Krzysztof Eckhardt¹

**Przedterminowe zakończenie kadencji jako instrument
poszukiwania efektywnej większości parlamentarnej.
Uwagi w świetle przepisów Konstytucji Ukrainy²**

Słowa kluczowe: skrócenie kadencji, parlament, konstytucja Ukrainy, frakcje parlamentarne, większość parlamentarna

Keywords: shortening of the term, parliament, Constitution of Ukraine, parliamentary fractions, parliamentary majority

Streszczenie

Artykuł omawia funkcję przedterminowego zakończenia kadencji parlamentu polegającą na poszukiwaniu efektywnej większości parlamentarnej. Ukazana ona została w świetle regulacji przyjętych w prawie konstytucyjnym Ukrainy. Oznaką braku pozytywnej większości jest zwykle niezdolność parlamentu do wyłonienia nowego rządu. Konstytucja Ukrainy przewiduje jeszcze jedno kryterium. Wprowadzono tam charakterystyczną tylko dla tego państwa instytucję prawnego wymuszenia utworzenia zinstytucjonalizowanej koalicji frakcji deputowanych obejmujących większość konstytucyjnego składu parlamentu, pod groźbą jego rozwiązania przez Prezydenta. Autor analizuje skuteczność tego rozwiązania w praktyce ustrojowej Ukrainy.

¹ Autor jest profesorem nadzwyczajnym w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Stosunków Międzynarodowych WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej. E-mail: krzysztofeckhardt@gmail.com.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego podczas XV Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego „Instytucje i rozwiązania prawne państw obcych i możliwość zastosowania ich w polskich warunkach”, które odbyło się w Sulejowie w dniach 26–28 kwietnia 2017 r.

Summary

Early termination of the parliamentary term as an instrument for seeking an effective parliamentary majority. Comments in the light of the provisions of the Constitution of Ukraine

The article discusses the function of early termination of the Parliamentary term consisting of searching for the most effective Parliamentary majority. It was presented in the light of regulations adopted in constitutional law of Ukraine. A mark of lack of positive majority is usually the inability of the Parliament to create the new government. *The Constitution of Ukraine* provides one more criterion. There was introduced, characteristic only for this state, the institution of legal forcing to create the institutionalized coalition of fractions of deputies covering most of the constitutional composition of the Parliament, under threat of dissolving it by President. The author analyses the effectiveness of this solution in the systemic practice of Ukraine.

I.

Jednym z dwóch zasadniczych hamulców ustrojowych jakimi dysponuje władza wykonawcza wobec ustawodawczej (drugi to weto ustawodawcze) jest rozwiązanie legislatury³. „W całym zespole prerogatyw i atrybucji, o które walczą ze sobą w państwie nowoczesnym władza wykonawcza i prawodawcza (sądownicza tu z natury rzeczy i tematu pomijamy), odgrywa niezwykle ważną rolę prawo rozwiązywania ciał ustawodawczych przed upływem ich normalnego, z góry w odnośnych ustawach czy konstytucji określonego okresu legislatury”. Tak pisał w 1933 r. Izak Lewin w jednej z niewielu, w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego, monografiach poświęconych instytucji rozwiązywania parlamentu⁴. Jerzy Stembrowicz niemal pół wieku później prowa-

³ Zob. R. Małajny, *Rozwiązanie legislatury w systemie parlamentarnym*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 2, s. 27–29.

⁴ I. Lewin, *Prawo rozwiązywania ciał ustawodawczych. Studium z prawa konstytucyjnego*, Lwów, 1935, s. 5. Dopiero po ponad siedemdziesięciu latach od publikacji cytowanego opracowania niemal jednocześnie ukazały się dwie nowe monografie tego zagadnienia:

dząc szerokie badania komparatystyczne na temat pozycji rządu w systemie parlamentarnym dochodzi do wniosku, iż w wielu przypadkach (wskazuje na przykłady Włoch, Belgii, Danii, IV Republiki Francuskiej, Szwecji) rozwiązanie parlamentu „nie odpowiada na ogół teorii poszukiwania równowagi między egzekutywą a legislatywą, a jest raczej poszukiwaniem większości”⁵. Z punktu widzenia współczesnych doświadczeń ustrojowych bez wątpienia należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że: „Nie istnieje jedna uniwersalna rola, jaką pełni instytucja rozwiązania parlamentu”⁶. W doktrynie wyodrębniane są trzy jej różne bezpośrednie funkcje zależne od kontekstu i okoliczności: 1) zażegnanie konfliktu między konstytucyjnymi organami państwa, 2) zagwarantowanie trwałej większości parlamentarnej, 3) „konsultacja z korpusem wyborczym”⁷.

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie funkcja przedterminowego zakończenia kadencji parlamentu polegająca na poszukiwaniu efektywnej większości parlamentarnej ukazana w świetle regulacji przyjętych w prawie konstytucyjnym Ukrainy. Oznaką braku pozytywnej większości jest zwykle niezdolność parlamentu do wyłonienia nowego rządu. Konstytucja Ukrainy przewiduje jeszcze jedno kryterium. Wprowadzono tam charakterystyczną tylko dla tego państwa⁸ instytucję prawnego wymuszenia utworzenia zinstytucjonalizowanej koalicji frakcji deputowanych obejmujących większość konstytucyjnego składu parlamentu, pod groźbą jego rozwiązania przez Prezydenta. Poniższe rozważania koncentrować się będą na analizie kształtu normatywnego tego rozwiązania i praktyki ustrojowej z nim związanej, co pozwoli na ocenę jego skuteczności, a tym samym zasadności ewentualnych prób implementacji do systemów konstytucyjnych innych państw.

T. Włodek, *Instytucja rozwiązania parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009 oraz M. Rączka, *Rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji w polskim i włoskim prawie konstytucyjnym*, Toruń 2010.

⁵ J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 201.

⁶ M. Rączka, op.cit., s. 250.

⁷ Ibidem, s. 250–257.

⁸ Zob. В.Н. Шаповал, *Сравнительное конституционное право*, Kijów 2007, s. 274.

II.

W doktrynie zarówno polskiego jak i ukraińskiego prawa konstytucyjnego termin „kadencja”, w zasadzie jest rozumiany jednolicie.⁹ Popularny, mający na Ukrainie wiele wydań, podręcznik akademicki definiuje pojęcie kadencji następująco: „Kadencja (włos. *cadenza*, z łac. *cado* – spadanie) – okres, w czasie którego wybrana osoba (organ) posiada swoje uprawnienia”¹⁰.

Kadencyjność parlamentu uznawana jest za „konieczny element przedstawicielskiego charakteru tego organu”¹¹. Z tego punktu widzenia pełni ona dwie zasadnicze funkcje. Po pierwsze, chodzi o stworzenie możliwości cyklicznej weryfikacji poparcia udzielanego przez wyborców. „Jest to jedyny sposób zbudowania systemu prawdziwie reprezentacyjnego. Przy takim systemie często wznowiane wybory stanowią jedyną legalną i skuteczną kontrolę ludu nad osobami, w których ręce na pewien czas złożył swoją władzę. Deputowany, który nadużył pozostawionej mu swobody i zawiódł zaufanie wyborców, po upływie terminu swych pełnomocnictw nie odważy się wystąpić z kandydaturą na nowych wyborach, albo też będzie pewny, że go powtórnie nie obiorą”¹².

Po drugie, kadencyjność (niemożność dowolnego skracania okresu wykonywania uprawnień) spełnia funkcję gwarancyjną¹³. Dopóki przedstawiciele nie przekraczają granicy swych pełnomocnictw, nieodwołalność ich także tkwi w duchu rządów reprezentacyjnych¹⁴. „Deputowany, skoro ma wypełnić swe posłannictwo, musi być po wyborach zupełnie niezależnym prawnie od wyborców aż do chwili, gdy znów stanie przed nimi po wygaśnięciu pełnomocnictw”¹⁵.

Rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji spotykane jest we wszystkich odmianach parlamentarnego systemu rządów, ale ze względu na wskazane

⁹ Na temat pojęcia kadencji zob. np. T. Włodek, *Instytucja rozwiązania...*, s. 13–15; M. Rączka, op.cit., s. 24–27; A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 10–11.

¹⁰ B.B. Кравченко, *Конституційне право України*, Kijów 2008 s. 571.

¹¹ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 130.

¹² A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s.73. Autor powołuje: Lord Brougham, *The British Constitution, its history, structure and working*, Edynburg 1873, s. 34.

¹³ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, op.cit., s. 130.

¹⁴ A. Esmein, op.cit., s. 345.

¹⁵ Ibidem, s. 347.

funkcje zasady kadencyjności, a także dlatego aby nie naruszyć pozycji legislatywy w systemie organów państwa, powinno ono następować ze szczególną rozważą¹⁶.

Konstytucja Ukrainy w art. 90 stanowi: „Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України...”¹⁷. Sformułowanie to tłumaczone jest na język polski jako: „Prezydent Ukrainy może przed upływem kadencji rozwiązać Radę Najwyższą Ukrainy...”¹⁸ albo „Prezydent Ukrainy może przedterminowo rozwiązać Radę Najwyższą Ukrainy”¹⁹. W obu wariantach używany jest termin „rozwiązanie” chociaż ukraińskie słowo „припинити” raczej odpowiada polskiemu „przerwać”, „wstrzymać”²⁰ dlatego dosłowne tłumaczenie przytoczonego fragmentu przepisu powinno brzmieć: „Prezydent Ukrainy ma prawo przedterminowo przerwać (wstrzymać) pełnomocnictwa Rady Najwyższej Ukrainy”. Tym bardziej, że w doktrynie ukraińskiej pojęcia „розпуску парламенту” („rozwiązania parlamentu”) czy „розпуску Верховної Ради України” (rozwiązania Rady Najwyższej Ukrainy) uważane są za niekonstytucyjne, w tym sensie, że nie są używane w Konstytucji Ukrainy²¹.

W polskiej doktrynie przeważa pogląd, iż terminy „skrócenie kadencji” i „rozwiązanie parlamentu” to terminy, które oznaczają „dwie różne instytucje prawa konstytucyjnego i nie powinny być ze sobą utożsamiane”²². Różnienie pomiędzy nimi opierane jest na dwojakiego rodzaju kryteriach.

¹⁶ R. Małajny, op.cit., s. 28.

¹⁷ Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР, 1996, № 30, ст. 141) Із змінами, внесеними згідно із Законами № 2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст. 44, № 2952-VI від 01.02.2011, ВВР, 2011, № 10, ст. 68, № 586-VII від 19.09.2013, ВВР, 2014, № 11, ст. 142, № 742-VII від 21.02.2014, ВВР, 2014, № 11, ст. 143, № 1401-VIII від 02.06.2016, ВВР, 2016, № 28, ст. 532.

¹⁸ Zob. tłumaczenie tekstu Konstytucji Ukrainy zamieszczone na stronie <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/ukraina-r4.html> (11.08.2017).

¹⁹ Zob. *Konstytucja Ukrainy uchwalona na piątej sesji Rady Najwyższej Ukrainy 28 czerwca 1996*, wstęp i tłum. E. Toczec, Warszawa 1999.

²⁰ Zob. М. Юрковський, В. Назарук, Українсько-польський, польсько-український словник, Київ 2003, s. 345–346.

²¹ Zob. Х. Приходько, Процедура дострокового припинення повноважень парламенту: проблемні питання, „Юридичний журнал” 2008 nr 12, <http://www.justinian.com.ua/print.php?id=3099> (11.08.2017).

²² A. Bień-Kacała, M. Rączka, *Przedterminowe zakończenie pełnomocnictw parlamentu na przykładzie Polski i Czech*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3, s. 57.

Po pierwsze na kryterium podmiotu, który podejmuje decyzję. Zgodnie z nim rozwiązanie parlamentu oznacza skrócenie jego kadencji wskutek aktu egzekutywy (najczęściej głowy państwa), wydanego na podstawie kompetencji przewidzianej w konstytucji. Natomiast skrócenie kadencji (rozwiązanie w szerokim znaczeniu) oznacza przedterminowe zakończenie pełnomocnictw parlamentu na skutek wystąpienia jakichkolwiek przewidzianych konstytucyjnie przesłanek niezależnie od ich charakteru (oprócz rozwiązania aktem egzekutywy może to być samorozwiązanie parlamentu lub rozwiązanie z mocy prawa)²³.

Po drugie rozróżnienie pomiędzy „rozwiązaniem” a „skróceniem kadencji” parlamentu opierane jest na kryterium skutku prawnego. Wiesław Skrzydło ujmuje je następująco: „W Polsce od 1997 r. (od wejścia w życie Konstytucji RP) mamy do czynienia nie z instytucją rozwiązania parlamentu, lecz skrócenia jego kadencji. Jest to odmienna instytucja rodząca inne skutki prawne, bowiem decyzja Prezydenta RP o skróceniu kadencji nie oznacza zaprzestania działalności parlamentu, gdyż Sejm i Senat nadal istnieją i nawet mogłyby działać kończąc działania dopiero w przeddzień pierwszego posiedzenia nowoobranego parlamentu”²⁴.

Zastosowanie obu kryteriów równocześnie prowadzi do wniosku, iż rozwiązanie parlamentu może nastąpić jedynie decyzją organu zewnętrznego wobec legislatury, w skutek której natychmiast zaprzestaje ona wykonywania swoich kompetencji. Skrócenie kadencji parlamentu zaś, to przedterminowe zakończenie jego pełnomocnictw w przypadku zaistnienia innych konstytucyjnych przesłanek skutkujące zaprzestaniem działalności parlamentu dopiero w momencie gdy rozpoczyna funkcjonowanie nowoobrana legislatura.

Konstytucja RP z 1997 r. używa terminu „skrócenie kadencji” jednocześnie nie przewidując przerwy międzykadencyjnej. Co do poprawności takiego ujęcia zdania w polskiej doktrynie są podzielone²⁵.

²³ Zob. R. Małajny, op.cit., s. 29; T. Włodek, *Instytucja rozwiązania...*, s. 26.

²⁴ W. Skrzydło, *Skrócenie kadencji Sejmu*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 552.

²⁵ Aprobując wypowiada się na przykład R. Małajny op.cit., s. 29–30. Zdecydowanie negatywnie na przykład Z. Witkowski i M. Rączka zob. *Rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji we włoskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemyśl-Rzeszów 2009, s. 375 i wskazani tam Autorzy. J. Szymanek pisze,

W doktrynie ukraińskiego prawa konstytucyjnego kryterium skutku prawnego służy rozróżnieniu pojęć „розпуск парламенту” („rozwiązanie parlamentu”) i «дострокове припинення повноважень» (przedterminowe przerwanie (wstrzymanie) pełnomocnictw). „O ile <<rozwiązanie parlamentu>> ma konkretne prawne następstwa, zwłaszcza – faktyczne rozwiązanie parlamentu i przedterminowe wybory, to <<przedterminowe przerwanie pełnomocnictw parlamentu>> ma jako następstwa prawne nie faktyczne rozwiązanie parlamentu a wyznaczenie przedterminowych wyborów. W rzeczywistości norma dotycząca przedterminowego przerwania pełnomocnictw ma raczej polityczny charakter. I w tym kontekście występują dwa różne mechanizmy: 1) mechanizm rozwiązania 2) mechanizm przedterminowego przerwania pełnomocnictw. Przy rozwiązaniu – powstaje problem wyznaczenia podmiotu, który będzie wykonywał obowiązki rozwiązanego organu. Przy przedterminowym przerwaniu pełnomocnictw taki problem nie występuje dlatego, że organ co do którego zastosowano sankcję konstytucyjno-prawną funkcjonuje do sformowania nowowybranego organu i do jego prawomocności”²⁶.

