

*Dr hab. Krzysztof Eckhardt prof. WSPiA RSW*

Rzeszów, 27 maja 2019 r.

*Katedra Prawa Konstytucyjnego i Stosunków Międzynarodowych*

*Wyższa Szkoła Prawa i Administracji*

*Rzeszowska Szkoła Wyższa*

## **RECENZJA**

**rozprawy doktorskiej Pana mgr. Marcina Gołębiowskiego**  
**pt. *Kompetencje Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej,***  
***Lublin 2019 ss. 259***

Wykonując uchwałę Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie z dnia 29 kwietnia 2019 r. przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pana mgr. Marcina Gołębiowskiego napisanej pod kierunkiem naukowym prof. nadzw. dr. hab. Wojciecha Orłowskiego.

### **1. Wybór tematu i konstrukcja rozprawy**

Od uzyskania niepodległości przez Ukrainę minęło ponad ćwierć wieku, a mimo to jej prądek konstytucyjny wciąż jest w fazie kształtowania. Państwo ukraińskie podejmuje próby radykalnych reform zmagając się jednocześnie z agresją na swoje terytorium. Ten dynamiczny i niezwykle ciekawy proces niestety nie jest przedmiotem szczególnego zainteresowania polskiej nauki prawa konstytucyjnego. Dlatego za trafne i cenne uznać należy podjęcie tematyki wskazanej w tytule dysertacji Pana mgr. Marcina Gołębiowskiego. W ten sposób dołącza On do wąskiego grona badaczy zajmujących się w naszym kraju ustrojem Ukrainy. Dwóch spośród nich poddało szczegółowej analizie konstytucyjną pozycję Prezydenta tego państwa: A. Olechno w monografii *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005)*, Toruń 2009, oraz A. Stec w książce *Pozycja ustrojowa Prezydenta w systemie*

*konstytucyjnym Ukrainy (1991-2012)*, Lwów 2014. Opracowania te nie obejmują jednak okresu, który rozpoczął się Euromajdanem, Rewolucją Godności i przywróceniem postanowień Konstytucji Ukrainy w brzmieniu z 2004 r. Niedługo po tym Rosja dokonała aneksji Autonomicznej Republiki Krym, a w obwodach Donieckim i Ługańskim rozpoczęły się walki. W roku 2014 odbyły się przedterminowe wybory Prezydenta Ukrainy i deputowanych ludowych, w 2015 rozpoczęła pracę Komisja Konstytucyjna, odbyły się też wybory organów samorządu terytorialnego oraz zainicjowano zmiany Konstytucji dotyczące decentralizacji władzy. W roku 2016 dokonano nowelizacji Konstytucji w zakresie wymiaru sprawiedliwości, a w roku 2019 w ustawie zasadniczej odzwierciedlono dążenia Ukrainy do członkostwa w Unii Europejskiej i NATO. Wszystkie te wydarzenia w mniejszym lub większym stopniu wpłynęły na status ustrojowy Prezydenta, zatem ponowne spojrzenie nań z punktu widzenia doktryny prawa konstytucyjnego stało się bardzo pożądane.

Autor rozprawy skoncentrował się na problematyce kompetencji Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej. Dokonał słusznego wyboru bowiem to właśnie relacje z parlamentem w głównej mierze przesądzają o pozycji Prezydenta. Zmiany w tych relacjach decydowały o tym czy Ukraina stawiała się republiką prezydencko-parlamentarną czy parlamentarno-prezydencką.

Konstrukcję pracy mgr M. Gołębiowski oparł na klasycznym podziale funkcji parlamentu na ustawodawczą, kreacyjną i kontrolną (rozdziały IV i V) oraz wyodrębnieniu kompetencji Prezydenta dotyczących wyborów i funkcjonowania Rady Najwyższej (rozdział III). Dwa pierwsze rozdziały mają charakter wprowadzający. Obejmują ewolucję i ogólną charakterystykę obecnej pozycji ustrojowej głowy państwa w ukraińskim systemie rządów (rozd. I) oraz omówienie zasad wybierania i pociągania do odpowiedzialności Prezydenta Ukrainy (rozd. II).

Uważam, że systematyka recenzowanej dysertacji jest logiczna, przemyślana i konsekwentna. Doktorant prawidłowo zidentyfikował wszystkie

wymagające opisu, analizy i ustosunkowania się zagadnienia ogólne i szczegółowe. Jednostki redakcyjne rozprawy nie tylko są właściwie powiązane, ale stanowią również spójną całość dającą czytelnikowi możliwość płynnego śledzenia wywołu Autora.

