanie przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy orzeczenia z dnia 30 września 2010 r., w którym Sąd Konstytucyjny stwierdził naruszenie procedury konstytucyjnej, w szczególności normy konstytucyjnej określonej w art. 159 Konstytucji Ukrainy. Orzeczenie to miało bezpośredni wpływ na zmianę systemu rządów na Ukrainie¹²⁸.

Jedną ze wskazanych w Konstytucji Ukrainy kompetencji głowy państwa jest zarządzenie referendum przy rozpatrywaniu ustaw o zmianie rozdziałów I, III, XIII Konstytucji Ukrainy. Należy zwrócić uwagę, że ustawa o referendum ogólnokrajowym¹²⁹, której przepisy regulują tryb przeprowadzenia referendum, została uznana za niekonstytucyjną przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy¹³⁰ i została „wycofana z krajowego porządku prawnego”. Aktualnie ogólne zasady przeprowadzania referendum wyznaczają jedynie przepisy konstytucyjne (rozdział III „Wybory. Referendum”). Istnieje zatem pilna potrzeba przyjęcia regulacji normatywnych w formie ustawy określającej na nowo zasady i tryb przeprowadzania referendum ogólnokrajowego.

¹²⁸ Zob. szerz. A. Olechno, *Państwo w stanie zagrożenia – zasada konstytucjonalizmu na Ukrainie* [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, (red.) Gdulewicz E., Orłowski W., Patyra S., Lublin 2015, s. 492.

¹²⁹ *Zakon Ukrainy pro vseukrainyskyi referendum*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.) 2013, nr 44-45, poz. 634 (Vyznannia nekonstytuciinym vid 26.04.2018).

¹³⁰ *Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy*, nr 4-rp/2018 vid 26.04.2018. Przywołana ustawa o referendum ogólnokrajowym zawierała przepisy stanowiące, że ogólnokrajowe referendum w sprawie zmiany przepisów Konstytucji Ukrainy może być przeprowadzone z inicjatywy ludowej, co stało w sprzeczności z trybem zmiany ustawy zasadniczej określonej przepisami rozdziału XIII Konstytucji Ukrainy.

Konstrukcja normatywna przepisów konstytucyjnych zawartych w rozdziale XIII nie odnosi się do etapów postępowania ustawodawczego prowadzonego po przyjęciu ustawy o zmianie Konstytucji przez Radę Najwyższą Ukrainy. Brak kompleksowości przepisów normujących proces zmiany ustawy zasadniczej, jako aktu o najwyższej mocy prawnej na Ukrainie, nie zapewnia jednoznaczności interpretacyjnej i stanowi o niedoskonałości procedury zmiany Konstytucji Ukrainy. Jak słusznie zauważa M. Tepljuk Konstytucja Ukrainy nie określa mechanizmów przyjęcia nowej Konstytucji Ukrainy, w tym nie wskazuje organu oraz trybu przyjęcia nowego aktu konstytucyjnego¹³¹. Należy się zgodzić ze stanowiskiem przywołanego Autora, który dostrzega niedostatek przepisów dotyczących procedury wprowadzania zmian w ustawie konstytucyjnej. Z powodu braku szczegółowego określenia przez prawodawcę dalszych etapów procedury pojawiają się wątpliwości prawne dotyczące sposobu wejścia w życie ustawy o zmianie Konstytucji Ukrainy.

Przepisy rozdziału XIII Konstytucji Ukrainy nie odsyłają do stosowania procedury określonej w art. 94 Konstytucji Ukrainy. Brak więc podstaw do stwierdzenia, że wejście w życie ustawy następuje po jej podpisaniu i ogłoszeniu przez Prezydenta Ukrainy. Konstytucja Ukrainy w swoich przepisach zawiera szczątkowe wskazówki dotyczące dalszych etapów procedury ustawodawczej skutkującej zmianą Konstytucji. Z art. 106 pkt. 30 Konstytucji wynika, że Prezydent Ukrainy został pozbawiony prawa weta wobec ustawy o zmianie ustawy zasadniczej.

Konstatując ułomność przepisów Konstytucji Ukrainy, warto zwrócić również uwagę, że ukraińska ustawa zasadnicza nie przewiduje mechanizmów prawnych na wypadek braku wykonania przez głowę państwa

¹³¹ M. Tepljuk, *Nowa redakcja Konstytucji i problemy konstytucyjnej procedury*, „Pravo Ukrainy. Yurydychnyi Zhurnal” 2014, nr 7, Kyiv, s. 117-118.

obowiązków wynikających z zasad ogólnych dotyczących podpisania i ogłoszenia aktu normatywnego określonych w art. 94 Konstytucji Ukrainy.

W związku z przeprowadzoną analizą nasuwają się następujące postulaty *de lege ferenda* dotyczące procedury wprowadzania zmian do Konstytucji Ukrainy. Po pierwsze, dostosowanie i uzupełnienie regulacji ustawowych ustawodawstwa zgodnie z treścią do przepisów konstytucyjnych. Po drugie, konieczność harmonizacji przepisów konstytucyjnych mająca na celu uwzględnienie roli i pozycji Prezydenta Ukrainy na etapie postępowania ustawodawczego po przyjęciu ustawy nowelizującej Konstytucję przez Radę Najwyższą. Po trzecie, intensywność przeprowadzanych aktualnie zmian konstytucyjnych na Ukrainie wymaga od prawodawcy przestrzegania norm konstytucyjnych, w szczególności w zakresie udziału sądownictwa konstytucyjnego mającego kompetencje do określania dopuszczalnych granic zmian Konstytucji Ukrainy.

Rozdział V

Rola Prezydenta Ukrainy w zakresie funkcji kreacyjnej i kontrolnej Rady Najwyższej

5.1. Udział Prezydenta w procesie kształtowania składu Gabinetu Ministrów

Przyjęty w Konstytucji Ukrainy z 1996 r.¹ system rządów zakłada współdziałanie Rady Najwyższej z Prezydentem Ukrainy w zakresie kształtowania składu Gabinetu Ministrów będącego, zgodnie z art. 113 Konstytucji, naczelnym organem w systemie organów władzy wykonawczej. Przyjęta w Konstytucji Ukrainy procedura wyboru Gabinetu Ministrów stanowi jeden z elementów pozwalających na określenie systemu rządów na Ukrainie w układzie parlamentarno-prezydenckim. Bez wątplenia należy stwierdzić, że tworzenie rządu stanowi przejaw funkcji kreacyjnej Rady Najwyższej. Celem analizy jest zatem określenie udziału Prezydenta Ukrainy oraz zespołu przysługujących mu instrumentów prawnych w procesie tworzenia Gabinetu Ministrów. W tym celu zostanie przeprowadzona analiza aktów prawnych regulujących zasady i przebieg tworzenia Gabinetu Ministrów oraz przegląd dostępnej literatury przedmiotu.

Zakres nowelizacji konstytucyjnych dokonanych w latach 2004–2019, jak już wcześniej wspomniano, nie obejmował zmiany zasady trójpodziału wynikającej z art. 6 Konstytucji Ukrainy. Prezydent Ukrainy jako głowa państwa i gwarant stabilności ładu konstytucyjnego nie mieści się w klasycznym trójpodziale władzy. Analiza art. 106 Konstytucji Ukrainy określającego uprawnienia głowy państwa, pozwala stwierdzić, że Prezydent Ukrainy wykonuje zadania ustrojowe wkraczające poza zakres poszczególnych władz, w szczególności w obszarze władzy wykonawczej².

¹ *Konstytucija Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP – ukr.), 1996, nr 30, poz. 141.

² Tak też: V. Shapoval, *Vykonavcha vlada. Teoretychnyi i konstytucijni aspekti*, Kyiv 2016, s. 57-60.

Jednym z instrumentów prawnych oddziałujących na relacje między głową państwa a rządem, jest tryb wyboru organu władzy wykonawczej, w którym uczestniczy głowa państwa.

Na wstępie należy podkreślić, że doświadczenia z okresu funkcjonowania Konstytucji Ukrainy, mimo przyjętego i konstytucyjnie zagwarantowanego modelu podziału władzy, wskazują na niedoskonałość regulacji prawnych (w szczególności w zakresie relacji między Radą Najwyższą a Prezydentem Ukrainy), które potencjalnie mogą negatywnie oddziaływać na proces tworzenia i funkcjonowania Gabinetu Ministrów. Sprawne funkcjonowanie tego organu jest bezpośrednio uzależnione od dobrej współpracy parlamentu z głową państwa³.

Przed przystąpieniem do analizy aktów normatywnych regulujących tryb powołania składu Gabinetu Ministrów wyjaśnienia wymaga zakres funkcji Rady Najwyższej wynikających z katalogu zadań parlamentu, który jest określony w art. 85 Konstytucji Ukrainy. Zgodnie z poglądem przyjętym przez W. Fedorenkę „funkcje Rady Najwyższej Ukrainy należy rozumieć jako określone przepisami Konstytucji i ustaw Ukrainy podstawowe kierunki działalności parlamentu”⁴.

Konstytucja Ukrainy nie wyszczególnia podstawowych funkcji parlamentu. Z art. 75 Konstytucji możemy wyinterpretować, że jego podstawową funkcją jest stanowienie ustaw⁵. Zaś z art. 85 Konstytucji określającego zespół kompetencji parlamentu wynikają inne funkcje Rady Najwyższej. W celu ich prawidłowego określenia, należy uwzględnić miejsce organu w systemie organów państwa, zakres kompetencji oraz procedury, w których uczestniczy dany organ państwa⁶. Określenie kategorii

³ V. Bak, *Vzajemovidnosyny prezydenta Ukrainy ta Verkhovnoi Rady Ukrainy u sferi formuvannia orhaniv publichnoi vlady*, „Chsopys Kyivskoho Universitetu Prava” 2003, nr 4, s. 114-115.

⁴ V.L. Fedorenko, *Konstytuciine Pravo Ukrainy*, Kyjiv 2016, s. 323.

⁵ Tak też: R. Maksakova, *Ustanovcha funkciia parlamentu: problemy vyznachennia zmistu ta poriadku realizaci*, „Pravo i suspilstvo” 2015, nr 6, s. 37-38.

⁶ Zob. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011, s. 38-39.

pojęciowej funkcji ma na celu uporządkowanie, według określonego kryterium, kompetencji danego organu⁷. Jak słusznie zauważa T. Litwin, wyodrębnienie funkcji nie może być wyłącznie oparte na uzasadnieniu politycznym, lecz musi być oparte na wyraźnej podstawie prawnej⁸. W literaturze ukraińskiej można odnaleźć następujące klasyfikacje funkcji parlamentu. W. Fedorenko wymienia następujące funkcje Rady Najwyższej: przedstawicielską, ustrojodawczą, ustawodawczą, programową, bezpieczeństwa i obrony, polityki zagranicznej, budżetową, kontrolną, arbitrażową, kadrową i antykorupcyjną.⁹

Z kolei w ocenie O. Sowhyrji i N. Szukliny wyróżnić można funkcję ustawodawczą, kreacyjną budżetową, kontrolną oraz związaną z kształtowaniem polityki zagranicznej¹⁰. Mimo odmienności, wszyscy wymienieni wcześniej autorzy wyróżniają funkcję kreacyjną czy kadrową jako jedną z podstawowych funkcji Rady Najwyższej Ukrainy. Moim zdaniem funkcja kreacyjna Rady Najwyższej polega na kształtowaniu lub współkształtowaniu obsady personalnej pozaparlamentarnych organów państwa określonych w Konstytucji i ustawach Ukrainy.

Zadania Rady Najwyższej dotyczące powoływania i odwoływania poszczególnych organów państwa, zgodnie z art. 85 Konstytucji Ukrainy, nie są realizowane w formie ustaw przyjętych przez Radę Najwyższą, a więc nie wynikają wprost z funkcji ustawodawczej¹¹. Parlament ukraiński, działając na podstawie art. 85 Konstytucji Ukrainy, wyposażony został w prawo do

⁷ Ibidem, s. 40.

⁸ T. Litwin, *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Warszawa 2016, s. 74.

⁹ V.L. Fedorenko, *Konstytucyjne...*, s. 324-329.

¹⁰ O.V. Sovhyria, N.H. Shuklina, *Konstytucyjne Prawo Ukrainy. Povnyi Kurs*, Kyiv 2018, s. 305.

¹¹ W polskiej literaturze przedmiotu można znaleźć stanowisko zgodnie z którym efektem procesów podejmowanych w ramach funkcji ustawodawczej parlamentu jest przyjęcie regulacji prawnych na podstawie których następuje proces tworzenia danego organu państwowego i osadzenia go w strukturze organów państwowych. Natomiast, obsada personalna jest realizowana jako odrębna funkcja parlamentu i związana jest z kreowaniem składu organu państwowego. Tak stwierdza: J. Szymanek, *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2015, s. 373-375.

ustalania składu Gabinetu Ministrów, według procedury określonej normami konstytucyjnymi oraz przepisami ustaw.

Uregulowany w Konstytucji Ukrainy sposób wyboru Gabinetu Ministrów odzwierciedla przyjęty na Ukrainie system rządów parlamentarno-prezydenckich. Rozdział VI Konstytucji Ukrainy zatytułowanym „Gabinet Ministrów Ukrainy. Inne organy władzy wykonawczej” zawiera podstawowe regulacje prawne dotyczące składu, trybu wyboru oraz kompetencji rządu.

Zgodnie z regulacją art. 114 Konstytucji Ukrainy Gabinet Ministrów Ukrainy składa się z Premiera Ukrainy, Pierwszego Wicepremiera, Wicepremierów oraz Ministrów. W proces tworzenia rządu zaangażowane są dwa organy państwa – Rada Najwyższa oraz Prezydent Ukrainy. Brak współpracy pomiędzy tymi ośrodkami władzy może skutecznie zablokować funkcjonowanie systemu organów władzy państwowej i doprowadzić do kryzysu prawnego i politycznego.

Pierwszy etap formowania składu Gabinetu Ministrów dotyczy powołania Premiera Ukrainy. Zgodnie z treścią art. 114 Konstytucji Ukrainy Premier Ukrainy zostaje powołany przez Radę Najwyższą na wniosek Prezydenta Ukrainy. Kandydaturę do powołania na stanowisko Premiera Ukrainy przedkłada Prezydent Ukrainy na wniosek koalicji frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej Ukrainy¹² lub frakcji parlamentarnej, w skład której wchodzi większość deputowanych ludowych Ukrainy zasiadających w ustawowym składzie Rady Najwyższej Ukrainy¹³. Prezydent Ukrainy, zgodnie z art. 106 część 9 Konstytucji Ukrainy, jest zobowiązany do przedłożenia wniosku Radzie Najwyższej w ciągu 15 dni od jego otrzymania. Wskazana czynność prawna dokonywana przez Prezydenta Ukrainy, ogranicza się do złożenia w określonym terminie wniosku

¹² Koalicja frakcji parlamentarnych utworzona zgodnie z art. 83 Konstytucji Ukrainy.

¹³ Zgodnie z art. 83 Konstytucji Ukrainy.

o powołanie kandydata przedstawionego przez uprawnione podmioty skierowanego do Rady Najwyższej.

Brak jest podstaw normatywnych do uznania, że Prezydent Ukrainy ma uprawnienie do negatywnej oceny wniosku i powstrzymania nadania dalszego biegu procedurze powołania Premiera Ukrainy. Normy konstytucyjne nie dopuszczają możliwości składania przez głowę państwa propozycji kandydata lub odrzucenia wniosku złożonego przez uprawnione frakcje parlamentarne. Należy zauważać, że przepisy konstytucyjne nie określają także sankcji prawnych za niezrealizowanie przez Prezydenta Ukrainy obowiązku przekazania wniosku do Rady Najwyższej, co skutkować może zahamowaniem powołania Premiera Ukrainy oraz niemożnością utworzenia Gabinetu Ministrów.

W sytuacji głębokiego kryzysu politycznego Rada Najwyższa nie dysponuje instrumentami prawnymi umożliwiającymi uaktywnienie działań Prezydenta Ukrainy w zakresie wypełnienia wskazanego wcześniej jego obowiązku konstytucyjnego¹⁴.

Drugi etap tworzenia Gabinetu Ministrów związany jest z. powołaniem pozostałych członków rządu. Wyróżniamy dwie fazy konstytucyjnej procedury powołania składu Gabinetu Ministrów¹⁵. Pierwszy, obejmuje powołanie Ministra Obrony Ukrainy oraz Ministra Spraw Zagranicznych Ukrainy przez Radę Najwyższą na wniosek Prezydenta. Druga faza obejmuje powołanie pozostałych członków Gabinetu Ministrów przez Radę Najwyższą na wniosek Premiera Ukrainy. Zaznaczyć należy, że w tej fazie

¹⁴ Zob. także: O. Sovhryia, *Novyi Zakon Ukrainy Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: perspektyvy vdoskonalennia zmistu*, Publichne Pravo, nr 2/2014, Kyiv, s. 16.

¹⁵ Zgodnie z art. 85 Konstytucji Ukrainy, Rada Najwyższa powołuje na wniosek Prezydenta Ukrainy Ministra Obrony Narodowej i Ministra Spraw Zagranicznych oraz powołuje na wniosek Premiera Ukrainy pozostałych członków Gabinetu Ministrów. Przepis konstytucyjny dopełnia art. 106 cz. 10 Konstytucji Ukrainy wyróżniający zadania Prezydenta Ukrainy, do których należy przedłożenie Radzie Najwyższej wniosków dotyczących powołania Ministra Obrony Ukrainy i Ministra Spraw Zagranicznych.

powoływania pozostałego składu Gabinetu Ministrów Prezydent Ukrainy nie uczestniczy.

Niedoskonałość regulacji przepisów konstytucyjnych dotyczących procedury powołania Gabinetu Ministrów, może bezpośrednio wpłynąć na funkcjonowanie Rady Najwyższej. Analizując normy konstytucyjne dotyczące uprawnień Prezydenta Ukrainy w zakresie przedterminowego rozwiązania Rady Najwyższej z „przyczyny nieutworzenia nowego składu Gabinetu Ministrów w ciągu 60 dni od dymisji poprzedniego rządu”, można dojść do wniosku, że Prezydent Ukrainy, powstrzymując się od obowiązku złożenia wniosku do Rady Najwyższej dotyczącego powołania Premiera Ukrainy lub też nie wskazując ministrów „prezydenckich”, może nie tylko zablokować powołanie Gabinetu Ministrów, ale również doprowadzić do zaistnienia jednej z przesłanek określonych w art. 90 Konstytucji Ukrainy, które skutkują przedterminowym rozwiązaniem Rady Najwyższej¹⁶. Natomiast brak przepisów konstytucyjnych przewidujących pociągnięcie Prezydenta Ukrainy do odpowiedzialności za naruszenie Konstytucji Ukrainy oznacza, że niewykonanie obowiązku konstytucyjnego nie będzie powodować zastosowania sankcji konstytucyjnej wobec głowy państwa.