Biorąc pod uwagę przytoczone poglądy ukraińskiej doktryny używanie w polskim tłumaczeniu art. 90 Konstytucji Ukrainy sformułowania „przedterminowo rozwiązać parlament” nie wydaje się być prawidłowe. Dlatego w dalszej części opracowania w odniesieniu do instytucji przewidzianej w art. 90 Konstytucji Ukrainy używać będę określenia „przedterminowe przerwanie/wstrzymanie pełnomocnictw”.

III.

Na Ukrainie podobnie jak w większości państw Europy Środkowo-Wschodniej jedynym podmiotem zewnętrznym uprawnionym do podjęcia decyzji o wcześniejszym nadzwyczajnym zakończeniu pełnomocnictw parlamentu

że polska instytucja skrócenia kadencji „wygląda niesłychanie osobliwie” – zob. *Rozwiązanie parlamentu. Uwarunkowania prawne i polityczne*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 301.

²⁶ Zob. Х. Приходько, Процедура дострокового...

przed upływem kadencji jest Prezydent. I podobnie jak we wszystkich państwach tego regionu nie jest to jego uprawnienie nieograniczone²⁷. Współcześnie enumeratywne wskazywanie przesłanek, które umożliwiają albo wręcz nakazują rozwiązanie parlamentu stało się regułą. Przypadki istnienia prawnej możliwości rozwiązania parlamentu w sposób niczym nie ograniczony występują sporadycznie²⁸. Do niedawna najczęściej wskazywanym przykładem braku jakichkolwiek formalnych ograniczeń była Wielka Brytania. W ostatnich kilkudziesięciu latach także i tam konstrukcja ta stała się przedmiotem narastającej krytyki. Podnoszono w szczególności zarzut, iż ukształtowana w wyniku długoletniej ewolucji brytyjska regulacja „w sposób nadmierny i nieuprawniony w warunkach systemu demokratycznego, wzmacnia pozycję rządu wobec opozycji”²⁹. W konsekwencji w 2011 r. uchwalono *Fixed-term Parliament Act*³⁰, zgodnie z którym rozwiązanie Izby Gmin jest możliwe za zgodą co najmniej 2/3 ogólnej liczby jej członków, albo w następstwie uchwalenia wotum nieufności rządowi jeżeli w ciągu 14 dni Izba nie uchwali wotum zaufania nowemu rządowi.

Próby klasyfikacji „typów rozwiązania” parlamentu podjęte w polskiej doktrynie przyniosły niejednoznaczne efekty. Nie zawsze nomenklatura używana przez różnych autorów pokrywa się pod względem znaczeniowym³¹. Dlatego charakteryzując konstrukcję przedterminowego przerwania pełnomocnictw Rady Najwyższej Ukrainy posłużę się tylko jedną z nich, tą którą zastosował R. Małajny wyróżniając rozwiązanie dyskrecjonalne i obligatoryjne oraz warunkowe i bezwarunkowe. Rozwiązanie obligatoryjne w przeciwieństwie do dyskrecjonalnego „jest konsekwencją określonego zdarzenia praw-

²⁷ Zob. A. Antoszewski, *Rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji i przedterminowe wybory parlamentarne w Europie Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Ustroje tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof.dr. hab Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015, s. 445–452.

²⁸ Zob. J. Szymanek, op.cit., s. 299.

²⁹ Zob. T. Wieciech, *Wpływ ustawy o kadencji parlamentu (Fixed-term Parliament Act, 2011) na brytyjski system rządów*, [w:] *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, red. A. Zięba, Kraków 2013, s. 248.

³⁰ Tekst aktu: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/pdfs/ukpga_20110014_en.pdf (11.08.2017).

³¹ Por. np. M. Rączka, op.cit., s. 50–53 i T. Włodek, *Instytucja rozwiązania...*, s. 27–32.

nego i jest obowiązkiem głowy państwa”³². Rozwiązanie dyskrecyjne może być warunkowe (kiedy konstytucja wskazuje, w jaki sposób głowa państwa może z niego skorzystać) i bezwarunkowe (kiedy takich wskazań nie ma)³³.

W ramach tej klasyfikacji uprawnienie Prezydenta Ukrainy do przedterminowego wstrzymania pełnomocnictw Rady Najwyższej należy uznać za dyskrecyjne i warunkowe. Po pierwsze jest to jego prawo a nie obowiązek, po drugie art. 90 Konstytucji wskazuje warunki podjęcia tej decyzji³⁴. Warunki są trzy: 1) nieutworzenie w Radzie Najwyższej Ukrainy w ciągu jednego miesiąca koalicji frakcji parlamentarnych zgodnie z art. 83 Konstytucji, 2) niewyznaczenie składu osobowego Gabinetu Ministrów Ukrainy w ciągu sześćdziesięciu dni od chwili dymisji poprzedniego Gabinetu Ministrów Ukrainy, 3) niemożność rozpoczęcia posiedzeń plenarnych Rady Najwyższej w ciągu trzydziestu dni od rozpoczęcia sesji zwyczajnej.

Nawet po wystąpieniu któregoś z tych warunków Prezydent nie może wstrzymać pełnomocnictw Rady Najwyższej w ciągu roku od dnia wyborów parlamentarnych jeżeli były to wybory przedterminowe oraz w ciągu sześciu ostatnich miesięcy swojej kadencji (art. 90 ust. 3 i 4).

Dwa pierwsze z wymienionych warunków wiążą się bezpośrednio z funkcjonowaniem efektywnej większości parlamentarnej i będą przedmiotem bardziej szczegółowej analizy w dalszej części opracowania. Zostały one dodane do Konstytucji w ramach nowelizacji po drugiej turze wyborów prezydenckich 8 grudnia 2004 r. w tzw. „głosowaniu pakietowym” gdy uchwalano Ustawę Ukrainy o wprowadzeniu zmian do Konstytucji Ukrainy³⁵ (zmiana weszła w życie 1 stycznia 2006 r.³⁶). W 2010 r. Sąd Konstytucyjny Ukrainy orzeczeniem z 30 września uznał ustawę o zmianie Konstytucji Ukrainy z 8 grudnia 2004 r. za niekonstytucyjną³⁷. Zgodnie z art. 159 Konstytucji Ukrainy Rada

³² R. Małajny, op.cit., s. 36.

³³ Ibidem, s. 37.

³⁴ Zob. np. O. Светіков, *Про можливість припинення повноважень Верховної Ради: конституційний аналіз*, [w:] *Права Людини в Україні*, <http://khpg.org/index.php?id=1153057543> (14.08.2017).

³⁵ „Відомості Верховної Ради України” 2005, № 2, Ст. 44.

³⁶ Na temat ewolucji Konstytucji Ukrainy zob. A. Olechno, *Zmiany w konstytucji Ukrainy*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 485–501.

³⁷ Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2010. Книга 10.-К., 2011, s. 345–346.