## **2. Cele, hipotezy oraz koncepcja badawcza.**

Rozpoczynając swoje rozważania mgr M. Gołębiowski jasno określił cele, sformułował hipotezy i przedstawił plan swoich badań. Jako cel ogólny wskazał przeprowadzenie analizy prawno-konstytucyjnej oraz próbę oceny pozycji Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej w świetle zmian konstytucyjnych powodujących przejście Ukrainy od systemu republiki prezydencko-parlamentarnej do parlamentarno-prezydenckiej. Być może dla większej precyzji można było wskazać, iż chodzi o transformację jaka ma miejsce po roku 2014, bowiem, jak Autor sam zauważa (s. 29), nie jest to pierwsza taka przemiana systemu rządów Ukrainy. Celom szczegółowym (s. 7-8) odpowiada zaprezentowany plan badawczy obejmujący analizę: miejsca Prezydenta w systemie organów państwa; zakresu odpowiedzialności prawnej Prezydenta; wpływu na proces formowania i organizacji parlamentu; udziału Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym; udziału Prezydenta w procesie tworzenia składu osobowego organów państwa realizowanego wspólnie z parlamentem.

W założeniu Autora prowadzone przez Niego badania miały posłużyć weryfikacji wskazanych w pracy (s. 8) pięciu hipotez (zmiana systemu rządów zakładająca wzmocnienie Rady Najwyższej osłabiła pozycję Prezydenta w systemie organów państwa; odpowiedzialność konstytucyjna wyznacza pozycję prawo-ustrojową Prezydenta Ukrainy; udział i kompetencje Prezydenta w procesie ustawodawczym wyznaczają jego silną pozycję ustrojową wobec Rady Najwyższej; pozycję ustrojową Prezydenta wyznacza nie tylko konstytucyjnie zagwarantowany katalog kompetencji, ale również szereg uprawnień o dyskrecjonalnym charakterze; zmiany konstytucyjne wprowadzone w 2014 roku

ograniczają uprawnienia Prezydenta w zakresie tworzenia składu Gabinetu Ministrów na rzecz Rady Najwyższej).

Wydaje się, iż katalog ten został nieco za bardzo rozbudowany. Treść pracy świadczy o tym, iż Doktorant weryfikuje jedną zasadniczą hipotezę badawczą, która sprowadza się do twierdzenia, iż zmiana systemu rządów na Ukrainie doprowadziła do osłabienia pozycji ustrojowej Prezydenta wobec Rady Najwyższej, przy czym pozycja ta nadal jest stosunkowo silna. Pozostałe z wymienionych hipotez należy potraktować jako hipotezy pomocnicze służące weryfikacji hipotezy zasadniczej. W szczególności np. potwierdzenie tezy, iż zmiany konstytucyjne wprowadzone w 2014 roku ograniczają uprawnienia Prezydenta w zakresie tworzenia Rady Gabinetowej jest elementem weryfikacji twierdzenia o osłabieniu jego pozycji, natomiast wykazanie, iż Prezydent posiada znaczne uprawnienia w procedurze ustawodawczej i spory zestaw kompetencji o charakterze dyskrejonalnym świadczy o wciąż mocnej pozycji ustrojowej głowy ukraińskiego państwa.

Uwaga ta ma jedynie porządkujący charakter i w niczym nie wpływa na pozytywną ocenę zaprezentowanej i konsekwentnie zrealizowanej koncepcji rozprawy. Autor precyzyjnie podążą drogą wyznaczoną przez plan badawczy, szeroko, przekonywująco uzasadnia swoje twierdzenia i wyciąga wnioski zasługujące na aprobatę.

### **3. Zastosowane metody i techniki badawcze oraz baza źródłowa rozprawy**

Dobór tematu przesądził o konieczności skorzystania z wielu metod i technik badawczych. Poruszanie się w obrębie prawa powoduje nieodzowność stosowania metody prawnodogmatycznej w celu ustalenia rzeczywistej treści przepisów wyznaczających kompetencje Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej. Autor rozprawy w sposób niebudzący zastrzeżeń używał powszechnie stosowanych metod wykładni norm konstytucyjnych. Posługując

się wykładnią gramatyczną i innymi metodami interpretacyjnymi dokonywał w sposób w pełni poprawny konkretyzacji analizowanych norm konstytucyjnych.

Drugą, zastosowaną przez Autora metodą, jest metoda historyczno-prawna. W oparciu o nią została przeprowadzona analiza genezy oraz ewolucji instytucji prezydenta na Ukrainie co, z korzyścią dla pracy, poszerza wywody prowadzone metodą dogmatyczno-prawną.

W rozprawie stosowana jest także, aczkolwiek incydentalnie, metoda prawno-porównawcza służąca analizie uregulowań ustrojowych dotyczących niektórych aspektów sprawowania urzędu i kompetencji prezydenta w innych państwach europejskich.