Konstytucyjnie określona procedura powołania Gabinetu Ministrów jest uzupełniona przepisami ustaw. Podstawowym aktem normatywnym regulującym proces wyznaczenia kandydata na urząd Premiera Ukrainy oraz zasady wyboru członków Gabinetu Ministrów Ukrainy jest ustawa z dnia 24 lutego 2014 r. o Gabinetie Ministrów Ukrainy¹⁷. Zgodnie z poglądem W. Welyczka, podstawowym celem przyjęcia nowej ustawy o Gabinetie

¹⁶ Tak też: V. Velyczko, *Shliakhy vdoskonalennia zakonodavchoho rehuliuvannia diialnosti Uriadu*, „Visnyk Kharkivskoho Nacionalnoho Universytetu imeni V.N. Karazina, Seria: Pravo” 2014, nr 1137, s. 57-61; R. Martyniuk, *Procedura formuvannia Kobinetu Ministriv Ukrainy ta Zakonu Ukrainy Pro Kabinet Ministriv Ukrainy, ocinka konstytuciinosti*, „Yurudychna Ukraina” 2008, nr 7, s. 14-16.

¹⁷ Zakon Ukrainy pro Kabinet Ministriv Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP – ukr.), 2014, nr 13, poz. 222.

Ministrów¹⁸ było dostosowanie zasad powołania i funkcjonowania rządu do przepisów znowelizowanej Konstytucji Ukrainy¹⁹.

Art. 8 ustawy o Gabinetie Ministrów określa zasady powołania Premiera Ukrainy. Przepisy ustawy regulują tryb wniesienia kandydatury oraz wymogi formalne, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o urząd premiera Ukrainy. Wniosek do Prezydenta Ukrainy w sprawie powołania przez Radę Najwyższą Premiera Ukrainy składa deputowany upoważniony przez koalicję frakcji parlamentarnej lub partię, która posiada większość bezwzględną. Wniosek taki może być odrzucony przez głowę państwa w dwóch przypadkach²⁰. Z powodu błędów proceduralnych związanych z procesem złożenia wniosku o powołanie Premiera Ukrainy, a także z powodu niespełnienia przez kandydata wymogów formalnych na urząd premiera Ukrainy²¹. Prezydent jest zobowiązany do poinformowania wówczas Rady Najwyższej o przyczynach odrzucenia wniosku. Należy zatem stwierdzić, że głowa państwa nie może odrzucić wniosku z innych, „pozanormatywnych przyczyn”. Jak wynika z regulacji ust. 8 art. 9 wspomnianej wcześniej ustawy, w przypadku odrzucenia przez Radę Najwyższą Ukrainy kandydata na stanowisko Premiera Ukrainy głowa państwa przedkłada Radzie Najwyższej Ukrainy propozycję powołania nowego kandydata wyłonionego w trybie określonym przepisami ustawy o Gabinetie Ministrów, na wniosek frakcji lub koalicji frakcji parlamentarnej.

¹⁸ Ustawa z dnia 24 lutego 2014 r. o Gabinetie Ministrów uchyliła moc obowiązującą ustawy z dnia 7 października 2010 r. o Gabinetie Ministrów (*Zakon Ukrainy pro Kabinet Ministriv Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP – ukr.), 2011, nr 9, poz. 58).

¹⁹ V. Velychko, *Shliakhy...*, s. 59.

²⁰ Uważam, że zagwarantowanie w ustawie o Gabinetie Ministrów prawa do odrzucenia kandydatury na urząd premiera wynika z funkcji ustrojowej głowy państwa jako gwaranta przestrzegania Konstytucji Ukrainy.

²¹ Zgodnie z art. 8 ustawy o Gabinetie Ministrów, do wniosku o powołanie Premiera Ukrainy załącza się: informacje o obywatelstwie kandydata, jego wykształceniu, doświadczeniu zawodowym, oświadczenie majątkowe, informacje o działalności w organach lub organizacjach z udziałem majątku państwowego, mających oświadczenie o niekaralności, oświadczenie o braku zaległości w płatnościach alimentacyjnych. Niespełnienie jednego z obowiązków powoduje odrzucenie przez Prezydenta Ukrainy kandydatury na Premiera Ukrainy.

Art. 9 ustawy o Gabinetcie Ministrów reguluje także zasady tworzenia składu osobowego rządu oraz określa wymogi formalne, jakie muszą być spełnione przez kandydatów na ministrów²². Przepisy tejże ustawy wyróżniają propozycje dotyczące członków Gabinetu Ministrów składanych przez Prezydenta Ukrainy oraz propozycje składu pozostałych członków gabinetu składane przez Premiera Ukrainy. Podmioty te mają prawo złożenia tylko jednej kandydatury na dane stanowisko. Przepisy ustawowe nie przewidują natomiast odmiennego trybu głosowania przeprowadzanego przez Radę Najwyższą ze względu na podmiot zgłaszający propozycje kandydatur na ministrów. Zgodnie z regulacją art. 9 ust. 8 ustawy o Gabinetcie Ministrów, Rada Najwyższa powołuje skład Gabinetu Ministrów w formie uchwały²³.

Zasady trybu głosowania nad wnioskiem dotyczącym powołania Premiera Ukrainy określają przepisy cytowanej już kilkakrotnie ustawy z dnia 10 lutego 2010 r. Regulamin Rady Najwyższej Ukrainy²⁴. Analiza rozdziału 33 oraz art. 205 Regulaminu Rady Najwyższej prowadzi do wniosków budzących uzasadnione wątpliwości prawne co do ich zgodności z procedurą określoną w Konstytucji oraz przepisach ustawy o Gabinetcie Ministrów. Zastosowana w treści art. 205 Regulaminu konstrukcja językowa wskazuje, że Rada Najwyższa wyraża zgodę na powołanie przez głowę państwa Premiera Ukrainy. Natomiast przepisy konstytucyjne, zgodnie z brzmieniem po nowelizacji z 2014 r., stanowią, że „Prezydent Ukrainy przedkłada wniosek dotyczący kandydatury Premiera Ukrainy, a powołanie następuje przez Radę Najwyższą”. Ta niespójność

²² Zgodnie z art. 9 ustawy o Gabinetcie Ministrów, do wniosku o powołanie członków Gabinetu Ministrów załącza się: informacje o obywatelstwie kandydata, jego wykształceniu, doświadczeniu zawodowym, oświadczenie majątkowe, informacje o działalności w organach lub organizacjach z udziałem majątku państwowego, mających oświadczenie o niekaralności, oświadczenie o braku zaległości w płatnościach alimentacyjnych.

²³ Przepisy ustawy o Gabinetcie Ministrów oraz postanowienia Regulaminu Rady Najwyższej nie precyzują zasad przeprowadzenia parlamentarnego głosowania nad składem Gabinetu Ministrów.

²⁴ *Zakon Ukrainy pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.)*, 2010, nr 14-15, nr 16-17, poz. 133.

i brak dostosowania w zakresie przepisów ustawowych z treścią Konstytucji implikuje niezgodność trybu tworzenia naczelnego organu władzy wykonawczej z przepisami konstytucyjnymi²⁵. Uważam, że istnieje potrzeba nowelizacji postanowień Regulaminu Rady Najwyższej w zakresie dostosowania trybu wyboru Premiera Ukrainy do norm wynikających z przepisów konstytucyjnych. Niekonsekwencja prawodawcy w harmonizacji przepisów ustawowych ze znowelizowanymi przepisami Konstytucji Ukrainy może powodować stosowanie przez organy władzy państwowej procedur niezgodnych z aktualną treścią ustawy zasadniczej.

Warto również zasygnalizować, że postanowienia Regulaminu Rady Najwyższej nie regulują zasad powoływania pozostałych członków Gabinetu Ministrów, zarówno na wniosek Premiera Ukrainy, jak i Prezydenta Ukrainy.

Zgodnie z art. 205 Regulaminu Rady Najwyższej, w ciągu 5 dni od złożenia pisemnego wniosku przez Prezydenta Ukrainy, parlament wszczyna postępowanie dotyczące wyboru Premiera Ukrainy. W sesji plenarnej Rady Najwyższej poświęconej wyborowi Premiera może uczestniczyć, co warto podkreślić, Prezydent Ukrainy. Postanowienia Regulaminu wyznaczają ramy czasowe powołania Premiera Ukrainy przez Radę Najwyższą określając okres czteromiesięczny od daty przedłożenia kandydatury przez Prezydenta Ukrainy. „Procedura wewnątrzparlamentarna” obejmuje przedstawienie kandydatury na posiedzeniu parlamentu oraz prezentację głównych założeń programu przyszłego rządu przez kandydata (tzw. *exposé*). Głosowanie w tej sprawie w Radzie Najwyższej odbywa się w formie jawnego głosowania.

²⁵ Redakcja art. 205 Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy opowiadała zastosowanemu trybowi powołania Premiera Ukrainy zgodnego z treścią Konstytucji Ukrainy sprzed nowelizacji z dnia 24 lutego 2014 r. Zgodnie z pierwotną redakcją art. 114 Konstytucji Ukrainy z 1996 r. Prezydent Ukrainy powoływał Premiera Ukrainy, za zgodą większości głosów konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy. Odmierna procedura dotyczyła również trybu obsadzenia Gabinetu Ministrów, zgodnie z którą Prezydent Ukrainy powoływał, na wniosek Premiera Ukrainy, członków Gabinetu Ministrów Ukrainy.

Powołanie Premiera Ukrainy następuje większością głosów ustawowego składu Rady Najwyższej i kończy pierwszy etap tworzenia składu osobowego Gabinetu Ministrów. Kolejny obejmuje obsadzenie pozostałego składu osobowego Gabinetu Ministrów.

Istotnym elementem procedury powołania Gabinetu Ministrów jest proces doboru kandydatów przez podmioty uprawnione do złożenia wniosków, które są następnie przedmiotem głosowania Rady Najwyższej. Po powołaniu przez Radę Najwyższą Premiera Ukrainy – kandydata pochodzącego z koalicji frakcji parlamentarnych lub partii większościowej, dobór pozostałych członków Gabinetu Ministrów odbywa się „według klucza politycznego”, który ma zapewniać prawidłowe wypełnianie powierzonych funkcji ustrojowych przez naczelny organ władzy wykonawczej²⁶. Rozwiązania konstytucyjne odzwierciedlające mechanizmy systemu parlamentarno-prezydenckiego zakładają przyznanie głowie państwa prawa do obsadzania resortów spraw zagranicznych i obrony narodowej. Takie rozwiązanie wprowadzone zostało ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. zmieniającą Konstytucję Ukrainy²⁷ i miało na celu osłabienie pozycji głowy państwa w procesie kształtowania składu osobowego Gabinetu Ministrów²⁸. Uważam, że pozostawienie możliwości współkształtowania składu Gabinetu Ministrów można wywieść z funkcji ustrojowych Prezydenta Ukrainy określonych w art. 102 i 106 Konstytucji Ukrainy, które wskazują, że Prezydent Ukrainy jako głowa państwa odpowiada za prowadzenie polityki zagranicznej i spraw z zakresu bezpieczeństwa i obronności²⁹.

²⁶ W. Baluk, *Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002–2012*, Lublin 2012, s. 37-47.

²⁷ *Zakon Ukrainy pro vidnovlennia dii okremnykh polozhen Konstytucii Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP – ukr.), 2014, nr 11, poz. 143.

²⁸ W pierwotnym brzmieniu Konstytucji Ukrainy z 1996 r. Prezydent Ukrainy powoływał Premiera Ukrainy, za zgodą większości głosów konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy. Następnie, na wniosek Premiera Ukrainy, Prezydent Ukrainy powoływał pozostałych członków Gabinetu Ministrów.

²⁹ Zob. szerz. Ya. Zhukorska, R. Tarasiuk, *Konstytuciino-pravovyi status Prezydenta Ukrainy*, „Aktualni Problemy Pravoznavstva” 2018, nr 4, s. 164.

Przepisy nie regulują zasad oraz sposobu wskazania przez Prezydenta Ukrainy kandydatów na Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Obrony Ukrainy. Nie określają też, czy wskazanie kandydatów następuje w drodze konsultacji z upoważnionym do tworzenia rządu Premierem Ukrainy.

Analizując zasady powołania składu Gabinetu Ministrów, warto zauważyć, że przepisy konstytucyjne oraz ustawa o Gabinetcie Ministrów nie wyznaczają terminu powołania członków rządu. Dokonując wykładni art. 90 Konstytucji Ukrainy, można założyć, że skład Gabinetu Ministrów powinien być powołany w ciągu 60 dni od dnia dymisji poprzedniego składu rządu. Natomiast norma konstytucyjna zawarta w art. 90 wyznacza jedynie uprawnienie Prezydenta Ukrainy do rozwiązania Rady Najwyższej. Prezydent Ukrainy nie wykonując tego uprawnienia, jak wcześniej wskazano, może celowo i świadomie przedłużać okres funkcjonowania parlamentu niezdolnego do powołania składu Gabinetu Ministrów. Brak zdolności kreacyjnej parlamentu może być skutkiem podzielenia politycznego i rozpadu koalicji frakcji parlamentarnych. Głowa państwa – jak już wskazano wcześniej – przez swoją bezczynność związaną z niewskazaniem kandydatur ministrów, może prowadzić również do rozwiązania parlamentu w związku z zaistnieniem przyczyny określonej w art. 90 Konstytucji Ukrainy. W mojej ocenie, w celu wyeliminowania luki w prawie, powinno nastąpić rozszerzenie regulacji przepisów rozdziału 33 Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy o zasady procedury powołania składu Gabinetu Ministrów wraz z przyjęciem ram czasowych zgłaszania kandydatur na członków Gabinetu Ministrów przez Prezydenta oraz Premiera Ukrainy.

Podsumowując, celem nowelizacji Konstytucji Ukrainy z 2014 r. było wprowadzenie równowagi pomiędzy parlamentem a głową państwa przez przyznanie porównywalnych instrumentów prawnych dotyczących m.in. tworzenia składu rządu. Zamiarem ustawodawcy było stworzenie takich regulacji, które zapewnią współpracę parlamentu z głową państwa

w zakresie kreowania naczelnego organu władzy wykonawczej³⁰. Jednak brak precyzji przepisów konstytucyjnych oraz występowanie luk w prawie może powodować powstawanie konfliktów politycznych między parlamentem a głową państwa (blokujących powołanie Gabinetu Ministrów) oraz skuteczny paraliż konstytucyjny Rady Najwyższej.

5.2. Udział Prezydenta w sferze powoływania pozostałych organów państwa

Przyjęta definicja funkcji kreacyjnej Rady Najwyższej wyznacza dalszą analizę udziału Prezydenta Ukrainy w kształtowaniu składu osobowego organów państwa. Na podstawie analizy przepisów konstytucyjnych, w szczególności art. 85 i 105 Konstytucji Ukrainy, można stwierdzić, że zarówno Rada Najwyższa, jak i Prezydent Ukrainy posiadają szereg kompetencji w zakresie tworzenia składu konstytucyjnych i pozakonstytucyjnych organów państwa.

Podstawowym pytaniem jest zatem, czy Konstytucja Ukrainy zapewnia równomierny podział uprawnień kreacyjnych Prezydenta Ukrainy i Rady Najwyższej. Celem badań jest również ocena zakresu współpracy między Prezydentem a Radą Najwyższą w zakresie wspólnego kształtowania składu osobowego organów państwa. Przeprowadzona analiza pozwoli na próbę oceny, czy prawnoustrojowe miejsce Prezydenta Ukrainy w procesie kształtowania składu organów państwa jest uwarunkowane rozstrzygnięciami podejmowanymi przez Radę Najwyższą w ramach jej zdefiniowanej funkcji kreacyjnej.

Prawodawca w Konstytucji Ukrainy zdecydował się na przyznanie rozbudowanego katalogu uprawnień kreacyjnych Prezydentowi Ukrainy i Radzie Najwyższej, co znajduje swoje odzwierciedlenie w treści zasady suwerenności narodu wyrażonej w art. 5 Konstytucji Ukrainy.

³⁰ Postulat zmiany przepisów konstytucyjnych wyraził m.in. A. Stec, *Pozycja...*, s. 209.

Zgodnie z przyjętą w ustawie zasadniczej zasadą naczelną naród sprawuje władze bezpośrednio lub pośrednio przez wybrane organy. Prezydent i Rada Najwyższa jako organy „reprezentacji narodu” mają konstytucyjnie zagwarantowane prawo kształtowania organów władzy państwowej. Prawo to nie zostało przyznane innym organom w ramach trójpodziału władzy wynikającego z art. 6 Konstytucji Ukrainy ze względu na specyfikę pozycji ustrojowej władzy sądowniczej lub – tak jak w przypadku Gabinetu Ministrów – jako najwyższego organu władzy wykonawczej pozycję tego organu wyznaczoną przyjętym na Ukrainie modelem rządów.

Przepisy Konstytucji wyznaczają zakres kompetencyjny Prezydenta Ukrainy dotyczący jego udziału w procesie obsadzania składu organów państwowych, który realizowany jest wspólnie z Radą Najwyższą.

Po pierwsze, głowa państwa uczestniczy w procesie kształtowania składu organów poprzez złożenie wniosku do Rady Najwyższej w sprawie obsady osobowej organu państwowego. Na podstawie art. 106 Konstytucji, Prezydent przedkłada Radzie Najwyższej Ukrainy wnioski dotyczące powołania i odwołania szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy oraz, jak to wynika z art. 85 Konstytucji Ukrainy, składa wnioski o powołanie Prezesa Banku Narodowego Ukrainy, członków Centralnej Komisji Wyborczej, Przewodniczącego Komitetu Antymonopolowego Ukrainy, Przewodniczącego Komitetu ds. Radia i Telewizji Ukrainy, Przewodniczącego Funduszu Majątku Państwowego Ukrainy. Specyficzne rozwiązanie proceduralne dotyczące powołania Prokuratora Generalnego, wprowadzone ustawą z dnia 2 czerwca 2016 r. o zmianie Konstytucji Ukrainy³¹.

³¹ *Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy (shchodo pravosuddia)*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2016, nr 28, poz. 532.