Najwyższa rozpatruje projekt ustawy o wprowadzeniu zmian do Konstytucji, o ile istnieje orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy o zgodności projektu z wymogami artykułu 157 i 158 Konstytucji³⁸. Sąd Konstytucyjny w orzeczeniu, o którym mowa stwierdził, iż warunek ten w 2004 r. nie został zachowany. W 2014 r. w następstwie protestów przeciwko odłożeniu przez Prezydenta Wiktora Janukowycza podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, między innymi, przywrócono zmiany konstytucyjne wprowadzone w 2004 r. Artykuł 1 ustawy z 21 lutego 2014 r. o przywróceniu obowiązywania niektórych przepisów Konstytucji Ukrainy³⁹ stanowi: „Rada Najwyższa Ukrainy postanawia przywrócić moc obowiązującą niektórych przepisów Konstytucji Ukrainy z 8 grudnia 2004 r., No 2222-IV, z 1 lutego 2011 r. No 2952-VI i z 19 września 2013 r. No 586-VII”.

Pierwszą próbę poszerzenia katalogu warunków, których spełnienie pozwalała na przedterminowe wstrzymanie pełnomocnictw Rady Najwyższej podjęto jeszcze w 2000 r.⁴⁰ Artykuł 90 Konstytucji miał zostać uzupełniony o możliwość skorzystania z tego uprawnienia przez Prezydenta, gdyby 1) Radzie Najwyższej w ogólnoukraińskim referendum zostało wyrażone wotum nieufności, 2) Rada Najwyższa w ciągu jednego miesiąca nie była w stanie sformować stałej większości parlamentarnej, 3) Rada Najwyższa w ciągu trzech miesięcy nie uchwaliła budżetu państwa⁴¹. Ostatecznie zmiany te nie zostały przeprowadzone⁴².

³⁸ Chodzi o stwierdzenie że zmiana *Konstytucji* nie przewiduje zniesienia lub ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela, a także że nie prowadzi do ograniczenia niepodległości lub naruszenia integralności terytorialnej Ukrainy. Sąd Konstytucyjny Ukrainy jest również zobowiązany do sprawdzenia, czy nie następuje próba tzw. „powtórnego” rozpatrzenia projektu ustawy, lub próba zmiany tych samych przepisów konstytucyjnych w ciągu jednej kadencji parlamentu.

³⁹ Закон України від 21 лютого 2014 року, *Про відновлення дії окремих положень Конституції України No 742-VII*, „Відомості Верховної Ради No (BBP)” 2014, № 11, ст. 143.

⁴⁰ W ramach propozycji zmian Konstytucji zgłoszonych przez Prezydenta Leonida Kucznię i poddanych pod referendum 16 kwietnia 2000 r.

⁴¹ Zob. R. Mojak, *Republika Ukrainy*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, red. E. Gdulewicz, Lublin 2002, s. 277–278.

⁴² Na temat okoliczności jakie temu towarzyszyły i szczegółów projektowanych nowelizacji zob. T. Włodek, *Instytucja rozwiązania Rady Najwyższej Ukrainy w Konstytucji z dnia 28 czerwca 1996 r.* [w:] *Problemy stosowania Konstytucji Polski i Ukrainy*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004, s. 276–284.

W 2007 r. Prezydent Ukrainy Wiktor Juszczenko podjął działania mające w efekcie rozbudować warunki przedterminowego wstrzymania pełnomocnictw Rady Najwyższej w drodze praktyki ustrojowej. Drugiego kwietnia wydał Dekret № 264/2007 o przedterminowym wstrzymaniu pełnomocnictw Rady Najwyższej Ukrainy⁴³, w którym jako przyczyny rozpisania przedterminowych wyborów podał naruszenie konstytucyjnych zasad dotyczących tworzenia koalicji frakcji deputowanych ludowych oraz konieczność zapobieżenia uzurpacji władzy na Ukrainie. Nie powołał się przy tym na art. 90 *Konstytucji* a na art. 5 ust. 2–4, art. 77 ust. 2, art. 83 ust. 6 i art. 106 ust. 1 pkt 1 i 7 oraz ust. 3⁴⁴.

Spotkało się to z ostrym sprzeciwem rządu na czele którego stał wówczas Wiktor Janukowycz⁴⁵. Ministerstwo Sprawiedliwości w opinii prawnej przygotowanej na wniosek Gabinetu Ministrów a podpisanej przez Ministra Sprawiedliwości uznało, że Prezydent naruszył art. 8 *Konstytucji* zgodnie z którym „wszystkie akty prawne uchwała się na podstawie i zgodnie z *Konstytucją* Ukrainy” i „uznało za konieczne zaproponowanie Prezydentowi Ukrainy uchylenie Dekretu № 264/2007 o przedterminowym wstrzymaniu pełnomocnictw Rady Najwyższej Ukrainy jako sprzecznego z *Konstytucją* Ukrainy”⁴⁶.

Toczący się ostry spór polityczny spowodował, iż Prezydent w 2007 r. wydał jeszcze trzy dekrety dotyczące przedterminowego wstrzymania pełnomocnictw Rady Najwyższej⁴⁷ (26 kwietnia o przedterminowym wstrzymaniu pełnomocnictw Rady Najwyższej Ukrainy i wyznaczeniu wcześniejszych

⁴³ Указ № 264/2007, *Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України*, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/264/2007> (15.08.2017).

⁴⁴ Szerzej zob. P. Мартишок, *Інститут дострокового припинення повноважень парламенту перший вітчизняний досвід*, http://www.vuzlib.com.ua/articles/book/9320-%D0%86nstitut_dostrokovogo_pripine/1.html (16.08.2017).

⁴⁵ Na temat politycznych okoliczności kryzysu związanego z przedterminowymi wyborami w 2007 r. zob. W. Baluk, *Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002–2012*, Lublin 2012, s. 185–189.

⁴⁶ Юридичний висновок Міністерства юстиції за результатами правової експертизи Указу Президента України від 2 квітня 2007 р., № 264, *Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України*, http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=73812684 (15.08.2017).

⁴⁷ Szerzej zob. В. Федоренко, *Інститут позачергових виборів до Верховної Ради України в системі національного конституційного права*, „ВІСНИК Центральної виборчої комісії” 2007 nr 3, s. 39–40, http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2007_3/visnik_st_12.pdf

wyborów⁴⁸, 5 czerwca o wyznaczeniu wcześniejszych wyborów do Rady Najwyższej Ukrainy w związku z brakiem uprawnień Rady Najwyższej Ukrainy i przedterminowym wstrzymaniem jej pełnomocnictw⁴⁹ i 31 lipca 2007 r. o wniesieniu zmian do Dekretu Prezydenta z 5 czerwca 2007 r. nr 497⁵⁰).

W efekcie kompromisu z koalicją rządową ostatecznie podstawą przeprowadzenia przedterminowych wyborów był art. 82 ust. 2 stanowiący, iż: „Rada Najwyższa Ukrainy uzyskuje pełnomocnictwa pod warunkiem wyboru nie mniej niż dwóch trzecich jej konstytucyjnego składu”. Było to możliwe ponieważ ponad jedna trzecia deputowanych celowo złożyła rezygnację ze swoich mandatów a partie opozycyjne „wyzerowały” swoje listy wyborcze z 2006 r.⁵¹ Tym samym Prezydent wyszedł poza warunki określone przez art. 90 Konstytucji ale w inny sposób niż chciał to zrobić wydając 2 kwietnia 2007 r. pierwszy dekret dotyczący przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Zgodnie z orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 17 października 2002 r. № 17-пп/2002⁵² wymóg określony w art. 82 Konstytucji obowiązuje w całym okresie działania Rady Najwyższej i nie może być traktowany tylko jako warunek zwołania pierwszego posiedzenia pierwszej sesji. „W przypadku zmniejszenia się, z jakiegokolwiek przyczyny do liczby mniejszej niż trzysetu deputowanych ludowych Ukrainy, działalność Rady Najwyższej Ukrainy powinna być zawieszona do czasu złożenia przysięgi przez wymaganą liczbę prawidłowo wybranych deputowanych ludowych Ukrainy”. Zgodnie z art. 90 ust. 2 Konstytucji nie jest to jednak podstawa do przedterminowego zakończenia kadencji Rady Najwyższej⁵³. Tym samym Konstytucja Ukrainy nie wskazuje sposobu wyjścia z takiej kryzysowej sytuacji. Z jednej strony parlament nie powinien działać, z drugiej ani Prezydent ani jakikolwiek inny organ nie może ogłosić przedterminowych wyborów.