Po drugie, zarówno Prezydent Ukrainy, jak i Rada Najwyższa Ukrainy, w ramach konstytucyjnie zagwarantowanych kompetencji, samodzielnie powołują wyznaczoną przepisami konstytucji część składu określonego organu państwowego. Do tej grupy kompetencji Prezydenta Ukrainy i Rady Najwyższej należy: powołanie połowy składu Rady Banku Narodowego Ukrainy, połowy składu Narodowej Rady Ukrainy ds. Telewizji i Radiofonii, po 1/3 składu Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. Tym samym, Prezydent Ukrainy uczestniczy w wykonywaniu funkcji kreacyjnej Rady Najwyższej poprzez współtworzenie z parlamentem składu personalnego konstytucyjnie wskazanych organów państwowych.

Kolejnym elementem analizy jest uprawnienie Prezydenta Ukrainy związane ze złożeniem wniosku w sprawie powołania i odwołania szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy przez Radę Najwyższą. Uprawnienie to wynika z funkcji ustrojowych głowy państwa jako gwaranta suwerenności państwa i integralności terytorialnej Ukrainy odpowiadającego za bezpieczeństwo wewnętrzne Ukrainy. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 marca 1992 r. o Służbie Bezpieczeństwa Ukrainy³² (dalej SBU) organ ten odpowiada za bezpieczeństwo wewnętrzne Ukrainy i podlega bezpośrednio Prezydentowi. Jak wynika z art. 9 ustawy Prezydent Ukrainy wyznacza również strukturę organizacyjną organu.

W art. 13 przywoływanej ustawy określone zostały zasady powoływania szefa SBU oraz zasady wyznaczania jego zastępców. Prezydent Ukrainy, zgodnie z art. 13 ustawy, powołuje i odwołuje szefa SBU oraz na jego wniosek, odpowiednią liczbę zastępców. Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku o braku spójności zasad powołania szefa Służby Bezpieczeństwa z przepisami konstytucyjnymi wynikającymi z art. 106 Konstytucji Ukrainy.

³² *Zakon Ukrainy pro Sluzhbu bezpeky Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP – ukr.), 1992, nr 27, poz. 382.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że postanowienia Regulaminu Rady Najwyższej nie określają zasad dotyczących złożenia przez Prezydenta Ukrainy do parlamentu wniosku o powołanie szefa SBU, zasad przedstawienia jego kandydatury oraz głosowania parlamentu nad przedłożonym wnioskiem głowy państwa. Brak jasno określonych i spójnych zasad powołania i odwołania szefa SBU może spowodować powstanie sporów kompetencyjnych między parlamentem a głową państwa oraz niekonstytucyjność czynności podejmowanych przez Prezydenta Ukrainy w przypadku samodzielnego powołania głowy organu z pominięciem zasad określonych w przepisach Konstytucji Ukrainy.

Warto dodać, że obowiązkiem Prezydenta Ukrainy jako gwaranta przestrzegania Konstytucji jest skierowanie wniosku, zgodnie z procedurą określoną w art. 150 Konstytucji, do Sądu Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją Ukrainy przepisów ustawy o Służbie Bezpieczeństwa. W mojej ocenie uregulowania ustawowego wymaga szczegółowa procedura powołania i odwołania szefa SBU w Regulaminie Rady Najwyższej.

Prezydent Ukrainy uczestniczy również w procesie powoływania Prezesa Narodowego Banku Ukrainy. Zgodnie z art. 99 Konstytucji Ukrainy Narodowy Bank Ukrainy (dalej NBU) stanowi centralny bank państwa. Zasady funkcjonowania, kompetencje i strukturę organizacyjną NBU reguluje ustawa z dnia 20 maja 1999 r. o Narodowym Banku Ukrainy³³. Zgodnie z normami Konstytucji Prezydent Ukrainy przedkłada Radzie Najwyższej wniosek o powołanie lub odwołanie Prezesa NBU.

Procedurę powołania dopełniają postanowienia Regulaminu Rady Najwyższej. Jak wynika z art. 207 Regulaminu, kandydatura rozpatrywana jest na posiedzeniu komitetu parlamentu na podstawie wniosku złożonego

³³ *Zakon Ukrainy pro Nacionalnyi Bank Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP – ukr.), 1999, nr 29, poz. 238.

przez Prezydenta lub Przedstawiciela Prezydenta w Radzie Najwyższej. Zadaniem komitetu jest przeprowadzenie czynności proceduralnych związanych z oceną kandydata i opracowanie projektu stosownej uchwały. Rada Najwyższa w formie uchwały w głosowaniu jawnym podejmuje decyzję dotyczącą powołania lub odwołania Prezesa NBU.

Zgodnie z art. 85 Konstytucji Ukrainy Prezydent uczestniczy w procesie powoływania i odwoływania przez Radę Najwyższą członków Centralnej Komisji Wyborczej (dalej CKW). Szczegółowe zasady kształtowania składu CKW określa ustawa z dnia 30 czerwca 2004 r. o Centralnej Komisji Wyborczej³⁴. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 6 ustawy członkowie CKW powoływani są na siedmioletnią kadencję przez Radę Najwyższą na wniosek Prezydenta Ukrainy. Propozycje kandydatów do CKW zgłoszonych przez głowę państwa uwzględniają wnioski frakcji i grup deputowanych Rady Najwyższej. Zgłoszone przez Prezydenta kandydaty przed głosowaniem na posiedzeniu Rady Najwyższej podlegają omówieniu i ocenie w komitecie parlamentarnym.

Przepisy ustawy nakładają obowiązek posiadania przez przewodniczącego, wiceprzewodniczącego, sekretarza CKW oraz co najmniej pięciu innych członków Komisji wyższego wykształcenia prawniczego. Istotne elementy procedury powołania członków CKW regulują również normy zawarte w art. 209 Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy. Zgodnie z postanowieniami Regulaminu głosowanie nad zgłoszonymi przez Prezydenta Ukrainy i wniesionymi pod obrady przez jego Przedstawiciela w Radzie Najwyższej kandydatami na członków CKW odbywa się oddzielnie dla każdego kandydata i poprzedzone jest dyskusją na posiedzeniu plenarnym. Zgłoszony przez głowę państwa kandydat zostaje członkiem CKW, uzyskując poparcie większości ustawowego składu Rady

³⁴ *Zakon Ukrainy pro Centralnu vyborchu komisiuu*, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP - ukr.), 2004, nr 36, poz. 448.

Najwyższej. W przypadku niezdobycia wymaganej większości głosów Rada Najwyższa zwraca się do Prezydenta Ukrainy z wnioskiem o zgłoszenie nowych kandydatur.

Analiza przepisów Konstytucji i ustaw dotyczących ustalania składu CKW pozwala stwierdzić, że przyjęte regulacje „odpowiadają zasadom demokratycznym oraz wypracowanym standardom europejskim”³⁵. Natomiast w przypadku Ukrainy – państwa o niewielkim doświadczeniu w zakresie pluralizmu wyborczego – niezwykle istotne jest zapewnienie prawnej stabilności organów wyborczych zapewniających właściwe i wolne od wszelkich nacisków zarządzanie całym procesem wyborów. Europejskim zbiorem wytycznych określających zasady organizacji, przeprowadzania głosowania i funkcjonowania organów wyborczych jest Kodeks Dobrych Praktyk w Sprawach Wyborczych przyjęty na posiedzeniu Komisji Weneckiej w dniach 18-19 października 2002 r.³⁶.

Zgodnie z rekomendacjami przyjętymi w Kodeksie, skład centralnego organu wyborczego powinien uwzględniać co najmniej jednego przedstawiciela władzy sądowniczej oraz reprezentantów partii mających swoich przedstawicieli w parlamencie, którzy posiadają odpowiednią wiedzę i doświadczenie w zakresie prawa wyborczego. Rekomendacje Kodeksu dopuszczają również udział przedstawiciela ministerstwa właściwego ds. wewnętrznych oraz mniejszości narodowych.

W kontekście badanego zagadnienia szczególne znaczenie w mojej ocenie ma dopuszczenie do składu Centralnej Komisji Wyborczej na Ukrainie przedstawicieli władzy sądowniczej. Reprezentanci środowiska sędziowskiego, podobnie jak to ma miejsce w Polsce, mogą zapewnić

³⁵ Tak też: Yu.V. Shvec, *Sklad ta poriadok formuvannia Centralnoi vyborchoi komisii*, „Pravo i bezpeka” 2011, nr 4, s. 27.

³⁶ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report* - Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002). Źródło internetowe: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx) [data dostępu: 11.04.2018 r.].

niezależność, obiektywizm i profesjonalny charakter działalności najwyższego organu wyborczego.

Przedstawiciele władzy sądowniczej oddelegowani przez Naczelną Radę Wymiaru Sprawiedliwości funkcjonującą na podstawie art. 131 Konstytucji i powoływani przez Radę Najwyższą Ukrainy mogliby uzupełniać dotychczasowy skład Centralnej Komisji Wyborczej.

Propozycje dotyczące zmian w systemie powołania Centralnej Komisji Wyborczej zostały także zawarte w Raporcie dotyczącym propozycji zmian w funkcjonowaniu Centralnej Komisji Wyborczej³⁷. Postulaty obejmowały reformy w zakresie: tworzenia składu CKW zapewniającego reprezentację wszystkich partii parlamentarnych, zmianę przepisów Konstytucji i ustawy o Centralnej Komisji Wyborczej zakładających powołanie członków Komisji większością kwalifikowaną $\frac{2}{3}$ głosów parlamentu, zastosowanie trybu uzupełniania składu Komisji co 2 lata przez wybieranie $\frac{1}{3}$ jej członków, dopuszczenie możliwości tworzenia składu CKW z uwzględnieniem przedstawicieli władzy sądowniczej. Należy zgodzić się w szczególności z postulatem ustalania składu CKW z uwzględnieniem reprezentantów wymiaru sprawiedliwości.

Odmienne rozwiązanie normatywne zastosował prawodawca w stosunku do powołania i odwołania Prokuratora Generalnego Ukrainy. Zgodnie z art. 106 Konstytucji Ukrainy w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą ustawę zasadniczą z 2016 r. powołanie i odwołanie ze stanowiska Prokuratora Generalnego następuje przez Prezydenta Ukrainy za zgodą Rady Najwyższej. Udział głowy państwa w tym procesie nie ogranicza się jedynie do złożenia wniosku będącego pierwszym etapem postępowania w sprawie obsadzenia składu osobowego w wyniku uchwały podjętej przez Radę Najwyższą.

³⁷ *Posylennia nezalezhnosti Centralnoi vyborchoi komisii: propozycji shchodo reform*, IFES Opora IFES Opora Report on CEC 2016-9-23. Źródło internetowe: <https://www.oporaua.org/> [data dostępu: 11.04.2018 r.].

Zasady powołania Prokuratora Generalnego oraz kryteria, jakie musi spełniać kandydat na to stanowisko, zostały określone w ustawie z dnia 14 października 2014 r. o prokuraturze³⁸. Zgodnie z regulacją art. 40 ustawy, Prezydent Ukrainy składa pisemny wniosek do Rady Najwyższej o wyrażenie zgody na powołanie kandydata Prokuratora Generalnego na sześcioletnią kadencję wraz z informacją o kandydacie³⁹.

Dalsze etapy postępowania są przeprowadzane w Radzie Najwyższej Ukrainy. Podobnie jak przy obsadzaniu innych stanowisk kierowniczych w zaprezentowanych organach państwowych, zasady postępowania parlamentarnego uregulowane zostały w Regulaminie Rady Najwyższej. Zgodnie z art. 212 Regulaminu złożony wniosek głowy państwa powinien być rozpatrzony przez Radę Najwyższą na posiedzeniu, w którym uczestniczy również Prezydent Ukrainy, nie później jak w ciągu 10 dni od daty jego wniesienia. Przed przystąpieniem do głosowania nad wyrażeniem zgody na powołanie kandydata na Prokuratora Generalnego przedstawiciele poszczególnych frakcji parlamentarnych mają prawo zadawania pytań. Prawo do udziału w dyskusji posiada również wyznaczony przedstawiciel komitetu parlamentarnego odpowiedzialnego za wstępną analizę zgłoszonej kandydatury. Decyzję o wyrażeniu zgody na powołanie i odwołanie ze stanowiska Prokuratora Generalnego przez Prezydenta Ukrainy podejmuje w głosowaniu jawnym Rada Najwyższa w formie uchwały przyjętej większością ustawowego składu Rady.

Rada Najwyższa, zgodnie z art. 85 Konstytucji Ukrainy, w ramach przyznanych jej kompetencji zatwierdza powołanie przez Prezydenta Ukrainy Przewodniczącego Komitetu Antymonopolowego Ukrainy,

³⁸ *Zakon Ukrainy pro prokuraturu*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2015, nr 2-3, poz. 12.

³⁹ Zgodnie z art. 40 ta sama osoba nie może pełnić funkcji Prokuratora Generalnego dwóch kolejno następujących po sobie kadencji. Kandydat na Prokuratora Generalnego powinien spełnić następujące kryteria: posiada wykształcenie wyższe i doświadczenie w dziedzinie prawa lub doświadczenia w organach ustawodawczych i / lub organów ścigania przez co najmniej pięć lat, włada językiem państwowym, ma wysoki poziom moralności oraz umiejętności organizacyjne, nie ma zaległości w płatnościach z tytułu alimentów oraz ma pełną zdolność do czynności prawnych.

Przewodniczącego Narodowego Komitetu ds. Radia i Telewizji Ukrainy oraz Przewodniczącego Funduszu Majątku Państwowego Ukrainy. Prezydent Ukrainy na podstawie art. 9 ustawy z dnia 25 listopada 1993 r. o Komitecie Antymonopolowym Ukrainy⁴⁰ powołuje przewodniczącego Komitetu na siedmioletnią kadencję za zgodą Rady Najwyższej Ukrainy⁴¹.

Normy konstytucyjne nakładają również obowiązek współpracy między głową państwa a parlamentem przy obsadzeniu stanowiska przewodniczącego Narodowego Komitetu ds. Radia i Telewizji Ukrainy. Organ ten, zgodnie z Regulaminem Narodowego Komitetu ds. Radia i Telewizji Ukrainy zatwierdzonym postanowieniem Gabinetu Ministrów z 13 sierpnia 2014 r.⁴², jest centralnym organem władzy wykonawczej o statusie specjalnym, którego działania koordynowane są przez Gabinet Ministrów Ukrainy.

Współdziałania władzy ustawodawczej i głowy państwa, zgodnie z art. 85 Konstytucji Ukrainy oraz art. 7 ustawy z dnia 9 grudnia 2011 r.⁴³, wymaga również powołanie przewodniczącego Funduszu Majątku Państwowego Ukrainy. Szczegółowy tryb prac parlamentarnych nad powołaniem szefów poszczególnych organów państwa określa art. 211 Regulaminu Rady Najwyższej. Procedura ta jest tożsama z rozwiązaniami proceduralnymi dotyczącymi trybu obsadzenia stanowisk kierowniczych przez Radę Najwyższą Ukrainy.

Zaprezentowane kandydatury przez głowę państwa lub Przedstawiciela Prezydenta Ukrainy w Radzie Najwyższej, podlegają wstępnej ocenie przez

⁴⁰ *Zakon Ukrainy pro Antymonopolnyi Komitet Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 1993, nr 50, poz. 472.

⁴¹ Ta sama osoba nie może być powołana na przewodniczącego więcej niż dwie następujące po sobie kadencje. Po wygaśnięciu kadencji, przewodniczący Komitetu Antymonopolowego Ukrainy nadal wykonuje swoje obowiązki do czasu mianowania nowego przewodniczącego.

⁴² *Kabinet Ministriv Ukrainy postanova pro zatverdzhennia polozhennia pro derzhavnyi komitet telebachennia i radiomovlennia Ukrainy*, Oficiyni Visnyk Ukrainy vid 26.08.2014, nr 66, poz. 50, art. 1842, kod aktu 73582/2014.

⁴³ *Zakon Ukrainy pro fond derzhavnoho maina Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady U (BBP – ukr.), 2012, nr 28, poz. 311.

komitety parlamentarne, a następnie, przed głosowaniem na posiedzeniu plenarnym, przeprowadza się zapytania ze strony deputowanych. Rada Najwyższa wyraża zgodę na powołanie przedstawionych kandydatur większością ustawowego składu Rady.

Współpraca między głową państwa a parlamentem polega również na współkształtowaniu składu organów państwowych przy jednoczesnym zachowaniu samodzielności kreacyjnej organów w powoływaniu części ich składu. Rada Najwyższa oraz Prezydent posiadają konstytucyjnie zagwarantowane kompetencje do obsadzania części składu określonych organów państwowych. Spośród wymienionych organów, na szczególną uwagę zasługuje tryb ustalania składu Sądu Konstytucyjnego Ukrainy po zmianach konstytucyjnych dotyczących sądownictwa z 2016 r.⁴⁴ Miejsce Sądu Konstytucyjnego w ustroju wyznaczają przepisy rozdziału XII Konstytucji zatytułowane „Sąd Konstytucyjny Ukrainy” oraz ustawy z dnia 13 lipca 2017 r. o Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy⁴⁵. Zasady powołania sędziów Sądu Konstytucyjnego uzupełnione są ponadto przepisami Regulaminu Rady Najwyższej w zakresie ustalania części składu wybieranego przez ukraiński parlament.

Zgodnie z art. 148 Konstytucji Ukrainy Sąd Konstytucyjny składa się z 18 sędziów powoływanych przez Prezydenta Ukrainy, Radę Najwyższą Ukrainy oraz zjazd sędziów Ukrainy⁴⁶. Jak słusznie zauważa P. Steciuk, Sąd Konstytucyjny Ukrainy zajmuje szczególne miejsce w systemie organów państwa. Status ustrojowy Sądu wymaga zapewnienia gwarancji niezależności i niezawisłości sędziowskiej⁴⁷. Jednym z celów nowelizacji

⁴⁴ Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy (shchodo pravosuddia), Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 2016, nr 28, poz. 532.

⁴⁵ Zakon Ukrainy pro Konstytuciyni Sud Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP - ukr.), 2017, nr 35, poz. 376.

⁴⁶ Zgodnie z art. 148 Konstytucji Prezydent Ukrainy, Rada Najwyższą Ukrainy oraz zjazd sędziów Ukrainy powołują po sześciu sędziów.

⁴⁷ P. Steciuk, *Konstytuciyni Sud Ukrainy v systemi orhaniv derzhavnoi vlady (do pytania pro rol orhanu konstytuciinoi derzhavy)*, „Naukovyi visnyk Cherniveckoho Universytetu” 2012, t. 641, s. 70.

Konstytucji Ukrainy z 2016 r. było wyłączenie Sądu Konstytucyjnego z organów wymiaru sprawiedliwości określonych rozdziałem VIII Konstytucji Ukrainy, w celu podkreślenia szczególnej pozycji tego Sądu⁴⁸ oraz zapewnienie bezstronnego, „konkursowego wyboru” sędziów Sądu Konstytucyjnego. W opinii Komisji Weneckiej⁴⁹, zasady przeprowadzania konkursu nie wymagają zmian przepisów konstytucyjnych. Nowa procedura została uregulowana w przepisach ustawy o Sądzie Konstytucyjnym i w znowelizowanych przepisach Regulaminu Rady Najwyższej.

Zgodnie z art. 12 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym powołanie kandydatów na sędziów następuje w trybie konkursowym przeprowadzonym przez trzy niezależne komisje powoływane odpowiednio przez Prezydenta Ukrainy, Radę Najwyższą oraz zjazd sędziów Ukrainy. Utworzenie trzech komisji – dwóch przez organy o charakterze politycznym oraz jednej przez reprezentację sędziów – w ocenie twórców ustawy miało na celu zapewnienie pełnej niezależności ich funkcjonowania⁵⁰.

Przepisy ustawy szczegółowo określają wymagania stawiane kandydatom na sędziów oraz przebieg procedury konkursowej⁵¹. Zgodnie z art. 13 ust. 3 skład komisji ustanowionej przez Prezydenta Ukrainy składa się z „prawników o wysokich kompetencjach”, którzy nie biorą udziału w pracach innej komisji konkursowej oceniającej kandydatury na sędziego Sądu Konstytucyjnego.

Warto zwrócić uwagę, że przepisy prawne nie normują zasad i okresu funkcjonowania komisji konkursowej oraz liczby członków wchodzących

⁴⁸ Zgodnie z art. 147 Konstytucji Ukrainy, Sąd Konstytucyjny Ukrainy rozstrzyga o zgodności ustaw i w przewidzianych Konstytucją sytuacjach innych aktów normatywnych z Konstytucją Ukrainy, dokonuje oficjalnej wykładni Konstytucji Ukrainy oraz realizuje inne uprawnienia zgodnie z Konstytucją.

⁴⁹ *Venice Commission, “Ukraine—Opinion on the draft Law on the Constitutional Court*, adopted by the Venice Commission at its 109th Plenary Session (Venice, 9-10 December 2016) CDL-AD(2016)034-e,” s. 7. Źródło internetowe: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)034-e), [data dostępu: 30.03.2019 r.]

⁵⁰ *Ibidem*, s. 4-5.

⁵¹ Zasady te normuje art. 12 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy (*Zakon Ukrainy pro Konstytuciini Sud Ukrainy*, *Vidomosti Verkhovnoi Rady* (BBP - ukr.), 2017, nr 35, poz. 376).

w jej skład⁵². Zasady funkcjonowania komisji parlamentarnej określa art. 208⁴ Regulaminu Rady Najwyższej. Właściwą komisją parlamentarną jest komitet Rady Najwyższej do spraw Sądu Konstytucyjnego. Kandydatów na sędziów mogą zgłaszać frakcje parlamentarne lub grupy parlamentarzystów niezrzeszonych, w których liczba deputowanych odpowiada co najmniej liczbie najmniejszej frakcji parlamentarnej. Każde ugrupowanie może zgłosić tylko jedną kandydaturę. W trakcie trwania procedury parlamentarnej przeprowadzana jest analiza złożonych kandydatur oraz „postępowanie egzaminacyjne”, po którym następuje głosowanie na posiedzeniu. Po zakończonym procedowaniu komisja powołana przez Prezydenta oraz komitet Rady Najwyższej sporządzają listy kandydatów rekomendowanych na stanowisko sędziego Sądu Konstytucyjnego, na podstawie których organy władzy państwowej dokonują powołania sędziów Sądu Konstytucyjnego⁵³.

Nowa ustawa o Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy miała na celu ograniczenie wpływu parlamentu oraz głowy państwa na funkcjonowanie Sądu Konstytucyjnego i zapewnienie instytucjonalnej niezależności tego organu. Zastosowane rozwiązania prawne miały również przeciwdziałać wykorzystywaniu procedury powoływania i odwołania sędziów Sądu Konstytucyjnego jako narzędzia w walce politycznej między parlamentem a głową państwa oraz wzmocnić gwarancję niezawisłości i apolityczności jego sędziów⁵⁴.

⁵² Wśród rekomendacji zawartych w opinii Komisji Weneckiej jednym z zaleceń jest określenie czy komisje mają charakter stały czy też są powoływane ad hoc.

⁵³ Listy rekomendacyjne powinny zawierać co najmniej trzykrotnie większą liczbę kandydatów od liczby wolnych miejsc. Prezydent Ukrainy dokonuje mianowania na stanowisko sędziego Sądu Konstytucyjnego w formie dekretu. Rada Najwyższa dokonuje wyboru w formie uchwały.

⁵⁴ Możemy zaobserwować, że czasie obowiązywania ustawy o Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy z dnia 16 października 1996 r. działalność Sądu Konstytucyjnego była kilkakrotnie blokowana jako efekt konfliktu politycznego na linii Prezydent Ukrainy – Rada Najwyższa. Na przykład, blokowanie aktywności Sądu Konstytucyjnego od października 2005 r. do sierpnia 2006 r., kiedy Najwyższa Rada Ukrainy nie powołała odpowiedniej części składu Sądu Konstytucyjnego a następnie nie odbierała przysięgi od sędziów Sądu. Z kolei w 2007 roku Prezydent Ukrainy serią dekretów Prezydenckich (nr 527/2007, 529/2007, 1040/2007) odwoływał sędziów Sądu Konstytucyjnego powołując się na różne podstawy prawne umożliwiające złożenie sędziego z urzędu.

Podsumowując, należy pozytywnie ocenić wprowadzone ustawą o Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy zmiany przepisów w zakresie ustalania składu sądu przy zastosowaniu postępowania konkursowego. Trzeba jednak dodać, że niezwykle istotna jest praktyka stosowania przepisów przez właściwe organy państwowe.

Analiza procedur powoływania kierownictwa i składów naczelnych organów państwa pozwala na przyjęcie wniosku, zgodnie z którym Rada Najwyższa posiada dominującą rolę w procesie kształtowania naczelnych organów państwa. Z normatywnego punktu widzenia to Rada Najwyższa w drodze uchwał wyraża zgodę na powołanie kierownictwa lub składu organów państwowych o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania władzy publicznej na Ukrainie.

Można również stwierdzić, że zmiany konstytucyjne wprowadzone w 2014 r. spowodowały uszczuplenie kompetencji kreacyjnych Prezydenta Ukrainy, co wpłynęło na osłabienie jego pozycji i miejsca w ustroju Ukrainy. Regulacja przepisów konstytucyjnych ma na celu zapewnienie współpracy między dwoma najważniejszymi organami władzy publicznej w systemie rządów na Ukrainie. Uważam, że brak współpracy między parlamentem a głową państwa, przy jednoczesnym braku podstaw prawnych do pociągnięcia głowy państwa do odpowiedzialności konstytucyjnej, może potencjalnie spowodować istotny kryzys polityczny i blokadę mechanizmów ustrojowych.

Ustawa o Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy z 13 lipca 2017 r. wprowadziła istotne zmiany w procedurze składania przysięgi. Zgodnie z art. 17 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym z 2017 r. sędziowie składają przysięgę na specjalnym posiedzeniu plenarnym Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. Tym samym został wyeliminowany obowiązek składania przysięgi przed Radą Najwyższą Ukrainy. Nowe regulacje ustawowe wprowadziły również zmiany dotyczące katalogu przyczyn stanowiących podstawę złożenia sędziego z urzędu oraz sam tryb przeprowadzenia postępowania w sprawie złożenia sędziego z urzędu, przyjmując, zgodnie z art. 21 ustawy, że decyzję o złożeniu sędziego podejmuje Sąd Konstytucyjny kwalifikowaną większością 2/3 głosów ustawowego składu Sądu. Tym samym Rada Najwyższa Ukrainy została pozbawiona możliwości złożenia sędziego z urzędu z powodu działalności politycznej, przynależności do partii lub naruszenia złożonej przysięgi.

Konkludując, można również wyrazić pogląd, że obecna treść przepisów konstytucyjnych powoduje ograniczenie zdolności kreacyjnych parlamentu Ukrainy, który nie może samodzielnie zainicjować procesów tworzenia składu organów państwowych, gdyż prawo to – zgodnie z normami Konstytucji – przysługuje w większości zaprezentowanych przypadków ustalania części składu osobowego poszczególnych organów, także Prezydentowi Ukrainy.

5.3. Udział Prezydenta w funkcji kontrolnej Rady Najwyższej

Transformacja systemu rządów na Ukrainie, która była efektem zmian konstytucyjnych z 2014 r. znacząco wpłynęła na funkcjonowanie naczelnych organów. Przyjęcie w Konstytucji Ukrainy rozwiązań na nowo określających relacje w obrębie systemu organów państwowych wymagało podjęcia przez prawodawcę ukraińskiego działań zmierzających do udoskonalenia systemu kontroli państwowej, w tym kontroli parlamentarnej jako jej integralnej części. Dynamika zmian kształtowania zakresu funkcji kontrolnej Rady Najwyższej wymaga analizy i oceny, czy wdrożone w 2014 r. rozwiązania konstytucyjne stanowią skuteczne środki kontroli parlamentarnej.

Celem badań w podrozdziale jest próba oceny czy funkcja kontrolna parlamentu może być wykonywana przy współdziałaniu Prezydenta Ukrainy. Analizie zatem poddane zostaną mechanizmy oddziaływania parlamentu w zakresie kontroli parlamentarnej działalności Prezydenta Ukrainy. Etapem końcowym rozważań będzie dokonanie analizy skuteczności środków prawnych przewidzianych przez Konstytucję Ukrainy w ramach realizowanej przez Radę Najwyższą funkcji kontrolnej wobec Prezydenta Ukrainy.

W literaturze przedmiotu funkcja kontrolna Rady Najwyższej definiowana jest jako jedna z głównych funkcji parlamentu, która obejmuje wszystkie obszary i rodzaje działań kontrolnych władzy ustawodawczej i jest realizowana w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy

Ukrainy⁵⁵. Parlament został wyposażony w instrumenty prawne pozwalające na kontrolowanie działań podejmowanych przez organy państwowe, w szczególności organy władzy wykonawczej⁵⁶. Sprawowanie funkcji kontrolnej przez parlament ma na celu zapewnienie skutecznej działalności rządu, spójności funkcjonowania mechanizmu państwowego, zapobieganie naruszeniom praw i wolności człowieka i obywatela oraz pozwala na dokonanie analiz procesu stosowania norm uchwalonych przez parlament⁵⁷.

Źródłem kontroli sprawowanej przez Radę Najwyższą Ukrainy jest zasada suwerenności narodu⁵⁸. Przyznanie na rzecz organu przedstawicielskiego uprawnień do wykonywania władzy w państwie nie ogranicza się jedynie do realizacji funkcji ustawodawczej, ale umożliwia również podejmowanie działań kontrolnych w celu zapewnienia prawidłowego stosowania stanowionych przez ten organ norm prawnych⁵⁹. Brak uprawnień kontrolnych powodowałby nieefektywność działań podejmowanych przez parlament. To normy konstytucyjne i ustawowe wyznaczają zakres normatywny czynności kontrolnych, które może wykonywać parlament *in pleno*, komitety parlamentarne oraz deputowani ludowi Ukrainy jako reprezentanci Narodu⁶⁰.

Określenie istoty i zakresu funkcji kontrolnej Rady Najwyższej jest zadaniem złożonym. Ze względu na zasadniczy temat badań zostaną

⁵⁵ O.O. Maidannyk, *Kontrolna funkciia parlamentu Ukrainy: teoriia ta praktyka realizacii*, Kyiv 2014, s. 48.

⁵⁶ M.F. Lavrynenko, *Kontrol yak vazhlyva funkcia parlamentu Ukrainy i yak zasib rozvytku parlamentaryzmu v Ukraini: teoria i praktyka*, Kyiv 2001, s. 426.

⁵⁷ H. Zhuravlova, *Formy ta mekhanizm parlamentskoho kontroliu*, „Visnyk Zaporizkoho Nacionalnoho Uniwersytetu” 2009, nr 2, s. 43.

⁵⁸ Zdaniem Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, kontrola parlamentarna jest formą pośredniego wyrażania przez obywateli przyznanych im praw do sprawowania władzy za pośrednictwem organów władzy państwowej, udziału w zarządzaniu sprawami państwowymi i wykonywania ich woli poprzez wybory. (*Vysnovok Konstytucijnoho Sudu Ukrainy*, Oficiinyi Visnyk Ukrainy, vid 06.04.2001 r., nr 12, poz. 39, art. 494, kod aktu 18176/2001).

⁵⁹ S. Kosinov, *Kontrol nad publichnoiu vladoiu: teoretyko-pravova kharakterystyka*, „Visnyk Nacionalnoi Akademii Pravovykh Nauk Ukrainy” 2013, nr 4, s. 52.

⁶⁰ O. I. Zozulia, *Osoblyvosti kontroliu komitetiv Verkhovnoi Rady Ukrainy za doderzhanniam i vykonanniam zakonodavstva*, „Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Seria: yurydychni nauky” 2019, t. 30, nr 1, s. 26-27.

wyróżnione jedynie te czynności kontrolne Rady Najwyższej, których realizacja jest związana z Prezydentem Ukrainy.

Na podstawie przepisów konstytucyjnych można przyjąć ogólne twierdzenie, że udział Prezydenta Ukrainy w realizacji funkcji kontrolnej Rady Najwyższej uzależniony jest od pozycji głowy państwa w procesie kontroli parlamentarnej. Po pierwsze, głowa państwa może występować jako organ bezpośrednio podlegający kontroli parlamentarnej. Po drugie, Prezydent Ukrainy w ramach konstytucyjnie zagwarantowanych kompetencji może wywierać formalny wpływ na realizację funkcji kontrolnej przez Radę Najwyższą.

W literaturze⁶¹ przyjmuje się, że w ramach funkcji kontrolnej Rada Najwyższa Ukrainy w trybie specjalnej procedury impeachmentu, określonej w art. 111 Konstytucji Ukrainy może złożyć z urzędu Prezydenta Ukrainy⁶². Zdaniem W. Fedorenki „w procesie impeachmentu Rada Najwyższa w ramach funkcji kontrolnej staje się organem quasi sądowym”⁶³. Natomiast, jak już wcześniej wspomniano, fragmentaryczność regulacji ustawowych dotyczących zasad pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa oraz przewlekłość samej procedury „wewnątrzparlamentarnej” powoduje, że kontrola parlamentarna w tym zakresie jest nieefektywna i nie wzmacnia pozycji ustrojowej parlamentu wobec Prezydenta Ukrainy.

W ramach kontroli parlamentarnej, zgodnie pkt. 34 art. 85 Konstytucji Ukrainy, Rada Najwyższa ma prawo do podejmowania decyzji o skierowaniu do Prezydenta Ukrainy zapytania na wniosek deputowanego ludowego Ukrainy, grupy deputowanych ludowych lub komitetu Rady Najwyższej Ukrainy po uzyskaniu poparcia co najmniej $\frac{1}{3}$ ustawowego składu Rady Najwyższej.

⁶¹ I. Berezniuk, *Parlamentskyi kontrol za recenziieiu stratehichnykh aktiv*, „Pidpriemnyctvo, gospodarstwo i prawo” 2017, nr 6, s. 154; V. Fedorenko, *Konstytuciine...*, s. 327.

⁶² Procedura złożenia Prezydenta z urzędu została przedstawiona w rozdziale I niniejszej pracy.

⁶³ V. Fedorenko, *Konstytuciine...*, s. 328.

Przepisy konstytucyjne określają kategorie podmiotów uprawnionych do zwrócenia się z wnioskiem do Prezydenta Ukrainy. Uprawnienia komitetów Rady Najwyższej Ukrainy określają przepisy wspomnianej ustawy z dnia 4 kwietnia 1995 r. o komitetach Rady Najwyższej Ukrainy⁶⁴. Zgodnie z art. 1 ustawy komitet Rady Najwyższej Ukrainy jest organem parlamentarnym utworzonym z deputowanych ludowych Ukrainy do sprawowania funkcji kontrolnych w obszarach związanych z pracami legislacyjnymi i innymi sprawami należącymi do właściwości Rady Najwyższej Ukrainy. Uprawnienia deputowanych ludowych oraz szczegółowe zasady korzystania z przyznanego im prawa określają przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1992 r. o statusie deputowanego ludowego Ukrainy⁶⁵. Jak wynika z art. 15 tejże ustawy, prawo do składania wniosków jest „immanentną częścią mandatu deputowanego”, którą może realizować w sposób i w formie określonymi przepisami Konstytucji i ustaw Ukrainy. Zgodnie z procedurą określoną w art. 15 ustawy wniosek deputowanego, grupy deputowanych lub komitetu skierowany do Prezydenta Ukrainy musi być poparty kwalifikowaną większością $\frac{1}{3}$ głosów ustawowego składu parlamentu.

Prezydent Ukrainy jest zobowiązany do udzielenia odpowiedzi w ciągu 15 dni od otrzymania wniosku. Jeżeli wniosek nie może być rozpatrzony w przewidzianym terminie, głowa państwa jest zobowiązana do pisemnej informacji skierowanej do Przewodniczącego Rady Najwyższej Ukrainy oraz wnioskodawcy wskazującej inny termin nadesłania odpowiedzi nieprzekraczający jednego miesiąca od otrzymania wniosku.

Zasady wykonywania uprawnień deputowanych ludowych oraz komitetów parlamentarnych uzupełniają przepisy Regulaminu Rady

⁶⁴ *Zakon Ukrainy pro komitety Verkhovnoi Rady Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 1995, nr 19, poz. 134.

⁶⁵ *Zakon Ukrainy pro status narodnoho deputata Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP – ukr.), 1993, nr 3, poz. 17.

Najwyższej. Na podstawie art. 225 Regulaminu można przyjąć dwa tryby rozpatrzenia wniosku przez parlament. Jeśli wnioskodawca złoży wniosek wraz podpisami co najmniej $\frac{1}{3}$ składu parlamentu, wniosek ten musi poprzeć większość ustawowego składu Rady⁶⁶. W przypadku braku wstępnej listy poparcia wniosek przyjmowany jest większością kwalifikowaną $\frac{1}{3}$ głosów. Wówczas to aparat pomocniczy Rady Najwyższej przesyła do Prezydenta Ukrainy tekst wniosku wraz z niezbędnym postanowieniem parlamentu.