(15.08.2017) oraz О.О. Даниляк, В.С. Караваев, *Щодо можливості проведення у 2014 році позачергових парламентських виборів*, <http://www.niss.gov.ua/articles/1551> (16.08.2017).

⁴⁸ № 355/2007, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/355/2007> (15.08.2017).

⁴⁹ № 497/2007, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/497/2007> (15.08.2017).

⁵⁰ № 675/2007, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/675/2007> (15.08.2017).

⁵¹ Zob. W. Baluk, *Koalicje gabinetowe...*, s. 187–189.

⁵² <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02> (16.08.2017).

⁵³ О.О. Даниляк, В.С. Караваев, *Щодо можливості...*

W piśmiennictwie ukraińskim można spotkać też taką interpretację przepisów obowiązującej Konstytucji, która dopuszcza przedterminowe zakończenie kadencji Rady Najwyższej z innych powodów niż podane w art. 90 (oparto na niej pierwszy dekret Prezydenta o przedterminowym wstrzymaniu pełnomocnictw Rady Najwyższej Ukrainy). Chodzi o dwie sytuacje:

1. niezdolność parlamentu do wykonywania swoich kompetencji („na przykład ze względu na brak konstytucyjnej liczby parlamentarzystów albo odmowy przez większość deputowanych Ukrainy wykonywania swoich konstytucyjnych uprawnień”⁵⁴),
2. gdy parlament narusza Konstytucję Ukrainy (jako przykład podawana jest w tym wariancie zakazana przez art. 5 Konstytucji uzurpacja władzy państwowej przez Radę Najwyższą, czy sądowy zakaz działalności dla partii politycznych mających większość w parlamencie⁵⁵).

Od początku swojego obowiązywania Konstytucja Ukrainy zezwalała Prezydentowi przedterminowo wstrzymać pełnomocnictwa Rady Najwyższej „jeżeli jej posiedzenia plenarne nie mogą się rozpocząć w ciągu trzydziestu dni od rozpoczęcia sesji zwyczajnej” (obecnie art. 90 ust. 2 pkt. 3)⁵⁶.

Zgodnie z art. 83 ust. 1 Konstytucji Ukrainy: „Sesje zwyczajne Rady Najwyższej Ukrainy rozpoczynają się w pierwszy wtorek lutego i w pierwszy wtorek września każdego roku”.

Sąd Konstytucyjny Ukrainy w orzeczeniu z 19 maja 2004 r. № 11-пп/2004⁵⁷ wyjaśnił, że: 1) wyrażenie „w ciągu trzydziestu dni” należy rozumieć jako upływ trzydziestodniowego okresu „podrząd”, czyli w dniach kalendarzowych, 2) wyrażenie „posiedzenia plenarne nie mogą się rozpocząć” trzeba rozumieć tak, że plenarne posiedzenia Rady Najwyższej nie mogą się rozpocząć zgodnie z procedurą przewidzianą przez Konstytucję Ukrainy i Regulamin Rady Najwyższej, co uniemożliwia wykonywanie konstytucyjnych uprawnień jedyjnemu organowi władzy ustawodawczej na Ukrainie⁵⁸.

⁵⁴ Г. Волянська, *Дострокове припинення повноважень парламенту*, <http://maidan.org.ua/arch/arch2007/1175694688.html> (16.08.2017).

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Szczegółową analizę na ten temat według stanu prawnego sprzed 2004 r. przeprowadził, zob. T. Włodek, *Instytucja rozwiązania Rady Najwyższej...*, s. 278–281.

⁵⁷ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-04> (16.08.2017).

⁵⁸ О.О. Даниляк, В.С. Караваєв, *Щодо можливості...*

IV.

Współczesne Konstytucje z reguły nie zajmują się procesem formowania większościowych koalicji parlamentarnych. Konstytucja Ukrainy jest tutaj wyjątkiem. Na Ukrainie instytucja większości parlamentarnej uległa konstytucjonalizacji⁵⁹. Artykuł 83 Konstytucji stanowi: „(...) W Radzie Najwyższej Ukrainy, odpowiednio do wyniku wyborów i na podstawie uzgodnień partii politycznych, utworzona zostaje koalicja frakcji parlamentarnych, w skład której wchodzi większość deputowanych ludowych Ukrainy zasiadających w konstytucyjnym składzie Rady Najwyższej Ukrainy. Koalicja frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej Ukrainy tworzona jest w ciągu miesiąca od dnia inauguracji pierwszego posiedzenia Rady Najwyższej Ukrainy, które zostaje zwołane po zakończeniu zwykłych lub przedterminowych wyborów do Rady Najwyższej Ukrainy, bądź w ciągu miesiąca od dnia ustania działalności koalicji frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej Ukrainy (...)”.

Jak już pisałem zgodnie z art. 90 ust. 2 pkt. 1 Konstytucji gdy taka koalicja nie powstanie Prezydent może przedterminowo wstrzymać pełnomocnictwa Rady Najwyższej.

Już sama potencjalna możliwość, groźba użycia instytucji rozwiązania parlamentu może prowadzić do osiągnięcia celu w postaci utworzenia bądź „przywrócenia zwartości”⁶⁰ efektywnej większości parlamentarnej. Dotyczy to w szczególności systemu dwupartyjnego, bowiem w systemach wielopartyjnych „wizja zastosowania instytucji może wręcz spowodować skutek odwrotny”⁶¹. Specyfika rozwiązania przyjętego na Ukrainie polega na tym, że groźba rozpisania przedterminowych wyborów ma wymusić na frakcjach parlamentarnych utworzenie formalnej koalicji. Definicja koalicji parlamentarnej, procedura zawierania umowy koalicyjnej oraz zasady działalności koalicji znalazły się w Regulaminie Rady Najwyższej w brzmieniu uchwalonym

⁵⁹ Bliżej na ten temat piszę w opracowaniu *Konstytucjonalizacja instytucji większości parlamentarnej na Ukrainie*, „Współczesne prawo” 2017, nr 2.

⁶⁰ Zob. W. Skrzydło, *Rozwiązanie Sejmu i jego prawne konsekwencje*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 51.

⁶¹ M. Rączka, op.cit., s. 248. Podobnie R. Małajny, op.cit., s. 34.

16 marca 2006 r.⁶² Utracił on moc obowiązującą w skutek orzeczenia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 1 kwietnia 2008 r. stwierdzającego jego niekonstytucyjność (przy czym orzeczenie to nie dotyczyło kwestii koalicji frakcji deputowanych)⁶³. W reakcji na nie 8 kwietnia 2008 r., Rada Najwyższa przyjęła uchwałę „O niektórych kwestiach normatywno-prawnego zabezpieczenia porządku pracy Rady Najwyższej Ukrainy”⁶⁴ z załącznikiem w postaci Tymczasowego Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy⁶⁵, który utrzymał brzmienie przepisów dotyczących koalicji frakcji deputowanych w wersji nadanej im Regulaminem z 16 marca 2006 r. Przepisy te znalazły się także w pierwotnym brzmieniu Regulaminu Rady Najwyższej z 10 lutego 2010 r.⁶⁶ znowelizowanym, w zakresie dotyczącym koalicji frakcji deputowanych, uchwałą Rady Najwyższej z 9 marca 2010 r.⁶⁷ Po orzeczeniu Sądu Konstytucyjnego o niekonstytucyjności nowelizacji ustawy zasadniczej dokonanej w 2004 r., 8 października 2010 r. przepisy Regulaminu Rady Najwyższej dotyczące tworzenia koalicji frakcji deputowanych zostały uchylone⁶⁸ i taki jest aktualny stan prawny⁶⁹.

Pojęcie koalicji frakcji deputowanych zdefiniował art. 61 Regulaminu Rady Najwyższej. Miała być ona tworzona na podstawie wyników wyborów

⁶² Закон України від 10 лютого 2010 г., *Про Регламент Верховної Ради України*, „Відомості Верховної Ради України (ВВР)”, № 23, № 24–25, ст. 202.

⁶³ Zob. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) № 4-рп/2008, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-08> (16.08.2017).

⁶⁴ Постанова Верховної Ради України, *Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України*, „Відомості Верховної Ради України (ВВР)” 2008, № 19–20, № 21–22, ст. 211.

⁶⁵ Zob. С.В. Лінецький, В.П. Крижанівський, *Законотворчість: Коментар до Регламенту Верховної Ради України. Частина I*, Кіjów 2008, s. 4–7, http://pdp.org.ua/files/Komentar_maket.pdf (16.08.2017).

⁶⁶ Закон України, *Про Регламент Верховної Ради України*, „Відомості Верховної Ради України (ВВР)” 2010, № 14–15, № 16–17, ст. 133.

⁶⁷ Закон України Про внесення зміни до Закону України, *Про Регламент Верховної Ради України*, „Відомості Верховної Ради України (ВВР)” 2010, № 16–17, ст. 134.

⁶⁸ Закон України, *Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України*, „Відомості Верховної Ради України (ВВР)” 2011, № 10, ст. 64.

⁶⁹ Zob. Закон України від 10 лютого 2010 г., *Про Регламент Верховної Ради України* w redakcji z 3 sierpnia 2017 r., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (16.08.2017).

i uzgodnień politycznych (na zasadach ustalonych przez Konstytucję Ukrainy i Regulamin Rady Najwyższej) pomiędzy frakcjami do których należy większość konstytucyjnego składu Rady Najwyższej czyli co najmniej 226 deputowanych, przy czym do większości tej nie można było zaliczyć tych deputowanych z frakcji wchodzących w skład koalicji, którzy nie podpisali się pod umową koalicyjną⁷⁰. Regulamin stanowił, iż koalicja jest tworzona po przeprowadzeniu konsultacji w rezultacie których zostaje podpisana umowa koalicyjna. Podpisywać ją mieli przewodniczący (lub za zgodą frakcji jeden z zastępców przewodniczącego) każdej z frakcji wchodzących w skład koalicji⁷¹.

Frakcja miała prawo w każdym czasie wystąpić z koalicji na podstawie pisemnego zawiadomienia kierujących pozostałymi frakcjami koalicji nie później niż na 10 dni przed wystąpieniem. Wystąpienie frakcji z koalicji ogłaszać miał Przewodniczący Rady Najwyższej na najbliższym posiedzeniu plenarnym Rady (art. 65 ust. 2). Możliwe było także wykluczenie frakcji ze składu koalicji. Do podjęcia takiej decyzji uprawnione było zgromadzenie ogólne koalicji (art. 65 ust. 3)⁷².

⁷⁰ Zob. С.В. Лінецький, В.П. Крижанівський, *Законотворчість: Коментар...*, s. 142.

⁷¹ Miał być to dokument, który obejmował w szczególności: zasady prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej, wyznaczenie kierunku politycznego i zasad działalności koalicji, procedurę rozstrzygania spraw wewnątrz-organizacyjnych koalicji i procedurę zakończenia jej działalności. Do umowy koalicyjnej miał być dołączony wykaz członków frakcji, które sformowały koalicję z „osobistymi podpisami deputowanych ludowych” (art. 61 ust. 4). Koalicja miała być uważana za sformowaną z chwilą oficjalnego ogłoszenia tego faktu przez przewodniczącego obrad (na podstawie zgodnych z postanowieniami regulaminu dokumentów) w czasie plenarnego posiedzenia parlamentu (art. 61 ust. 5 Regulaminu). Tekst umowy koalicyjnej i jej skład osobowy miał być ogłaszany w gazecie „Голос України” nie później niż w ciągu czterech dni po oficjalnym ogłoszeniu utworzenia koalicji (art. 61 ust. 6). Regulamin przewidywał, iż decyzje w ramach koalicji podejmowane będą na zebraniach ogólnych większością głosów deputowanych wchodzących w skład koalicji (art. 63 ust. 1). Elementami organizacji koalicji miały być Rada koalicji jako płaszczyzna uzgadniania stanowisk przez jej członków (art. 63 ust. 2) oraz sekretariat koalicji zabezpieczający jej pracę od strony informacyjnej i organizacyjnej (art. 63 ust. 3). W czasie trwania kadencji frakcje nieuczestniczące w tworzeniu koalicji mogły do niej przystąpić za zgodą koalicji podpisując umowę koalicyjną. Jeżeli przystąpienie to miałoby nastąpić na innych warunkach niż przewidywała umowa koalicyjna, konieczne było podpisanie przez wszystkie frakcje wchodzące w skład koalicji nowej umowy koalicyjnej (art. 65 ust. 1).

⁷² Regulamin nie wskazywał potencjalnych przyczyn takiej decyzji ani tego kto może ją zainicjować – zob. С.В. Лінецький, В.П. Крижанівський, *Законотворчість: Коментар до Регламенту...*, s. 154.

Działalność koalicji ustawała w razie: 1) zakończenia kadencji Rady Najwyższej, 2) zmniejszenia się liczby deputowanych wchodzących w skład koalicji poniżej liczby konstytucyjnie wymaganej, 3) podjęcia przez koalicję decyzji o rozwiązaniu się (art. 66).

W drugim i trzecim przypadku koalicję uważano za rozwiązaną z chwilą ogłoszenia tego przez przewodniczącego obrad na posiedzeniu plenarnym parlamentu (art. 66 ust. 2).

Z punktu widzenia praktyki ustrojowej, kluczowym okazało się to czy w skład koalicji frakcji deputowanych w Radzie Najwyższej Ukrainy stanowiącej większość deputowanych ludowych mogą wchodzić tylko deputowani ludowi będący członkami frakcji, które sformowały koalicję czy także inni deputowani. Zagadnienie to było przedmiotem dwóch rozbieżnych orzeczeń Sądu Konstytucyjnego Ukrainy (z 17 września 2009 r.⁷³ i z 6 kwietnia 2010 r.⁷⁴). Drugie z nich akceptujące poszerzanie koalicji o deputowanych spoza frakcji koalicyjnych wywołało spore kontrowersje⁷⁵. Mimo to, takie rozwiązanie przyjęto nowelizując Regulamin Rady Najwyższej 9 marca 2010 r. Zgodnie ze zmienionym art. 61 ust. 1 w skład koalicji frakcji deputowanych ludowych mogli wchodzić także pojedynczy deputowani. Pozwalało to na przystępowanie do niej nie tylko deputowanym nienależącym do *żadnej* frakcji ale także tych, którzy przechodzili z frakcji opozycyjnych⁷⁶. W praktyce umożliwiono w ten sposób tworzenie koalicji z frakcji niemających większości i „dokom-

⁷³ Решення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) № 16-рп/2008, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-08> (16.08.2017).