Wyposażenie deputowanych ludowych oraz komitetów parlamentarnych w prawo występowania z wnioskiem do Prezydenta Ukrainy ograniczone zostało wymogiem uzyskania zgody $\frac{1}{3}$ składu parlamentu. W ukraińskiej praktyce parlamentarnej duże rozdrobnienie frakcji i grup deputowanych powoduje, że narzędzia kontroli parlamentarnej wobec głowy państwa nie są skuteczne. Specyfika systemu konstytucyjnego i, jak wskazywano wielokrotnie, brak możliwości prawnych pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta za naruszenie obowiązku udzielenia odpowiedzi na zapytanie parlamentarne przesądza o iluzorycznym charakterze kontroli parlamentarnej.

Formalny wpływ Prezydenta Ukrainy na wykonywanie funkcji kontrolnej przez Radę Najwyższą zaobserwować możemy na przykładzie procedury odwołania Gabinetu Ministrów. Zgodnie z art. 87 Konstytucji Ukrainy, Rada Najwyższa Ukrainy, na wniosek Prezydenta Ukrainy albo co najmniej $\frac{1}{3}$ ustawowego składu deputowanych ludowych Ukrainy może rozpatrzyć kwestię odpowiedzialności Gabinetu Ministrów Ukrainy oraz uchwalić wotum nieufności dla tego organu większością głosów ustawowego składu Rady Najwyższej Ukrainy.

Procedura ta jest przejawem odpowiedzialności parlamentarnej rządu powoływanego przez Radę Najwyższą⁶⁷. W ukraińskiej doktrynie przyjmuje

⁶⁶ Zob. szerz. *Rishennia Konstytucijnoho Sudu Ukrainy*, nr 16-rp/2003 vid 14.10.2003.

⁶⁷ O.V. Sovhyria, N.H. Shuklina, *Konstytucijne...*, s. 275.

się, że odpowiedzialność parlamentarna rządu to specyficzny rodzaj odpowiedzialności uregulowanej w Konstytucji, która zawiera aspekty polityczne oraz prawne i prowadzi do wygaśnięcia uprawnień „podmiotu odpowiedzialności” decyzją przedstawicielskiego organu władzy, na skutek utraty jego zaufania wobec rządu⁶⁸. Można również przyjąć, że odpowiedzialność parlamentarna rządu to mechanizm „wpływu parlamentu” na rząd w celu zapewnienia skutecznego wdrożenia zatwierdzonego przez parlament programu działalności Gabinetu Ministrów⁶⁹.

Postępowanie w sprawie wyrażania wotum nieufności Gabinetowi Ministrów może być zainicjowane nie tylko przez określoną grupę deputowanych, ale również przez Prezydenta Ukrainy. Głowa państwa, wypełniając swoje konstytucyjne obowiązki „gwaranta przestrzegania Konstytucji zapewniającego ciągłość władzy państwowej”, została wyposażona w narzędzia prawne pozwalające na wszczęcie procedury odwołania rządu.

Uprawnienie Prezydenta wynika wprost z art. 113 Konstytucji Ukrainy, który stanowi, że Gabinet Ministrów Ukrainy jest odpowiedzialny przed Prezydentem Ukrainy i Radą Najwyższą Ukrainy. Konstytucja stanowi natomiast, że Gabinet Ministrów podlega kontroli i sprawozdawczości jedynie wobec Rady Najwyższej Ukrainy.

Odpowiedzialność Gabinetu Ministrów przed Prezydentem Ukrainy związana jest z konstytucyjnym obowiązkiem, wyrażonym w art. 113 Konstytucji, realizowania przez Gabinet Ministrów działalności zgodnie z przepisami Konstytucji oraz ustaw, jak również z dekretami Prezydenta oraz uchwałami Rady Najwyższej.

⁶⁸ R.M. Pavlenko, *Parlamentska vidpovidalnist uriadu: svitovyi ta ukrainskyi dosvid*, Kyiv 2002, s. 211; Yu.H. Barabash, *Derzhavno-pravovi konflikty v teorii ta praktyci konstytucijnoho prava*, Kharkiv 2008, s. 214.

⁶⁹ O.V. Sovhyria, *Parlamentska vidpovidalnist Kabinetu Ministriv Ukrainy: teoretychni ta praktychni aspekty*, „Advokat” 2012, nr 12, s. 28.

Zmiany konstytucyjne z 2014 r.⁷⁰ istotnie wpłynęły na formy prawne oddziaływania Prezydenta Ukrainy na funkcjonowanie Gabinetu Ministrów. Prezydent utracił prawo odwoływania Premiera Ukrainy (art. 106, pkt. 9). Dymisja Premiera, zgodnie z art. 115 Konstytucji, przyjmowana jest przez Radę Najwyższą. Zmianie uległa także procedura składania pełnomocnictw rządu nowo wybranej Radzie Najwyższej, nie zaś Prezydentowi Ukrainy.

Można zatem stwierdzić, że wprowadzone w 2014 r. rozwiązania konstytucyjne zmieniły strukturę podporządkowania Gabinetu Ministrów, przyjmując rozwiązania właściwe dla rządów parlamentarno-prezydenckich. Prezydent utrzymał natomiast prawo uchylania aktów wydanych przez Gabinet Ministrów z powodu ich niezgodności z Konstytucją i zwrócenia się jednocześnie do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z pytaniem odnośnie do ich konstytucyjności. Ma on również wpływ, jak wcześniej wskazano, na proces kształtowania części składu osobowego Gabinetu oraz może zainicjować proces odwołania Gabinetu Ministrów.

Przepisy konstytucyjne wyznaczają ogólną procedurę odwołania Gabinetu Ministrów. Zasady wyrażania przez Radę Najwyższą wotum nieufności określone zostały w przepisach ustawy o Gabinetie Ministrów oraz art. 231 i 232 Regulaminu Rady Najwyższej. Zgodnie z art. 14 ustawy wniosek złożony przez uprawnione podmioty jest rozpatrywany na sesji plenarnej w ciągu 10 dni od jego złożenia. Przepisy ustawy gwarantują Prezydentowi Ukrainy udział w posiedzeniu plenarnym, jeśli jest on podmiotem wnioskującym o wyrażenie wotum nieufności wobec Gabinetu Ministrów. Uchwałę o wyrażeniu wotum nieufności wobec Gabinetu Ministrów Ukrainy uznaje się za przyjętą, jeżeli głosowała na nią większość ustawowego składu Rady Najwyższej Ukrainy.

⁷⁰ Przywrócenie rozwiązań konstytucyjnych wprowadzonych ustawą o zmianie konstytucji z dnia 21 lutego 2014 r. (*Zakon Ukrainy pro vidnovlennia dii okremykh polozhen Konstytucii Ukrainy*, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP – ukr.), 2014, nr 11, poz. 143).

Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie ograniczeń dotyczących wyrażania wotum nieufności wobec Gabinetu Ministrów, przyjmując, zgodnie z art. 87 Konstytucji Ukrainy, że Rada Najwyższa Ukrainy nie może rozpatrywać kwestii odpowiedzialności Gabinetu Ministrów Ukrainy częściej niż raz w ciągu jednej sesji zwyczajnej, a także w ciągu roku od przyjęcia programu działalności Gabinetu Ministrów Ukrainy bądź w czasie trwania ostatniej sesji Rady Najwyższej Ukrainy.

Przeprowadzona analiza pozwala na stwierdzenie, że procedura wotum nieufności może być wszczęta wobec całego składu Gabinetu Ministrów, a nie jego poszczególnych członków. Pojawia się zatem pytanie o możliwość odwołania pojedynczego członka Gabinetu Ministrów przez Radę Najwyższą. Jak już zostało przedstawione, Prezydent Ukrainy uczestniczy w kształtowaniu składu Gabinetu Ministrów przez wskazanie kandydatów na stanowisko Ministra Obrony i Ministra Spraw Zagranicznych.

Wykładnia językowa art. 87 pkt. 12 Konstytucji⁷¹ pozwala na stwierdzenie, że Rada Najwyższa Ukrainy ma prawo odwołania członka Gabinetu Ministrów. Zastosowana konstrukcja językowa nie pozwala jednak na jednoznaczne wskazanie czy odwołanie następuje na wniosek uprawnionego podmiotu, czy też parlament posiada samodzielność dotyczącą procedury inicjującej odwołanie członka rządu⁷². Na to pytanie częściowo odpowiada art. 18 ustawy o Gabinetie Ministrów, zgodnie z którym członek Gabinetu Ministrów może być odwołany ze stanowiska przez Radę Najwyższą z własnej inicjatywy na podstawie złożonego wniosku lub wniosku Premiera Ukrainy lub Prezydenta Ukrainy w stosunku do

⁷¹ Art. 87 pkt. 12 stanowi, że do uprawnień Rady Najwyższej Ukrainy należy powoływanie na wniosek Prezydenta Ukrainy Premiera Ukrainy, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Zagranicznych Ukrainy, powoływanie na wniosek Premiera Ukrainy pozostałych członków Gabinetu Ministrów Ukrainy, Przewodniczącego Komitetu Antymonopolowego Ukrainy, Przewodniczącego Komitetu ds. Radia i Telewizji Ukrainy, Przewodniczącego Funduszu Majątku Państwowego Ukrainy, odwoływanie powyższych osób ze stanowisk, kierowanie zapytań pod adresem Premiera Ukrainy oraz członków Gabinetu Ministrów Ukrainy.

⁷² Tak też: V. Velyczko, *Shliakhy...*, s. 60.

Ministra Obrony i Ministra Spraw Zagranicznych, w związku z „zaległościami alimentacyjnymi członka rządu”⁷³ oraz z inicjatywy Rady Najwyższej. Prezydent ma zatem ograniczone uprawnienia w zakresie wszczęcia formalnej procedury odwołania członka Gabinetu Ministrów, które zostały zawężone jedynie do inicjowania procedury odwołania Ministra Obrony i Ministra Spraw Zagranicznych w przypadkach uregulowanych w przepisach ustaw o Gabinetcie Ministrów. Warto natomiast zwrócić uwagę na brak jasno określonych w przepisach przyczyn stanowiących podstawę zainicjowania procesu odwołania członka Gabinetu Ministrów przez Radę Najwyższą.

Jak wynika z art. 45 ust. 2 ustawy o Gabinetcie Ministrów, członkowie Gabinetu osobiście ponoszą odpowiedzialność za realizację zadań w ramach powierzonych im działów administracji rządowej. Przywołany artykuł określa również prawo Rady Najwyższej do zainicjowania procedury odwoławczej na skutek popełnienia przez członka Gabinetu Ministrów przestępstwa korupcyjnego lub naruszenia zasad postępowania wyznaczonych dla osób pełniących funkcje publiczne. Zdaniem I. Koliuszki, art. 18 ustawy o Gabinetcie Ministrów w części dotyczącej odwołania członka rządu z inicjatywy Rady Najwyższej stanowi o odpowiedzialności parlamentarnej ponoszonej osobiście przez poszczególnych członków Gabinetu Ministrów⁷⁴.

Podsumowując rozważania dotyczące odwołania członków Gabinetu Ministrów w ramach kontroli parlamentarnej Rady Najwyższej, warto przedstawić stanowisko W. Welyczki, zdaniem którego art. 85 pkt. 12 Konstytucji Ukrainy stanowi dyskrecjonalne uprawnienie Rady Najwyższej⁷⁵.

⁷³ Zaległości alimentacyjne za co najmniej 12 miesięcy.

⁷⁴ I.B. Koliushko, *Pro zaprovadzhennia u sferu vykonavchoi vlady posad derzhavnykh politychnykh diachiv*, „Pravo Ukrainy” 2000, nr 2, s. 10.

⁷⁵ V. Velyczko, *Shliakhy...*, s. 60.

Brak prawnie określonej sfery uprawnień Rady Najwyższej wobec członków Gabinetu Ministrów pozwala na przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym Prezydent Ukrainy przez działania popierającej go większości parlamentarnej, w ramach kontroli parlamentarnej może w sposób pośredni wpływać na kształtowanie składu Gabinetu Ministrów. Jednakże w sytuacji konfliktu między parlamentem a głową państwa Rada Najwyższa może skutecznie odwołać członków Gabinetu Ministrów wskazywanych przez Prezydenta Ukrainy bez podawania przyczyny normatywnej stanowiącej podstawę odwołania.

Pewnym narzędziem przeciwwagi i hamulcem w kompetencjach głowy państwa w przyjętym na Ukrainie systemie rządów parlamentarno-prezydenckich jest zagwarantowanie Prezydentowi Ukrainy prawa do rozwiązania Rady Najwyższej, jeśli w ciągu 60 dni od chwili powołania Gabinetu Ministrów Ukrainy nie zostanie wyznaczony skład osobowy Gabinetu Ministrów Ukrainy zgodnie z art. 90 Konstytucji Ukrainy.

Zakończenie

Analiza przeprowadzona w niniejszej rozprawie wpisuje się w szerszą debatę na temat relacji między głową państwa a parlamentem w różnych systemach rządów. To, co stanowi o wyjątkowym charakterze modelu relacji między Prezydentem a Radą Najwyższą Ukrainy to specyficzne rozwiązania konstytucyjne dotyczące podziału władzy. Prezydent Ukrainy jako organ, który nie został ujęty w systemie trójpodziału władzy, pełni szczególną pozycję w systemie organów państwa. Przepisy konstytucyjne przyznają Prezydentowi jako samodzielnemu organowi spoza trójpodziału władzy, instrumenty prawne pozwalające na skuteczne wpływanie na funkcjonowanie organów władzy ustawodawczej oraz wykonawczej. Rozbudowany katalog konstytucyjnie zagwarantowanych kompetencji głowy państwa stanowi o nadal silnej pozycji Prezydenta wobec Rady Najwyższej. Ogólny charakter norm konstytucyjnych i brak przepisów ustawowych regulujących funkcjonowanie instytucji prezydenta wzmacnia zdolność głowy państwa do korzystania z uprawnień o dyskrecjonalnym charakterze. Na pozycję głowy państwa wobec Rady Najwyższej wpływa również zakres odpowiedzialności konstytucyjnej. Analiza aktów normatywnych regulujących postępowanie dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Ukrainy pozwala na zidentyfikowanie luk w prawie i niedoskonałości legislacyjnych skutkujących nieefektywnością lub niemożnością przeprowadzenia procedury impeachmentu. O złożoności systemu relacji między Prezydentem a Radą Najwyższą świadczą również często przeprowadzane nowelizacje konstytucyjne, które miały na celu przeformułowanie podziału i separacji władzy i były skutkiem trwających konfliktów politycznych.

Celem przeprowadzonych w niniejszej pracy badań nie było opisanie, deskryptywne scharakteryzowanie kompetencji prezydenta Ukrainy, ale przeprowadzenie analizy tychże kompetencji przez pryzmat

funkcjonowania Rady Najwyższej. Należy stwierdzić, że przeprowadzona analiza potwierdziła słuszność wszystkich zaprezentowanych we wstępie pracy hipotez badawczych.

Na podstawie analizy systemu konstytucyjnego Ukrainy oraz ewolucji instytucji prezydenta na Ukrainie udało się wykazać, że zmiana systemu rządów zakładająca wzmocnienie Rady Najwyższej osłabiła pozycję ustrojową Prezydenta. Jak wykazano w poszczególnych rozdziałach pracy, przemiany systemowe, które nastąpiły w 2014 r., istotnie wpłynęły na pozycję i rolę głowy państwa wobec parlamentu. Prezydent utracił na rzecz Rady Najwyższej Ukrainy uprawnienia związane z tworzeniem składu Gabinetu Ministrów. Częściowo utracił również na rzecz parlamentu uprawnienia w zakresie kształtowania składu osobowego pozostałych organów państwa. Nowelizacja Konstytucji w 2014 r. doprowadziła jedynie do redystrybucji uprawnień w ramach specyficznie ujętego „trójkąta władzy” między parlamentem, rządem a Prezydentem pozostającym poza klasycznie ujętą triadą władz. Celem nowelizacji konstytucyjnej było przeciwdziałanie uzyskiwaniu trwałej przewagi jednego organu państwa nad pozostałymi poprzez wprowadzenie systemu hamulców służących osiągnięciu równowagi między organami. Nowelizacja nie zapewniła natomiast takich rozwiązań prawnych, które wprowadzałyby nowe, skuteczniejsze instrumenty współpracy między głową państwa a parlamentem oraz jasno określiłyby miejsce i pozycję Prezydenta Ukrainy wobec innych organów państwa.

Poczynione ustalenia nie zmieniają jednak faktu, że przyjęcie parlamentarno-prezydenckiego systemu rządów nie spowodowało zmiany percepcji i stanowiska społeczeństwa Ukrainy wobec urzędu prezydenta. Społeczeństwo Ukrainy nadal utożsamia pełnię realnej władzy z instytucją prezydenta. Brak precyzji norm konstytucyjnych określających zespół kompetencji Prezydenta wobec Rady Najwyższej oraz niedostatek regulacji ustawowych, zwłaszcza w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej,

prowadzi do utrwalania się tej sytuacji. Powyższe spostrzeżenia znajdują odzwierciedlenie w wyniku ostatnich wyborów prezydenckich na Ukrainie.

Analiza przeprowadzona w rozdziale drugim przyczyniła się do wykazania słuszności drugiej hipotezy, zakładającej, że odpowiedzialność konstytucyjna wyznacza pozycję prawno-ustrojową Prezydenta Ukrainy. Zadaniem o istotnym znaczeniu dla całości wyводу było zidentyfikowanie rodzaju odpowiedzialności prawnej ponoszonej przez Prezydenta Ukrainy na podstawie normy konstytucyjnej określonej w art. 111 Konstytucji Ukrainy. Autor odwołując się do stanowiska ukraińskiej doktryny oraz przyjmując wykładnię legalną ustaloną przez Sąd Konstytucyjny, stwierdza, że normy określone w art. 111 Konstytucji Ukrainy wyznaczają ramy normatywne odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta. Na podstawie analizy przepisów Konstytucji Ukrainy i Regulaminu Rady Najwyższej wykazano, że jedynym trybem pociągnięcia Prezydenta Ukrainy do odpowiedzialności konstytucyjnej jest określona w art. 111 Konstytucji Ukrainy procedura impeachmentu. Dokonana w rozdziale trzecim analiza przepisów konstytucyjnych i ustawowych oraz przebiegu procedury parlamentarnej związanej z próbą legalizacji przez Radę Najwyższą niekonstytucyjnego odstąpienia od wykonywania obowiązków urzędu prezydenta przez Wiktora Janukowycza, stały się podstawą do sformułowania następujących wniosków. Po pierwsze, ograniczony zakres odpowiedzialności konstytucyjnej ma bezpośredni wpływ na wykonywanie konstytucyjnych kompetencji Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej. Aktualna Konstytucja Ukrainy nie przewiduje pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa za naruszenie norm konstytucyjnych. Uważam, że obecne regulacje prawne dotyczące zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa mogą negatywnie wpływać na realizację procesu ustawodawczego. Po drugie, wobec wykazanych luk w regulacjach prawnych określających szczegółowe zasady realizacji procedury impeachmentu, w rozdziale drugim opracowałem katalog wytycznych

stanowiących propozycje *de lege ferenda*. Biorąc zatem pod uwagę wnioski płynące z poczynionych rozważań, wydaje się, że przeprowadzona analiza ma również wymiar praktyczny, a zawarte w rozdziale drugim propozycje rozwiązań prawnych mogą stanowić ciekawe źródło poznawcze.