⁷⁴ Решення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України № 11-рп/2010, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-10> (18.08.2016).

⁷⁵ Zob. np. В.Д. Чуба, *Конституційно-правовий статус коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України: сутнісний і структурно-функціональний аспекти*, „Науковий вісник Ужгородського національного університету” 2016 Серія ПРАВО, Випуск 36, s. 78.

⁷⁶ Zob. С.С. Шаранич, *Дослідження проблем структури коаліції депутатських фракцій в Парламенті України в разрізі змін до ст. 61 закону «Про Регламент Верховної Ради*

pletowanie” jej pojedynczymi deputowanymi z innych frakcji⁷⁷, Oczywiście z punktu widzenia zwartości programowej koalicji jest to nieefektywne⁷⁸, ale okazało się skuteczne zarówno w latach 2006–2010 jak i po 2014 r. W ukraińskiej doktrynie zwraca się uwagę, że przystępowanie do koalicji deputowanych wybranych z listy frakcji nieuczestniczącej w jej tworzeniu może budzić spore wątpliwości zarówno etyczne jak i prawne. Zwłaszcza przy proporcjonalnym czy nawet większościowo-proporcjonalnym systemie wyborczym⁷⁹.

Praktyka poszerzania składu koalicji rządzącej o polityków opozycji była jedną z przyczyn kryzysu politycznego z przełomu marca i kwietnia 2007 r.⁸⁰ Stosowano ją także w czasie szóstej kadencji Rady Najwyższej⁸¹. W ósmej kadencji po wyjściu w 2015 r. z Koalicji Frakcji Deputowanych Ludowych „Europejska Ukraina” (stanowiącej większość konstytucyjnego składu Rady Najwyższej⁸²) Radykalnej Partii Oleha Laszki, a na początku 2016 r. partii Samopomoc i partii Batkiwszczyna, liczba deputowanych wchodzących w jej skład spadła poniżej wymaganej (226). Koalicja powinna być rozwiązana ale znowu wykorzystano mechanizm znany z lat 2006–2010. „Koalicję utrzymywano przy użyciu kruczków prawnych oraz werbowania deputowanych, pozostających poza frakcjami”⁸³.

Mechanizm pozwalający Prezydentowi przedterminowo przerwać pełnomocnictwa Rady Najwyższej w razie nieutworzenia w ciągu jednego miesiąca koalicji frakcji deputowanych ludowych zgodnie z art. 83 Konstytucji Ukrainy zadziałał jedynie w siódmej kadencji parlamentu. Dwudziestego czwartego lipca 2014 r. frakcja partii politycznej UDAR Witalija Kliczka i frakcja

України» від 09.03.2010, „Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского” 2011, Т. 24 (63), № 2, с. 389–393.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ В.Д. Чуба, *Конституційно-правовий статус коаліції...*, с. 78.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Zob. W. Baluk, *op.cit.*, s. 185–186.

⁸¹ Ibidem, s.76–79.

⁸² Wyniki wyborów zob. <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/wp611?PT001F01=910> (18.07.2017).

⁸³ T.A. Olszański, T. Iwański, *Ukraina: Nowy rząd rezultatem kompromisu prezydenta i oligarchów*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Analizy 20.04.2014 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-04-20/ukraina-nowy-rzad-rezultatem-kompromisu-prezydenta-i-oligarchow> (18.08.2017).

Swoboda ogłosiły o wyjściu z koalicji parlamentarnej i w ten sposób utworzona wcześniej koalicja złożona z frakcji UDAR, Swoboda oraz Batkiwszczyna przestała istnieć. W ciągu następnych trzydziestu dni nie utworzono nowej koalicji, toteż 24 sierpnia 2014 r. Prezydent Petro Poroszenko zgodnie z art. 90 Konstytucji przeprowadził konsultacje z Przewodniczącym Rady Najwyższej oraz szefami frakcji parlamentarnych w sprawie przedterminowych wyborów uzyskując zgodną opinię co do konieczności ich przeprowadzenia i wyznaczenia terminu głosowania na 26 października 2014 r.⁸⁴ Dwudziestego siódmego sierpnia 2014 r. Prezydent wydał Dekret № 690/2014 o przedterminowym wstrzymaniu pełnomocnictw Rady Najwyższej i wyznaczeniu przedterminowych wyborów⁸⁵.

Jako drugi w kolejności warunek stwarzający Prezydentowi możliwość przedterminowego wstrzymania pełnomocnictw Rady Najwyższej Ukrainy art. 90 Konstytucji wymienia niewyznaczenie składu osobowego Gabinetu Ministrów Ukrainy w ciągu sześćdziesięciu dni od chwili dymisji poprzedniego Gabinetu Ministrów Ukrainy. Niepowodzenie w kolejnych próbach powołania rządu jest jednym ze standardowych warunków przedterminowego zakończenia pełnomocnictw parlamentu (obok uchwalenia wotum nieufności i nieuchwalenia ustawy budżetowej)⁸⁶. Specyfika konstrukcji przyjętej na Ukrainie polega na tym, że zgodnie z art. 83 ust. 8 Konstytucji kandydaturę na stanowisko premiera Ukrainy i kandydatury do składu Gabinetu Ministrów przedkłada również koalicja frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej Ukrainy. Niepowołanie rządu jest więc swoistym testem jej efektywności. Ponieważ w skład koalicji wchodzić musi większość deputowanych ludowych Ukrainy zasiadających w konstytucyjnym składzie Rady Najwyższej Ukrainy to utworzenie rządu nie powinno stanowić problemu, chyba że zawarcie umowy koalicyjnej było jedynie aktem formalnym mającym na celu uniknięcie przedterminowych wyborów.

⁸⁴ Zob. Указ Президента України Петра Порошенка про розпуск Верховної Ради України та призначення дострокових парламентських виборів „Протокол – Юридичний інтернет – ресурс”, http://protokol.com.ua/ua/ukaz_prezidenta_ukraini_petra_poroshenko_pro_rozpusk_verhovnoi_radi_ukraini_ta_priznachennya_dostrokovih_parlamentskih_viboriv (17.08.2017).

⁸⁵ Tekst dekretu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/690/2014> (17.08.2017).

⁸⁶ Zob. R. Małajny, op.cit., s. 37.

Tryb udziału koalicji w formowaniu Gabinetu Ministrów przewidywał Regulamin Rady Najwyższej w brzmieniu uchwalonym 16 marca 2006 r. Propozycje dotyczące kandydatury premiera i ministrów miały być rozpatrywane na posiedzeniu zabrania ogólnego koalicji⁸⁷ (art. 64 ust. 2) i następnego dnia roboczego przedstawiane Przewodniczącemu Rady Najwyższej w celu niezwłocznego przekazania kandydatury na premiera Prezydentowi, a kandydatur na ministrów premierowi w dniu jego mianowania (art. 64 ust. 3)⁸⁸. W przypadku rozwiązania koalicji lub zawarcia nowej umowy koalicyjnej przed powołaniem przez Radę Najwyższą kandydatów wysuniętych na poszczególne stanowiska kandydatury te nie miały być uważane za wycofane, jeżeli koalicja w nowym składzie nie podjęła innej decyzji (art. 64 ust. 3). Uzgodnienia i program koalicji, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o Gabinetie Ministrów Ukrainy, ma być podstawą programu działalności rządu.

Powiązanie zasad formowania rządu z instytucją koalicji frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej także nie znajduje pełnego zastosowania w praktyce ustrojowej Ukrainy. Na przykład rząd Wołodymyra Hrojsmana w głosowaniu 14 kwietnia 2016 r. dzięki temu uzyskał poparcie większości Rady Najwyższej⁸⁹, *że* głosowały za nim dwa ugrupowania opozycyjne – frakcje: Wola Narodu i Odrodzenie⁹⁰.

V.

W wyniku splotu różnych czynników o charakterze ustrojowym i politycznym, ustrojodawca ukraiński postanowił wzmocnić funkcję przedterminowego zakończenia pełnomocnictw Rady Najwyższej Ukrainy polegającą na poszukiwaniu efektywnej większości parlamentarnej. Nastąpiła konsty-

⁸⁷ Co oznacza, że uprawnienie to nie mogło być delegowane na Radę koalicji, zob. С.В. Лінецький, В.П. Крижанівський, *Законотворчість: Коментар до Регламенту...*, s. 149.

⁸⁸ Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o Gabinetie Ministrów (Закон України від 27.02.2014 Про Кабінет Міністрів України – Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст. 222 ze zm.) Prezydent wnosi o powołanie przez Radę Najwyższą premiera nie później niż w ciągu piętnastu dni od otrzymania propozycji od koalicji frakcji deputowanych.

⁸⁹ Wyniki głosowania zob. <http://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/128110.html> (18.08.2017).

⁹⁰ T.A. Olszański, T. Iwański, op.cit.

tucjonalizacja instytucji większości parlamentarnej, procesowi formowania większościowej koalicji parlamentarnej nadano najwyższą rangę (uzasadniając to głównie specyfiką systemu partyjnego Ukrainy⁹¹), a w celu zwiększenia prawdopodobieństwa jego powodzenia postanowiono zagrozić sankcją przedterminowego zakończenia pełnomocnictw parlamentu.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, iż ten swoisty eksperyment ustrojowy raczej nie przyniósł oczekiwanych efektów. Zarówno w latach 2006–2010 jak i po 2014 r. powstawały koalicje frakcji parlamentarnych, których twórcy odwoływali się do art. 83 Konstytucji ale ich sprawność była niska. Nie nastąpiła znacząca trwała stabilizacja sceny politycznej, a powstające rządy szukały poparcia poza frakcjami wchodzącymi w skład formalnie tworzonych koalicji. Oznacza to, że bardziej efektywnym okazał się standardowy mechanizm koncentrowania poparcia politycznego większości deputowanych wokół formowanego rządu (bez względu na formalne umowy koalicyjne a nawet wbrew nim). O ile groźba przedterminowego wstrzymania pełnomocnictw parlamentu w skutek nie utworzenia koalicji frakcji parlamentarnych jest formą nacisku na frakcje, to groźba przedterminowego wstrzymania pełnomocnictw parlamentu w skutek braku poparcia dla rządu wydaje się być bardziej środkiem presji na pojedynczych posłów⁹². Praktyka ukraińska daje podstawy by uznać ten indywidualny mechanizm za bardziej skuteczny. Mając to na uwadze uważam za mało prawdopodobne aby rozwiązanie polegające na sankcjonowaniu przedterminowym zakończeniem pełnomocnictw parlamentu nieutworzenia w określonym czasie formalnej koalicji frakcji parlamentarnych było w przyszłości powszechnie implementowane do systemów konstytucyjnych innych państw.

Literatura

Antoszewski A., *Rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji i przedterminowe wybory parlamentarne w Europie Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Ustroje tradycje i porównania*.

⁹¹ P. Мартинюк, *Інститут парламентської більшості у вітчизняній політикоправовій практиці*, „Вибори та демократія” 2010, nr 2–3, s. 69–77.

⁹² Działa ona „na zasadzie pewnego szantażu politycznego” – zob. R. Małajny, op.cit., s. 27.

- Księga jubileuszowa dedykowana prof.dr. hab Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015.
- Baluk W., *Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002–2012*, Lublin 2012.
- Bień-Kacała A., Rączka M., *Przedterminowe zakończenie pełnomocnictw parlamentu na przykładzie Polski i Czech*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Eckhardt K., *Konstytucjonalizacja instytucji większości parlamentarnej na Ukrainie*, „Współczesne prawo” 2017, nr 2.
- Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921.
- Konstytucja Ukrainy uchwalona na piątej sesji Rady Najwyższej Ukrainy 28 czerwca 1996*. Wstęp i tłumaczenie E. Toczek, Warszawa 1999.
- Lewin I., *Prawo rozwiązywania ciał ustawodawczych. Studium z prawa konstytucyjnego*, Lwów, 1935.
- Ławniczak A., Masternak-Kubiak M., *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3.
- Małajny R., *Rozwiązanie legislatury w systemie parlamentarnym*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 2.
- Mojak R., *Republika Ukrainy*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, red. E. Gdulewicz, Lublin 2002.
- Olecho A., *Zmiany w konstytucji Ukrainy*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013.
- Olszański T.A., Iwański T., *Ukraina: Nowy rząd rezultatem kompromisu prezydenta i oligarchów*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Analizy 20.04.2014r.
- Rączka M., *Rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji w polskim i włoskim prawie konstytucyjnym*, Toruń 2010.
- Skrzydło W., *Rozwiązanie Sejmu i jego prawne konsekwencje*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2.
- Skrzydło W., *Skrócenie kadencji Sejmu*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
- Szymanek J., *Rozwiązanie parlamentu. Uwarunkowania prawne i polityczne*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.
- Wieciech T., *Wpływ ustawy o kadencji parlamentu (Fixed-term Parliament Act, 2011) na brytyjski system rządów*, [w:] *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, red. A. Zięba, Kraków 2013.
- Witkowski Z., Rączka M., *Rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji we włoskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Połuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemyśl-Rzeszów 2009.

- 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*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004.
- Волянська Г., *Дострокове припинення повноважень парламенту*, <http://maidan.org.ua/arch/arch2007/1175694688.html>
- Даниляк О.О., Караваєв В.С., *Щодо можливості проведення у 2014 році позачергових парламентських виборів*. <http://www.niss.gov.ua/articles/1551>.
- Лінецький С.В., В.П. Крижанівський, *Законотворчість: Коментар до Регламенту Верховної Ради України. Частина I*, Київ 2008.
- Мартинюк Р., *Інститут парламентської більшості у вітчизняній політикоправовій практиці*, „Вибори та демократія” 2010, nr 2–3.
- Мартишок Р., *Інститут дострокового припинення повноважень парламенту перший вітчизняний досвід*, http://www.vuzlib.com.ua/articles/book/9320-%D0%86nstitut_dostrokovogo_pripine/1.html.
- Приходько Х., *Процедура дострокового припинення повноважень парламенту: проблемні питання*, „Юридичний журнал” 2008, nr 12.
- Светіков О., *Про можливість припинення повноважень Верховної Ради: конституційний аналіз*, „Права Людини в Україні”, <http://khp.org/index.php?id=1153057543>.
- Федоренко В., *Інститут позачергових виборів до Верховної Ради України в системі національного конституційного права*, „ВІСНИК Центральної виборчої комісії” 2007, nr 3.
- Чуба В.Д., *Конституційно-правовий статус коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України: сутнісний і структурно-функціональний аспекти*, „Науковий вісник Ужгородського національного університету” 2016 Серія ПРАВО, Випуск 36.
- Шаповал В.Н., *Сравнительное конституционное право*, Київ 2007.
- Шаранич С.С., *Дослідження проблем структури коаліції депутатських фракцій в Парламенті України в разі змін до ст. 61 закону «Про Регламент Верховної Ради України» від 09.03.2010*, „Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского” 2011, Т. 24 (63), № 2.
- Юрковський М., Назарук В., *Українсько-польський, польсько-український словник*, Київ 2003.