W świetle przeprowadzonych badań, potwierdzenie znajduje również hipoteza trzecia, zakładająca, że udział i kompetencje Prezydenta Ukrainy w procesie ustawodawczym wyznaczają jego silną pozycję ustrojową wobec Rady Najwyższej. Jak wykazano w rozdziale czwartym, Konstytucja Ukrainy gwarantuje Prezydentowi prawo do inicjatywy ustawodawczej. Prawo to stanowi jedną z prerogatyw Prezydenta Ukrainy i nie podlega kontrasygnacie Premiera oraz właściwego ministra. Prezydent, jako jedyny spośród podmiotów inicjatywy ustawodawczej, został wyposażony w prawo nadawania klauzuli pilności projektom ustawodawczym. Przeprowadzona analiza „wewnątrzparlamentarnego” etapu procesu legislacyjnego, pozwoliła na wskazanie w rozprawie instrumentów prawnych znajdujących się w dyspozycji Prezydenta, przysługujących mu jako podmiotowi inicjatywy ustawodawczej oraz jako głowie państwa niebędącej jednocześnie wnioskodawcą. Prezydent Ukrainy uczestniczy również w ostatnim etapie procedury ustawodawczej. Przepisy Konstytucji wyróżniają dwie podstawowe czynności dokonywane przez głowę państwa: podpisanie ustawy oraz skierowanie jej do wykonania i oficjalnego ogłoszenia. Podpisanie ustawy przez głowę państwa stanowi prerogatywę prezydencką, a dla swojej ważności nie wymaga kontrasygnaty Premiera Ukrainy i odpowiedniego ministra. Nowelizacja konstytucyjna z 2014 r. wprowadziła nowe regulacje obejmujące zasady „nadzwyczajnego podpisania” ustawy przez Przewodniczącą Rady Najwyższej w sytuacji braku złożenia podpisu Prezydenta Ukrainy, która została ponownie rozpatrzona przez parlament w wyniku weta ustawodawczego. Czynnościami zamykającymi zespół działań prawnych związanych z procesem ustawodawczym jest oficjalne ogłoszenie i opublikowanie

ustawy w dziennikach publikacyjnych. Analiza udziału Prezydenta w ostatnim etapie procesu ustawodawczego pozwoliła na przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym prawodawca celowo nie wprowadził sankcji wobec głowy państwa za niedokonanie czynności związanych z procesem ustawodawczym, które wynikają z przepisów Konstytucji Ukrainy. Niewypełnienie obowiązków ustrojowych określonych w Konstytucji Ukrainy nie stanowi zatem podstaw do pociągnięcia głowy państwa do odpowiedzialności konstytucyjnej, chyba że działanie lub zaniechanie nosi znamiona czynu przestępczego stanowiącego zdradę państwa lub innego przestępstwa karnego.

Zagadnieniem będącym przedmiotem analizy była również instytucja weta ustawodawczego. Przeprowadzona w rozdziale czwartym analiza pozwoliła na potwierdzenie słuszności założenia, wedle którego weto ustawodawcze Prezydenta Ukrainy jest najsilniejszym narzędziem oddziaływania głowy państwa na pracę parlamentu w przypadku pojawienia się rozbieżności w procesie ustawodawczym. W świetle regulacji konstytucyjnej i ustawowej odnoszącej się do zasady realizacji prawa weta, dokonałem wyróżnienia skutków normatywnych realizacji przez Prezydenta Ukrainy weta ustawodawczego. Po pierwsze, prawo weta wstrzymuje dalszy bieg procesu ustawodawczego. Zahamowanie procesu legislacyjnego ma charakter zawieszający. Po drugie, następuje anulowanie wyników głosowania parlamentarnego dla ustawy przedłożonej do podpisu Prezydentowi Ukrainy. Po trzecie, skutkiem weta jest otwarcie w Radzie Najwyższej procedury ponownego rozpatrzenia ustawy, ale już z uwzględnieniem propozycji i uwag Prezydenta Ukrainy. Po czwarte, przeprowadzane jest głosowanie w Radzie Najwyższej dotyczące zaakceptowania lub odrzucenia propozycji Prezydenta Ukrainy. Po piąte, następuje ponowne przyjęcie ustawy uwzględniającej przegłosowane prezydenckie poprawki lub nieuwzględniającej odpowiednich propozycji prezydenckich. Po szóste, brak uzyskania

niezbędnej kwalifikowanej większości głosów może spowodować odrzucenie ustawy i zakończenie procesu ustawodawczego.

Na podstawie analizy przeprowadzonej w rozdziałach dotyczących kompetencji Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej udało się udowodnić słuszność hipotezy czwartej zakładającej, że pozycję ustrojową Prezydenta wyznacza nie tylko konstytucyjnie zagwarantowany katalog kompetencji, ale również szereg uprawnień dyskrecjonalnych. Analiza przepisów konstytucyjnych pozwoliła na zidentyfikowanie zestawu uprawnień prezydenckich o charakterze dyskrecjonalnym. W rozdziale trzecim dotyczącym kompetencji głowy państwa w funkcjonowaniu Rady Najwyższej analizie została poddana instytucja przedterminowego rozwiązania Rady Najwyższej przez Prezydenta Ukrainy. W art. 90 Konstytucji Ukrainy ustrojodawca określił, w formie enumeratywnego wyliczenia, katalog przesłanek stanowiących podstawę do powzięcia przez głowę państwa decyzji o przedterminowym rozwiązaniu parlamentu. W rozprawie wykazano, że w wyniku zmian konstytucyjnych z 2014 r. rozszerzeniu uległ katalog przesłanek stanowiących podstawę do skorzystania przez Prezydenta Ukrainy z uprawnienia do przedterminowego rozwiązania parlamentu. Należy jednak zauważyć, że brak precyzji w regulacjach na poziomie ustawodawstwa ukraińskiego pozwala na wykonywanie uprawnienia prezydenta w ramach jego władzy dyskrecjonalnej.

W procesie ustawodawczym, którego dotyczy rozdział czwarty, w sferze władzy dyskrecjonalnej pozostaje uprawnienie do nadawania przez Prezydenta Ukrainy klauzuli pilności dla projektów ustaw wnoszonych do Rady Najwyższej. Nadanie klauzuli skutkuje podjęciem przez parlament czynności przyspieszających proces ustawodawczy. W sferze dyskrecjonalnej władzy Prezydenta należy również rozpatrywać weto prezydenckie, jako najsilniejsze narzędzie oddziaływania głowy państwa na pracę parlamentu w przypadku pojawienia się rozbieżności w procesie

ustawodawczym. Z uwagi na wysoki poziom wymaganej kwalifikowanej większości głosów deputowanych za odrzuceniem weta prezydenckiego, instytucja ta staje się skutecznym, konstytucyjnym narzędziem Prezydenta do hamowania prac parlamentu.

W świetle przeprowadzonych badań, potwierdzenie znajduje również ostatnia hipoteza zakładająca, że zmiany konstytucyjne wprowadzone w 2014 roku zmniejszają uprawnienia Prezydenta w zakresie tworzenia składu Gabinetu Ministrów na rzecz Rady Najwyższej Ukrainy. Przepisy Konstytucji Ukrainy zakładają współdziałanie Prezydenta Ukrainy z Radą Najwyższą w zakresie formowania składu Gabinetu Ministrów. Jak dowiodła analiza przeprowadzona w rozdziale piątym, celem zmian konstytucyjnych wprowadzonych w 2014 r. było zapewnienie równowagi pomiędzy parlamentem a głową państwa przez przyznanie porównywalnych instrumentów prawnych dotyczących m.in. tworzenia składu rządu. Zamiarem ustawodawcy było stworzenie takich regulacji, które zapewnią współpracę parlamentu z głową państwa w zakresie kreowania naczelnego organu władzy wykonawczej.

Prezydent Ukrainy uczestniczy w dwóch wyszczególnionych w niniejszej pracy fazach tworzenia składu Gabinetu Ministrów. Pierwsza dotyczy powołania Premiera Ukrainy. Zgodnie z art. 114 Konstytucji Ukrainy, Premier zostaje powołany przez Radę Najwyższą na wniosek Prezydenta. Kandydaturę do powołania na stanowisko Premiera Ukrainy przedkłada Prezydent Ukrainy na wniosek koalicji frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej Ukrainy lub frakcji parlamentarnej, w skład której wchodzi większość deputowanych ludowych Ukrainy zasiadających w ustawowym składzie Rady Najwyższej Ukrainy. Jak zostało wykazane w pracy, czynność prawna dokonywana przez Prezydenta Ukrainy ogranicza się do przedłożenia w określonym terminie wniosku skierowanego do Rady Najwyższej o powołanie kandydata przedstawionego przed uprawnione podmioty. Brak jest podstaw normatywnych do uznania, że

Prezydent Ukrainy ma uprawnienie do negatywnej oceny wniosku i powstrzymania nadania dalszego biegu procedurze wyboru Premiera Ukrainy.

Druga faza, związana jest z formowaniem pozostałego składu Gabinetu Ministrów. Rozwiązania konstytucyjne zastosowane w ustawie zasadniczej zakładają przyznanie głowie państwa prawa do obsadzenia resortów spraw zagranicznych i obrony narodowej. Takie rozwiązanie prawne wprowadzone ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. zmieniającą Konstytucję Ukrainy miało na celu osłabienie pozycji głowy państwa w procesie tworzenia składu Gabinetu Ministrów. Pozostawienie przez ustrojodawcę możliwości współkształtowania składu Gabinetu Ministrów wynika z funkcji ustrojowych Prezydenta Ukrainy określonych w art. 102 i 106 Konstytucji, zgodnie z którymi Prezydent jako głowa państwa odpowiada za prowadzenie polityki zagranicznej oraz sprawy z zakresu bezpieczeństwa i obronności. Przepisy nie regulują zasad oraz sposobu wskazania przez Prezydenta Ukrainy kandydatów na Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Obrony Ukrainy. Nie określają też, czy wskazanie kandydatów następuje w drodze konsultacji z upoważnionym do tworzenia rządu Premierem Ukrainy. W pracy zasygnalizowałem, że brak precyzji przepisów konstytucyjnych oraz występowanie luk w prawie może powodować powstawanie konfliktów politycznych między parlamentem a głową państwa blokujących powołanie Gabinetu Ministrów oraz doprowadzić do paraliżu konstytucyjnego Rady Najwyższej.

Dokonując podsumowania ustaleń i wniosków będących rezultatem analiz przeprowadzonych w niniejszej pracy, warto pokusić się o próbę antycypacji w zakresie przyszłego kształtu systemu relacji między Prezydentem a Radą Najwyższą Ukrainy. W świetle dokonanych zmian konstytucyjnych, w szczególności ustawy nowelizującej Konstytucję

Ukrainy z dnia 7 lutego 2019 r.¹ Prezydent Ukrainy – poprzez rozszerzenie zakresu przedmiotowego art. 102 Konstytucji Ukrainy, został wyposażony w dodatkową funkcję gwaranta realizacji strategicznego celu państwa zorientowanego na przystąpienie Ukrainy do Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Rozszerzenie katalogu funkcji ustrojowych głowy państwa może wpłynąć na relacje zachodzące między Prezydentem a Radą Najwyższą. Na ile wspomniane zmiany mogą doprowadzić do umocnienia pozycji Prezydenta wobec Rady Najwyższej – to pytanie stanowi asumpt do dalszych badań nad system konstytucyjnym Ukrainy.

¹ *Zakon Ukrainy pro wnesennja zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczodo stratehicznoho kursu derżawy na nabuttja pownowprawnoho czlenstwa Ukrainy w Jewropejskomu Sojuzi ta w Orhanizaciji Pivnicnoatlantycznoho dohoworu)*, Vidomosti Verkhownoi Rady (BBP – ukr.), 2019, nr 9, poz. 50.

Bibliografia

I. Akty prawne

1. Konstytucja i akty konstytucyjne

Deklaraciia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR (BBP), 1990, nr 31, poz. 429.

Konstytuciinyi Dohovir mizh Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy ta Prezydentom Ukrainy pro osnovni zasady orhanizatsii ta funkcionuvannia derzhavnoi vlady i miscevoho samovriaduvannia w Ukraini na period do pryiniattia novoi Konstytucii Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 1995, nr 18, poz. 133.

Koncepciia novoi Konstytucii Ukrainy, skhvalena Verkhovnoiu Radoiu Ukrainiskoi RSR, postanova Verkhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR vid 19 chervnia 1991 r., Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR, 1991, nr 35, poz. 466.

Konstytuciia Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP), 1996, nr 30, poz. 141.

2. Ustawy

Zakon SSSR Ob uchrezhdenii posta Prezidenta SSSR i vnesenii izmeneniy i dopolneniy v Konstitutsiyu (Osnovnoy Zakon) SSSR ot 14 marta 1990 g. nr 1360-I vid 04.03.1990.

Zakon Ukrainiskoi Radianskoi Socialistychnoi Respubliky pro zasnuvannia posta Prezidenta Ukrainiskoi RSR i vnesennia zmin ta dopovnen do Konstytucii (Osnovnoho Zakonu) Ukrainiskoi RSR, Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR (BBP), 1991, nr 33, poz. 445.

Zakon Ukrainiskoi Radianskoi Socialistychnoi Respubliky pro Prezidenta Ukrainiskoi RSR, Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR (BBP), 1991, nr 33, poz. 446.

Zakon Ukrainy pro Sluzhbu bezpeky Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 1992, nr 27, poz. 382.

Zakon Ukrainy pro status narodnoho deputata Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 1993, nr 3, poz. 17.

Zakon Ukrainy pro antymonopolnyi komitet Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 1993, nr 50, poz. 472.

Zakon Ukrainy pro komitety Verkhovnoi Rady Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 1995, nr 19, poz. 134.

Zakon Ukrainy pro pryiednannia Ukrainy do Statutu Rady Yevropy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 1995, nr 38, poz. 287.

Zakon Ukrainy pro Konstytuciinyi Sud Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 1996, nr 49, poz. 272.

Zakon Ukrainy Pro vybory Prezydenta Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 1999, nr 14, poz. 81.

Zakon Ukrainy pro Nacionalnyi Bank Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 1999, nr 29, poz. 238.

Kryiminalnyi Kodeks Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2001, nr 25–26, poz. 131.

Zakon Ukrainy pro Centralnu Vyborchu Komisiu, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2004, nr 36, poz. 448.

Zakon Ukrainy pro mizhnarodni dohovory Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2004, nr 50, poz. 540.

Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2005, nr 2, poz. 44.

Zakon Ukrainy pro derzhavnyi reiestr vyborciv, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2007, nr 20, poz. 282.

Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavczykh aktiv Ukrainy shchodo vyboriv Prezydenta Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2009, nr 50, poz. 754.

Zakon Ukrainy pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy,
Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2010, nr 14–15, nr 16–17,
poz. 133.

Zakon Ukrainy pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky,
Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2010, nr 40, poz. 527.

Biudzhetni Kodeks Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2010,
nr 50–51, poz. 572.

Zakon Ukrainy pro wybory narodnykh deputativ Ukrainy,
Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2012, nr 10–11, poz. 73.

*Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy shchodo
provedennia cherhovykh vyboriv narodnykh deputativ Ukrainy,
Prezydenta Ukrainy, deputativ Verkhovnoi Rady Avtonomnoi
Respubliki Krym, miscevykh rad ta silskykh, selyshchnykh, miskykh
holiv,* Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2011, nr 10, poz. 68.

Zakon Ukrainy pro fond derzhavnoho maina Ukrainy,
Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2012, nr 28, poz. 311.

Zakon Ukrainy pro vseukrainyskyi referendum,
Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2013, nr 44–45, poz. 634
(Vyznannia nekonstytuciinym vid 26.04.2018).

Kryminalnyi Procesualnyi Kodeks Ukrainy,
Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2013, nr 9–10, nr 11–12, nr 13,
poz. 88.

Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy,
Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2014, nr 11, poz. 142.

*Zakon Ukrainy pro vidnovlennia dii okremykh polozhen Konstytucii
Ukrainy,* Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2014, nr 11, poz. 143.

Zakon Ukrainy pro Kabinet Ministriv Ukrainy,
Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2014, nr 13, poz. 222.

*Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy „Pro vybory
Prezydenta Ukrainy” ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv*

Ukrainy shchodo tekhniko-yurydychnoho vdoskonalennia vyborchoho procesu, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2014, nr 16, poz. 582.

Zakon Ukrainy pro zabezpechennia prav i svobod hromadian ta pravovyi rezhym na tymczasovo okupovanii terytorii Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2014, nr 26, poz. 892.

Zakon Ukrainy pro miscevi vybory, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP) 2015, nr 37–38, poz. 366.

Zakon Ukrainy pro prokuraturu, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2015, nr 2–3, poz. 12.

Zakon Ukrainy pro pozbavlennia V. Yanukovycha z vanna Prezidenta Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoii Rady (BBP), 2015, nr 24, poz. 235.

Zakon Ukrainy pro pravovyi rezhym voiennoho stanu, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2015, nr 28, poz. 250.

Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy (shchodo pravosuddia), Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2016, nr 28, poz. 532.

Zakon Ukrainy pro Konstytuciinyi Sud Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2017, nr 35, poz. 376.

Zakon Ukrainy pro osoblyvosti derzhavnoi polityky iz zabezpechennia derzhavnoho suverenitetu Ukrainy na tymchasovo okupovanykh terytoriiakh u Doneckii ta Luhanskii oblastiah, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2018, nr 10, poz. 54.

Zakon Ukrainy pro zatverdzhennia Ukazu Prezidenta Ukrainy „Pro vvedennia voiennoho stanu w Ukraini”, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2018, nr 48, poz. 381.

Zakon Ukrainy pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy (shchodo stratehichnoho kursu derzhavy na nabuttia povnopravnogo chlenstva Ukrainy w Yevropeiskomu Soiuzi ta v Orhanizacii Pivnichnoatlantychnoho dohovoru), Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2019, nr 9, poz. 50.

3. Akty podustawowe

a) Dekrety

Ukaz Prezydenta Ukrainy pro shchoroczni poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy, Oficiinyi visnyk Ukrainy, 1997, nr 16, s. 17, kod aktu 566/1997.

Ukaz Prezydenta Ukrainy pro poriadok oficiinoho opryliudnennia normatyvno pravovykh aktiv ta nabrannia nymy chynnosti, Oficiinyi visnyk Ukrainy, 1997, nr 24, s. 11, kod aktu 1031/1997.

Ukaz Prezydenta Ukrainy pro polozhennia pro poriadok pidhotovky ta vnesennia proektiv aktiv Prezydenta Ukrainy, Oficiinyi visnyk Ukrainy, 2006, nr 47, s. 48, poz. 3123, kod aktu 37904/2006.

Ukaz Prezydenta Ukrainy pro polozhennia pro poriadok pidhotovky ta vnesennia proektiv aktiv Prezydenta Ukrainy, Oficiinyi visnyk Prezydenta Ukrainy, 2006, nr 47, s. 48, poz. 3123.

Ukaz Prezydenta Ukrainy pro pryznachennia pozacherhovykh vyboriv do Verkhovnoi Rady Ukrainy u zviazku z nepovnovazhnistiu Verkhovnoi Rady Ukrainy ta dostrokovym prypynenniam ii povnovazhen, Oficiinyi visnyk Prezydenta Ukrainy, 2007, nr 14, s. 3, poz. 235.

Ukaz Prezydenta Ukrainy pro Polozhennia pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Verkhovnii Radi Ukrainy, Oficiinyi visnyk Ukrainy, 2008, nr 13, s. 6, kod aktu 42222/2008.

Ukaz Prezydenta Ukrainy pro Polozhennia pro Administraciiu Prezydenta Ukrainy, Oficiinyi visnyk Ukrainy, 2010, nr 25, s. 21, kod aktu 50449/2010.

Ukaz Prezydenta Ukrainy pro dostrokovye prypynennia povnovazhen Verkhovnoi Rady Ukrainy ta pryznachennya pozacherhovykh vyboriv, Oficiinyi visnyk Prezydenta Ukrainy, 2014, nr 36, s. 3, poz. 1544.

Ukaz Prezydenta Ukrainy pro Stratehiiu staloho rozvytku „Ukraina – 2020”, Oficiinyi visnyk Ukrainy, 2015, nr 4, s. 8, poz. 67, kod aktu 75358/2015.

Ukaz Prezydenta Ukrainy pro rishennia Rady Nacionalnoi Bezpeky i oborony Ukrainy vid 27 sichnia 2016 roku „Pro Stratehiiu Kiberbezpeky Ukrainy”, Oficiinyi visnyk Ukrainy, 2016, nr 23, s. 69, poz. 899, kod aktu 81164/2016.

Ukaz Prezydenta Ukrainy pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini, Oficiinyi visnyk Ukrainy, 2018, nr 95, s. 13, poz. 3132, kod aktu 92394/2018.

Ukaz Prezydenta Ukrainy pro zatverdzhennia polozhennia pro poriadok roboty z zakonoproektamy ta inshymy dokumentamy shcho vnosiatsia Prezydentom Ukrainy na rozhliad Verkhovnoi Rady Ukrainy, Oficiinyi visnyk Ukrainy, 2006, nr 16, s. 110, poz. 1175, kod aktu 36010/2006.

b) Rozporządzenia

Rozporiadzhennia Prezydenta Ukrainy pro poriadok provedennia ekspertyzy i pidhotovky na pidpys Prezydentovi Ukrainy zakoniv Ukrainy, Oficiinyi visnyk Ukrainy, 1997, nr 22, s. 32, kod aktu 891/1997

Rozporiadzhennia Prezydenta Ukrainy pro pidhotovky proektu shchorichnoho Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy pro vnurishnie i zovnishnie stanovyshe Ukrainy, Oficiinyi visnyk Prezydenta Ukrainy, 2018, nr 20, s. 6, poz. 335.

Rozporiadzhennia Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy pro Polozhennia pro poriadok roboty z dokumentamy u Verkhovnii Radi Ukrainy, nr 448.

c) Uchwały

Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR pro vybory Prezydenta Ukrainiskoi RSR, Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR (BBP), 1991, nr 33, poz. 450.

Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR pro proholoshennia nezalezhnosti Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy (BBP), 1991, nr 38, poz. 502.

Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy pro shchorichne Poslannia Prezydentna Ukrainy pro vnutrishnie i zovnishnie stanovyshe Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady (BBP), 2007, nr 27, poz. 378.

Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy pro samousunennia Prezydenta Ukrainy vid vykonannia konstytuciinykh povnovazhen ta pryznachennia pozacherhovyykh vyboriv Prezydenta Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP), 2014, nr 11, poz. 158.

Postanova Verkhovnoi Rady Ukrajiny pro pokladennia na Holovu Verkhovnoii Rady Ukrainy vykonannia oboviazkiv Prezydenta Ukrainy zhidno zi statteiu 112 Konstytucii Ukrainy, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP), 2014, nr 11, poz. 163.

Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy pro zatverdzhennia Rehlamentu Kabinetu Ministriv Ukrainy, Oficiinyi visnyk Ukrainy, 2007, nr 54, s. 21, poz. 2180, kod aktu 40517/2007.

Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy pro zatverdzhennia polozhennia pro derzhavnyi komitet telebachennia i radiomovlennia Ukrainy, Oficiinyi visnyk Ukrainy, 2014, nr 66, s. 50, poz. 1842, kod aktu 73582/2014.

Postanova Centralnoi Vybornoj Komisii vid 13 veresnia 2012 roku nr 893 pro zabezpechennia tymchasovoji zminy miscia holosuvannia vyborcoi bez zminy joho vyborchii adresy.

II. Orzeczenia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy

Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 8-rp/1998 vid 09.06.1998 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 11-rp/1998 vid 07.07.1998 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 12-rp/1998 vid 09.07.1998 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 3-rp/2000 vid 27.03.2000 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 2-rp/2001 vid 28.03.2001 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 7-rp/2002 vid 27.03.2002 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 8-rp/2002 vid 07.05.2002 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 17-rp/2002 vid 17.10.2002 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 6-rp/2003 vid 11.03.2003 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 16-rp/2003 vid 14.10.2003 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 19-rp/2003 vid 10.12.2003 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 11-rp/2004 vid 19.05.2004 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 2222-IV vid 8.12.2004 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 6-rp/2008 vid 16.04.2008 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 16-rp/2008 vid 17.09.2008 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 1-rp/2009 vid 13.01.2009 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 1-rp/2009 vid 13.01.2009 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 2-rp/2009 vid 15.01.2009 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 20-rp/2009 vid 20.10.2009 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 20-rp/2010 vid 30.09.2010 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 3-rp/2012 vid 22.01.2012 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 1-19/2014 r. vid 15.05.2014 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 1-rp/2016 vid 15.03.2016 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 1-21/2016 r. vid 15.03.2016 r.
Rishennia Konstytuciinoho Sudu Ukrainy, nr 4-rp/2018 vid 26.04.2018 r.

Ukhvala Konstytucijnoho Sudu Ukrainy pro vidmovu u vidkrytti konstytucijnoho provadzhennia u spravi za konstytucijnym podanniam Kabinetu Ministriv Ukrainy shchodo oficiinoho tlumachennia polozhennia punktu 30 chastyny pershoi statti 106 Konstytucii Ukrainy, 2007, nr 26-u/2007.

Konstytucijne podannia Prezydenta Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytucii Ukrainy (konstytucijnosti) Zakonu pro pozbavlennia V. Yanukovycha zvanntia Prezydenta Ukrainy, 2015, nr 144–VIII.

Vysnovok Konstytucijnoho Sudu Ukrainy, nr 1-v/2001, vid 14.03.2001, Oficiinyi Visnyk Ukrainy, 2001, nr 12, s. 39, art. 494, kod aktu 18176/2001.

III. Inne materiały źródłowe

Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002).

The functioning of democratic institutions in Ukraine, Resolution 1755 (2010), Council of Europe 05/10/2010.

The Action Plan for Ukraine 2015–2017, Council of Europe, 13 January 2015, GR DEM(2015)2.

Ukraine Early Presidential Election 25 May 2014, OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Final Report.

The Action Plan for Ukraine 2018–2021, Council of Europe, 21 February 2018, CM/Del/Dec(2018)1308/2.1bisc.

Ukraine – Opinion on the draft Law on the Constitutional Court Adopted by the Venice Commission at its 109th Plenary Session (Venice, 9-10 December 2016) CDL-AD(2016)034e.

Posylennia nezalezhnosti Centralnoi Vyborchoi Komisii: propozyccji shchodo reform, IFES Opora Report.

International Election Observation Mission in Ukraine (OSCE), Presidential Election, 31 March 2019, Statement of Preliminary Findings and Conclusions.

International Election Observation Mission in Ukraine (OSCE), Presidential Election, Second Round, 21 April 2019, Statement of Preliminary Findings and Conclusions.

IV. Opracowania, artykuły i monografie naukowe

Andrushchenko V., *Orhanizovane suspilstvo. Problema orhanizacii ta suspilnoi samoorhanizacii v period radykalnykh transformacii v Ukraini na rubezhi stolit. Dosvid socialno-filosofskoho analizu*, Kyiv 2006.

Andrusiv L., *Opryliudnennia normatyvno-pravovykh aktiv jak stadia pravotvorchosti*, „Problemy Vitchyznianoï Yurysprudencii” 2017, nr 3.

Antoszewski A., *Forma rządu*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo Wschodniej w perspektywie porównawczej*, (red.) Antoszewski A., Herbut R., Wrocław 1998.

Antoszewski A., *Reżimy polityczne państw postradzieckich*, [w:] *Transformacja systemów politycznych państw obszaru byłego Związku Radzieckiego*, (red.) Herbut R., Baluk W., Wrocław 2010.

Bak V., *Vzaiemovidnosyny prezydenta Ukrainy ta Verkhovnoi Rady Ukrainy u sferi formuvannia orhaniv publichnoi vlady*, „Chsopys Kyivskoho Universitetu Prava” 2003, nr 4.

Balicki R., *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001.

Baluk W., *Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002–2012*, Lublin 2012.

Baluk W., *Kształtowanie się systemu partyjnego Ukrainy w okresie transformacji ustrojowej (1987–2004)*, Wrocław 2006.

- Baluk W., *Ukraina*, [w:] *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, (red.) Baluk W., Czajowski A., Wrocław 2007.
- Bałaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, wyd. 2, Warszawa 2012.
- Barabash Yu., *Chasovi mezhi diialnosti parlamentu u wypadku dostrokovoho prypynennia yoho povnovazhen*, „Forum prava” 2007, nr 3.
- Barabash Yu., *Derzhavno-pravovi konflikty v teorii ta praktyci konstyuciinoho prava: monohrafia*, Kyiv 2005.
- Barabash Yu., *Derzhavno-pravovi konflikty v teorii ta praktyci konstyuciinoho prava*, Kharkiv 2008.
- Barskyi V., *Oficiine opryliudnennia normatyvno-pravovoho akta predstavnyckoho orhanu miscevoho samovriaduvannia yak stadia municypalnoho normotvorchoho procesu*, „Yurydychnyi visnyk. Odeska Nacionalna Yurydychna Akademia” 2012, nr 1.
- Belov D., *Porivnialno-pravovyi analiz instytutu prezydentstva v Ukraini ta Francii*, Kyiv 2005.
- Belov D., *Problemy reformuvannia derzhavnoi vlady w umovakh novoi paradyhmy ukrainskoho konstyucionalizmu*, „Naukovyi Visnyk Uzhhorodskoho Nacionalnoho Universytetu, Seriia Pravo” 2012, t. I, nr 19.
- Bernaziuk I., *Konstyuciino-pravova pryroda poslan Prezydetna Ukrainy*, „Naukovyi Visnyk Uzhhorodskoho Nacionalnoho Universytetu” 2015, t. I, nr 34.
- Bernaziuk Ya., *Konstyuciini osnovy pravotvorchosti prezydenta Ukrainy*, Kherson 2013.
- Bernaziuk Ya., *Parlamentskyi kontrol za realizatsiyeyu stratehichnykh aktiv*, „Pidpriemnyctvo, gospodarstvo i pravo” 2017, nr 6.

- Bernaziuk Ya., *Poslannia Prezydenta Ukrainy do narodu ta do Verkhovnoii Rady Ukrainy jak oficiini dokumenty (akty) hlavy derzhavy*, „Forum prava” 2010, nr 4.
- Bernaziuk Ya., *Povnovazhennia Prezydenta Ukrainy v biudzhetnomu procesi*, „Pravo” 2014, nr 1.
- Bilous A., *Politychni obiednania Ukrainy*, Kyiv 1993, s. 42.
- Bilski P., *System Polityczny Ukrainy*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniego*, (red.) Sokół W., Żmigrodzki M., Lublin 2005.
- Bohachova L., *Opryliudnennia normatyvno-pravovoho akta jak stadia pidzakonnoho normotvorchoho procesu*, „Porivnialno-analitychne pravo” 2017, nr 5.
- Borysovykh Z., *Poslannia Prezydenta Ukrainy iak instrument derzhavnoi polityky*, „Stratehiczni priorytety” 2007, nr 1.
- Bostan S., *Forma pravlinnia nezalezhnoi Ukrainskoi derzhavy: etapy rozvytku, problemy, perspektyvy*, „Forum prava” 2011, nr 2.
- Brown T., Wise Ch., *Constitutional Courts and Legislative-Executive Relations: The Case of Ukraine*, “Political Science Quarterly” 2004, vol. 119, nr 1.
- Burchak F.H., *Prezydent Ukrainy*, Kyiv 1997.
- Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977.
- Chmaj M., *Zasady polskiego prawa wyborczego*, [w:] *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) Chmaj M., Skrzydło W., Warszawa 2008.
- Ciapała J., *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 3, s. 50.
- Coklan V., *Systema suchasnykh dzherel konstytuciinoho prava*, Kyiv 2009.
- Czubarą T., *Proces konstytucyjny na Ukrainie w latach 1990–2006*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2010, nr 3.

- D'anieri P., *Understanding Ukrainian Politics*, [w:] *Power, Politics, and Institutional Design*, New York-London 2007.
- D'anieri P., Kravchuk R., Kuzio T., *Politics and Society in Ukraine*, Colorado-Oxford 1999.
- M. Duverger, *Le concept de regime semi-presidentiel*, [w:] *Les regimes semi presidentiels*, (red.) Duverger M., Paris 1986.
- B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.
- Eckhardt K., *Katalog i klasyfikacja zasad oraz gwarancji konstytucyjnego ładu Ukrainy w świetle poglądów doktryny*, „Rzeszowskie Studia Prawnicze” 2011, nr 1.
- Eckhardt K., *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemyśl 2000.
- Eckhardt K., *Zasady podziału władzy na Ukrainie*, [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, t. II, (red.) Grabowska S., Grabowski R., Rzeszów 2016.
- Eckhardt K., *Mandat przedstawicielski a tzw. klauzula czechosłowacka (rozważania na tle przepisów Konstytucji Ukrainy)*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, (red.) Balicki R., Jabłoński M., Wrocław 2018.
- Fedorenko V., *Instytut pozacherhovykh vyboriv do Verkhovnoi Rady Ukrainy w systemi nacionalnoho konstytucijnoho prava*, „Visnyk Centralnoi Vyborchoi Komisii” 2007, nr 3.
- Fedorenko V., *Konstytucyjne Pravo Ukrainy*, Kyiv 2016.
- Fedorenko V., *Reformy konstytucyjne w niepodległej Ukrainie: doświadczenia, problemy, perspektywy*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, (red.) Jaskiernia J., Spryszak K., Kielce 2017.

- Fisun O., *Ukrainian Constitutional Politics: Neopatrimonialism, Rent seeking and Regime Change*, [w:] *Beyond the Euromaidan. Comparative Perspectives on Advancing Reform in Ukraine*, (red.) Hale H., Orttung R.W., Stanford, California 2016.
- Frycky Yu., *Konstytuciiniy dohovir 1995 roku ta yoho znachennia dla funkcionuvannia derzhavoi vlady*, „Pravo i suspilstvo” 2009, nr 6.
- Gołębiowski M., *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Ukrainy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4.
- Gołębiowski M., *Povnovazhennya v sferi zakonotvorchosti prezidentiv Ukrayiny ta Respubliki Polshcha: porivnyalno-pravovyy analiz*, „Naukovi zapysky Instytutu Zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrayiny” 2018, nr 3.
- Glazunova S., *Systema subiektiv i uchasnykiv pravotvorchoi polityky v Ukraini*, „Naukovo-informaciinyi visnyk Ivano-Frankivskoho Universytetu Prava imeni Korolia Danyła Halyckoho” 2012, nr 6.
- Grabowska S., *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012.
- Hołowczenko W., *Rewolucja godności - 2014 jako próba przezwyciężenia kryzysu politycznego na Ukrainie*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2015, nr 2.
- Horashenkov O., *Systema aktiv Prezydenta Ukrainy z pytan miscevoho samovriaduvannia*, „Naukovyi Visnyk Uzhhorodskoho Nacionalnoho Universytetu, Serii Pravo” 2015, t. I, nr 33.
- Hurska-Kowalczyk L., *Ewolucja form rządów na Ukrainie*, [w:] *Dylematy rozwoju Ukrainy*, (red.) Hurska-Kowalczyk L., Szczecin 2011.
- Jakubiak Ł., *Koabitacja w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Kraków 2010.
- Kalina-Prasznic U. (red.), *Encyklopedia prawa*, wyd. IV, Warszawa 2007.

- Kolisnyk V. (red.), *Konstytucyjne Prawo Ukrainy*, Kharkiv 2010.
- Koliushko I., *Pro zaprovadzhennia u sferu vykonavchoi vlady posad derzhavnykh politychnykh diachiv*, „Pravo Ukrainy” 2000, nr 2.
- Kosinov S., *Kontrol nad publichnoiu vladoiu: teoretyko-pravova kharakterystyka*, „Visnyk Nacionalnoi Akademii Pravovykh Nauk Ukrainy” 2013, nr 4.
- Kostycka O., *Instytut prezydentstva v Ukraini: stanovlennia i funkcionuvannia: teoretyko-pravovy analiz*, Kyiv 2003.
- Kostycka I., *Polityko-pravova pryroda predstavnyckykh orhaniv*, „Sociolohia prava” 2011, nr 1.
- Kowalski G., *Pozbawienie władzy prezydenta Ukrainy poprzez parlament w 2014 r. (analiza konstytucyjna)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3.
- Kowalski G., *Przewrót konstytucyjny na Ukrainie w 2014 roku. Analiza konstytucyjno-prawna*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1.
- Koval A., *„Konstytucia Pylypa Orlyka” (05.04.1710 r.) cinna pamiatka v istorii rozvytku ukrainskoho ta yevropeiskoho konstytucjonalizmu*, „Ukrainskyi chasopys konstytuciinoho prava” 2017, nr 3.
- Kryvoshein V., *Vplyv “Revolucii Hidnosti” na politychnu ta pravovu kulturu ukrainskoho suspilstva*, „Visnyk Nacionalnoho Universytetu Yurydychna Akademia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho” 2016, nr 2.
- Kryzhanivskiy V., Nechyporenko L., Rakhimkulov E., Cherednichenko S., *Dovidnyk parlamentaria. I. Osnovni aspekty zakontvorchoho procesu*, Kyiv 2014.
- Kuca G., *Rada Najwyższa – Prezydent – Gabinet Ministrów. System hamulców w trójkącie władzy na Ukrainie*, [w:] *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, (red.) Zalesny J., Warszawa 2010.
- Kudelia S., *Presidential activism and government termination in dual executive Ukraine*, “Post-Soviet Affairs” 2018, t. 34.
- Kuzio T., *Ukraine. The Unfinished Revolution*, London 1992.

- Kuzio T., *Regime Type and Politics in Ukraine under Kuchma*, „Communist and Post-Communist Studies” 2005, vol. 38.
- Kuźniar R., *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2012.
- Lavrynenko M., *Kontrol yak vazhlyva funkcia parlamentu Ukrainy i yak zasib rozvytku parlamentaryzmu v Ukraini: teoria i praktyka*, *Materialy Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferencii*, 26 chervnia 2001 r., Kyiv 2001.
- Legin L., *Opryliudnennia zakonu: poniattia, formy, znachennia*, „Prykarpatskyi Yurydychnyi Visnyk” 2005, nr 2.
- Linecky S., Kryzhanivsky V., *Komentar do Rehlamentu Verkhovnoi Rady Ukrainy*, Kyiv 2015.
- Litwin T., *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Warszawa 2016.
- Lysenkova O., *Konstytucyjne zakriplennia subiektiv zakonodavchoi iniciatyvy u Verkhovnii Radi Ukrainy*, [w:] *Konstytucia Ukrainy osnova podalyshoho rozvytku zakonodavstva*, (red.) Lysenkova O., Kyiv 1997.
- Łytwyn W., *Ewolucja instytucji prezydentury w politycznej historii Ukrainy: ustanowienie prezydentury, kompetencje, rola i miejsce prezydenta w systemie rządów*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2015, nr 2.
- Maidannyk O., *Kontrolna funkciia parlamentu Ukrainy: teoriia ta praktyka realizacii*, Kyiv 2014.
- Maksakova R., *Ustanovcha funkciia parlamentu: problemy vyznachennia zmistu ta poriadku realizacii*, „Pravo i suspilstvo” 2015, nr 6.
- Marshall J.M., Harczuk J., *Impeachment i system równowagi sił*, Zamość 1999.

- Martyniuk R., *Prezydent Ukrainy v systemi strymuvan i protyvah na suchasnomu etapi*, „Pidpriemnyctvo, gospodarstvo i pravo” 2008, nr 8.
- Martyniuk R., *Procedura formuvannia Kabinetu Ministriv Ukrainy ta Zakonu Ukrainy Pro Kabinet Ministriv Ukrainy, ocinka konstytucijnosti*, „Yurudychna Ukraina” 2008, nr 7.
- Mazur D., *Osoblyvosti zastosuvannia prezidentom prava „veto” shchodo zakoniv, pryiniatykh parlamentom v respublikakh zi zmishanoiu formoiu pravlinnia*, „Forum prava” 2006, nr 1.
- Mojak R., *Republika Ukrainy*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, cz. 2, (red.) Skrzydło W., Lublin 2002.
- Nalyvaiko L., *Konstytucijno-pravova vidpovidalnist: pytannia teorii ta praktyky: avtoreferat dysertacii kandydata yurydychnykh nauk*, Kyiv 2000.
- Okunkov L., *Veto Prezidenta*, Moskwa 1999.
- Olechno A., *Instytucja prezydenta na tle początków państwowości ukraińskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica 2” 2009, t. VIII.
- Olechno A., *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996–2005)*, Toruń 2009.
- Olechno A., *Państwo w stanie zagrożenia – zasada konstytucjonalizmu na Ukrainie*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, (red.) Gdulewicz E., Orłowski W., Patyra S., Lublin 2015.
- Olechno A., *Zmiany w konstytucji Ukrainy*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, (red.) Bożyk S., Białystok 2013.
- Opaliński B., *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.
- Orłowski W., *Zasada incompatibilitas*, [w:] *Encyklopedia politologii*, t. II: *Ustroje państwowe*, (red.) Skrzydło W., Chmaj M., Kraków 2000.

- Orłowski W., Skrzydło W., *Ustrój Republiki Włoskiej*, [w:] *Ustroje Państw Współczesnych*, t. I, (red.) Skrzydło W., Lublin 2000.
- Pankevych I., *Tendencje w zakresie konstytucyjnej regulacji prawa wyborczego a rozwój demokracji (analiza prawno porównawcza)*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, (red.) Jaskiernia J., Spryszak K., Kielce/Toruń 2017.
- Pankevych I., *The Governmental System of Ukraine*, [w:] *Governmental Systems of Central and Eastern European States*, (red.) Chronowski N., Drinóczi T., Takacs T., Warszawa 2011.
- Pankevych I., *Zasady prawa wyborczego Ukrainy*, Lublin 2008.
- Pavlenko R., *Parliamentska vidpovidalnist uriadu: svitovyi ta ukrainskyi dosvid*, Kyiv 2002.
- Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992.
- Pihenko V., *Roli postiinykh predstavnykiv Prezydenta i Uriadu w zakonodavchomu procesi*, „Visnyk Prohramy spriannia Parlamentovi Ukrainy” 1999, nr 5.
- Plahotiuk N., Melnychenko V., *Instytut prezydentstva v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok*, Kyiv 2004.
- Pochyła P., *Pozycja ustrojowa prezydenta na Litwie, Ukrainie i w Białorusi w świetle pierwszych konstytucji po upadku ZSRR*, Lublin 2002.
- Pohorielova Z., *Procedura rozhlidu zakonoproektiv u Verkhovnij Radi Ukrainy: problemy teorii ta praktyky*, „Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Nacionalnoho Universytetu” 2015, nr 35.
- Pohorielova Z., *Roli Hlavy Derhavy u zakonodavchomu procesi*, „Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Nacionalnoho Universytetu” 2015, nr 5.
- Pohorilko V., *Orhan derzhavnoi vlady Ukrainy*, Kyiv 2002.
- Popławska E., *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995.

- Protsyk O., *Troubled Semi-Presidentialism: Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine*, „Europe-Asia Studies” 2003, vol. 55, nr 7.
- Safjan M., Bosek L., Art. 122 [*Podpis Prezydenta; odmowa podpisania ustawy*]. *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016.
- Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP. Tom II, Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Komentarz do niektórych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000.
- Sarnecki P., *Republika Francuska*, [w:] *Ustroje Konstytucyjne Państw Współczesnych*, Kraków 2005.
- Sarnacki P., *Stany Zjednoczone Ameryki*, [w:] *Ustroje Konstytucyjne Państw Współczesnych*, Kraków 2005.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008.
- Sedelius T., Berglund S., *Towards Presidential Rule in Ukraine: Hybrid Regime Dynamics under Semi-presidentialism*, “Baltic Journal of Law&Politics” 2012, vol. 5, nr 1.
- Sedelius T., *Party Presidentialization in Ukraine*, [w:] *The Presidentialization of Political Parties. Organizations, Institutions and Leaders*, (red.) Passarelli G., New York 2015.
- Shapoval V., *Konstytucija i vykonavcha vlada*, Kyiv 2004.
- Shapoval V., *Konstytucijne pravo zarubizhnykh krain*, Kyiv 1997.
- Shapoval V., *Suchasnyi konstytucjonalizm*, Kyiv 2005.
- Szapował W., *Tryb rewizji konstytucji jako przejaw jej właściwości prawnych*, [w:] *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy*, (red.) Skrzydło W., Szapował W., Eckhardt K., Przemyśl 2006.
- Shapoval V., *Vykonavcha vlada. Teoretychnyi i konstytucijnyi aspekty*, Kyiv 2016.

- Shatilo V., *Teretychni problemy instytutu prezydentstva v Ukraini*, Kyiv 2005.
- Shishkin V., *The Status of the President in the System of Government of Ukraine*, [w:] *Ten Years of the Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*, (red.) Działocha K., Mojak M., Wójtowicz K., Lublin 2001.
- Shugart M., *Comparative Executive-Legislative Relations*, [w:] *The Oxford Handbook of Political Institutions*, (red.) Rhodes R., Binder S., Rockman B., Oxford 2006.
- Shugart M., Carey J., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge 1992.
- Shutak I., *Opublikuvannia normatyvno-pravovykh aktiv*, „Naukovyi Chasopys Nacionalnoi Akademii Prokuratury Ukrainy” 2015, nr 2.
- Shvec Yu., *Sklad ta poriadok formuvannia Centralnoi vyborchoi komisii*, „Pravo i Bezpeka” 2011, nr 4.
- Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- Skrzydło W., *Konstytucyjne założenia systemu organów państwa i ich wpływ na kształt aparatu państwowego*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, (red.) Skrzydło W., Warszawa 1997.
- Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2000.
- Skrzydło W., *Rozwiązanie parlamentu*, [w:] *Mała encyklopedia wiedzy politycznej*, (red.) Chmaj M., Sokół W., Toruń 1996.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009.
- Skrypniuk O., Fedorenko V. (red.), *Normotvorcza diialnist Prezydenta Ukrainy ta ii normo-proektne zabezpechennia*, Kyiv 2011.

- Skrypiuk O., Fedorenko V., Barabash Yu., Bernaziuk Ya., *Normotvorcha diialnist Prezydenta Ukrainy ta ii normoproektne zabezpechennia*, Kyiv 2011.
- Slovska I., *Verkhovna Rada Ukrainy jak subiekt konstytuciino-pravovoi vidpovidalnosti*, „Pravo Ukrainy” 2011, nr 5.
- Sopilko I., Bezzubov D., Kornieiev Yu., Melnyk O., *Konstytuciia Ukrainy. Naukovo praktychnyi Komentar*, Kyiv 2017.
- Sozański J., *Prawo traktatów*, Warszawa-Poznań 2009.
- Sovhyria O., Shuklina N., *Konstytuciine Pravo Ukrainy. Povnyi Kurs*, Kyiv 2018.
- Sovhyria O., *Novyi Zakon Ukrainy pro Kabinet Ministriv Ukrainy: perspektyvy vdoskonalennia zmistu*, „Publichne Pravo” 2014, nr 2.
- Sovhyria O., *Parlamentska vidpovidalnist Kabinetu Ministriv Ukrainy: teoretychni ta praktychni aspekty*, „Advokat 2012”, nr 12.
- Stashuk V., *Modern constitutional process in Ukraine: challenges and perspectives*, “Almanach: aktuálne otázky svetovej ekonomiky a polityky” 2016, nr 11.
- Stec A., *Instytucja prezydenta w ukraińskich rozwiązaniach ustrojowych*, [w:] *Parlament, Prezydent, Rząd*, (red.) Mołdawa T., Szymanek J., Warszawa 2008.
- Stec A., *Pozycja ustrojowa Prezydenta w systemie konstytucyjnym Ukrainy (1991–2012)*, Lwów 2014.
- Steciuk P., *Konstytuciinyi Sud Ukrainy v systemi orhaniv derzhavnoi vlady (do pytannya pro rol organu konstytucijnoyi yurysdykciyi v mekhanizmi „strymuvan i protyvag” suchasnoyi konstytucijnoyi derzhavy)*, „Naukovyi visnyk Cherniveckoho Universytetu” 2012, nr 641.
- Steciuk P., *Osnovy teorii konstytucii ta konstytucionalizmu*, Lviv 2003.
- Steciuk P., *Pryncyp podilu vlady v ukrainskii derzhavno-pravovii tradyicii*, „Naukovyi visnyk Cherniveckoho Universytetu” 2012, nr 641.

- Steciuk P., *Władza ustawodawcza i konstytucyjne zmiany na Ukrainie*, [w:] *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy*, (red.) Skrzydło W., Szapował W., Eckhardt K., Przemyśl 2006.
- Steciuk P., Eckhardt K., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Ukrainy*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, (red.) Grabowska S., Grabowski R., Toruń 2010.
- Stelmach A., *Legalność zmiany władzy na Ukrainie*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 4.
- Stępnia K., *Zasady techniki prawodawczej w Polsce i Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 105.
- Suhacka N.V., *Konstytucia Pylypa Orlyka yak pamiatka polityko-pravovoi dumky*, „Aktualni problemy derzhavy i prava” 2009, wyd. 48.
- Surmacz B., *Współczesne stosunki polsko-ukraińskie. Politologiczna analiza traktatu o dobrym sąsiedztwie*, Lublin 2002.
- Szymanek J., *System półprezydencki (mieszany). Metodologiczna zasadność i prakseologiczna użyteczność*, [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, (red.) Szymanek J., Warszawa 2014.
- Tacii V. (red.), *Konstytuciiia Ukrainy. Naukovo-praktychnyi Komentar*, Kharkiv 2011.
- Tanciura V., *Politychna istoria Ukrainy*, Kyiv 2002.
- Tepliuk M., *Nowa redakciia Konstytucii i problemy konstytuciiinoi procedury*, „Pravo Ukrainy, Yurydychnyi Zhurnal” 2014, nr 7.
- Todika Yu., *Konstytuciiia Ukrainy: problemy teorii i praktyky*, Kharkiv 2000.
- Todika Yu., Yavorskyi V., *Prezident Ukrainy: konstytuciiinno-pravovoi status*, Kharkov 1999.
- Tkachenko Yu., *Osoblyvosti Konstytuciiino-pravovoi Vidpovidalnosti*, „Forum Prav” 2013, nr 3.

- Tyushka A., *From Constitutional Volatility to Constitutional Stability: Any Chance to Reconcile Constitutionalism and Power Struggle in Ukraine?*, „Historia i Polityka” 2016, nr 16.
- Urbaniak K., *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1.
- Valevskiy O., *Problemy pobudovy diievoho mekhanizmu strymuvan i protyvah u derzhavno-upravlinskykh vidnosynakh*, „Derzhavne upravlinnia teoriia i praktyka” 2008, nr 1.
- Velychko V., *Shliakhy vdoskonalennia zakonodavchoho rehuliuвання dialnosti Uriadu*, „Visnyk Kharkivskoho nacionalnoho uniwersytetu imeni V.N. Karazina, Seria: Pravo” 2014, nr 1137, wyd. 18.
- Voronova L., *Finansovoe pravo: [uchebnoe posobie dlya studentov yuridicheskikh vuzov i fakultetov]*, Kharkov 2003.
- Vyloshchuk O., *Instytut Prezydenta w systemi orhaniv derzhavnoi vlady: istoryko-teoretychnyi aspekt*, Chernivci 2012.
- Winczorek O., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000.
- Wiszka E., *Systemy polityczne Ukrainy*, Toruń 2007.
- Włodek T., *Instytucja rozwiązania parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009.
- Włodek T., *Instytucja rozwiązania Rady Najwyższej Ukrainy w Konstytucji z dnia 28 czerwca 1996 r.*, [w:] *Problemy stosowania Konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, (red.) Grant M., Sobczak J., Lublin 2004.
- Whitmore S., *State-building in Ukraine. The Ukrainian Parliament, 1990-2003*, London 2004.
- Zabokrytskyi I., *Problemy pravovoho statusu mizhnarodnykh dohovoriv Ukrainy v systemi dzherel konstytuciiinoho prava Ukrainy*, “Visnyk Nacionalnoho Uniwersytetu „Lvivska Poiltekhnika”. Seria: yurydychni nauky” 2015, nr 825.

- Zadorozhnyi O., *Ukrainska Revolucia Hidnosti, ahresia RF i mizhnarodne pravo*, Kyiv 2014.
- Zajec A., *Nowa Konstytucja Ukrainy*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6.
- Zajec A., Buromenskyi M., *Shchodo lehitymnosti diiuchoi sohodni vlady v Ukraini*, „Biuletyn Ministerstwa Yustycji Ukrainy” 2014, nr 5.
- Zalesny J., *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999.
- Zalesny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.
- Zalesny J., *Duma Państwowa a Rząd Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2015.
- Zalesny J., *O władzy wykonawczej Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, „Ius Novum” 2017, vol. 11, nr 1.
- Zhuk L., *Relacje Rady Najwyższej i Prezydenta Ukrainy: instytucja impeachmentu*, [w:] *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, (red.) Mołdawa T., Zalesny J., Warszawa 2011.
- Zhukorska Ya., Tarasiuk R., *Konstytucyjno-pravovyi status Prezydenta Ukrainy*, „Aktualni Problemy Pravoznavstva” 2018, nr 4.
- Zhuravlova H., *Formy ta mekhanizm parlamentskoho kontroliu*, „Visnyk Zaporizkoho Nacionalnoho Universytetu” 2009, nr 2.
- Zhylyayev I., *Poslannia Prezydenta Ukrainy: kontceptualo-istorychnyi analiz*, „Pravova informatyka” 2006, nr 4.
- Zieliński E., *System Konstytucyjny Ukrainy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Zięba R., *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010.
- Zozulia O., *Osoblyvosti kontroliu komitetiv Verkhovnoi Rady Ukrainy za doderzhanniam i vykonanniam zakonodavstva*, „Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Seria: yurydychni nauky” 2019, t. 30, nr 1.
- Yekelchik S., *Ukraina. Narodziny nowoczesnego narodu*, Kraków 2009.

Yakoblev A., *Rozvytok instytutu hlavy derzhavy: dosvid i suchasnist Ukrainy*, „Pravo ta innovacii” 2016, nr 3.

Yanevskyi D., Kriukov V., Pryliuk Yu., Zhmyr V., *Konstytuciini akty Ukrainy 1917–1920*, Kyiv 1992.