Autor wskazuje także na zastosowane przez siebie techniki badawcze (s. 14-15) obejmujące szczegółowe czynności w postaci analizy literatury, orzecznictwa i danych statystycznych. Deklaruje również, iż posłużył się techniką obserwacji pośredniej („rozmowy z politykami oraz przedstawicielami parlamentu Ukrainy” – s. 15).

Dokonany przez Pana mgr M. Gołębiowskiego wybór metod i technik badawczych pozwalających na realizację założonych celów badawczych należy ocenić pozytywnie. Posługiwanie się przez Doktoranta wybraną metodą pracy badawczej nie budzi zastrzeżeń, co pozwala wysoko ocenić prowadzone w rozprawie rozważania i analizy naukowe.

Wykaz literatury zamieszczony na stronach 244-259 wskazuje, że Autor wykorzystał dorobek zarówno polskiej jak i ukraińskiej doktryny prawa konstytucyjnego (sporadycznie sięga także do literatury anglojęzycznej). Pozytywnie należy ocenić nie tylko trafność doboru literatury, ale również kompletność zbioru publikacji poświęconych problematyce ustroju Ukrainy. Zwraca uwagę zwłaszcza swoboda z jaką porusza się sięgając po opracowania w języku ukraińskim. Można oczywiście wskazać pozycje literatury, które mogłyby pomóc w analizie niektórych zagadnień (np. w części dotyczącej genezy i historii ukraińskiego konstytucjonalizmu В.Н. Шаповал, А.В. Корнеев, *История*

*Конституции Украины*, Киев 2012 czy B. Majgier, *Pierwsza konstytucja dla Ukrainy Hetmana Filipa Orlika z 1710 roku*, Przemyśl 2005) ale ich wykorzystanie nie wydaje się bezwzględnie konieczne.

Spis źródeł prawa po które sięgano w rozprawie potwierdza bardzo dobrą znajomość regulacji normatywnych, na bazie których Doktorant kompetentnie merytorycznie i w interesujący sposób opracował temat wskazany w tytule dysertacji. Za szczególnie cenne należy uznać, częste i trafne merytorycznie, przywoływanie orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego Ukrainy.

#### **4. Merytoryczne uwagi szczegółowe.**

Przechodząc do kilku szczegółowych uwag merytorycznych przyjmę konwencję ich prezentacji opartą na układzie treści pracy.

Dokonując periodyzacji ewolucji pozycji ustrojowej Prezydenta Ukrainy (s. 39) M. Gołębiowski słusznie wyodrębnił cztery okresy (1996-2004, 2004-2010, 2010-2014 i okres po roku 2014). Warto zastanowić się, czy właściwszą cezurą pomiędzy pierwszym i drugim okresem nie byłby rok 2006 kiedy to weszła w życie większość przepisów nowelizacji z 2004 (na co Doktorant sam zwraca uwagę w przypisach 75 i 86). Poddaję to jedynie pod rozagę Autora bowiem także w literaturze ukraińskiej występuje rozbieżność poglądów na ten temat. Na przykład W. Ł. Fedorenko wskazuje rok 2004 (В. Л. Федоренко, *Конституційне право України*, Kijów 2016, s. 92-103) a N. Agafonowa rok 2006 (Н. Агафонова, *Питання розвитку конституційної реформи сучасній Україні*, „Теорія і практика інтелектуальної власності” 2016 № 2, s. 119-131).

Podzielam zdanie Doktoranta co do tego, iż brak zastosowania konstytucyjnie wymaganej procedury w 2014 r. (podobnie jak w roku 2004) doprowadzić może w przyszłości do uznania przez Sąd Konstytucyjny niezgodności trybu uchwalenia dokonanej wówczas nowelizacji z Konstytucją Ukrainy (s. 48-49). Nie uważam jednak, iż stanowisko ukraińskiej doktryny

tłumaczącej fakt niekonstytucyjności trybu przywrócenia przepisów Konstytucji w 2014 roku wolą polityczną zwycięzców rewolucji jest wyrazem „ekspiacji” piszących. Jest to raczej przejaw lekceważenia konstytucyjnych procedur, które niestety stają się charakterystycznym elementem ukraińskiej praktyki ustrojowej.

Ogłoszenie 20 maja 2019 r. przez Prezydenta Wołodymyra Zeleńskiego decyzji o rozwiązaniu Rady Najwyższej, potwierdza chęć kontynuowania zauważonej przez Autora dysertacji tendencji silnego wpływania głowy państwa na parlament ukraiński (s. 62). Przewidywana w pracy zmiana strategii partii politycznych polegająca na dążeniu do zdobycia władzy w parlamencie by następnie wspierany przez partię kandydat zdobył urząd prezydenta, wydaje się jeszcze bardzo odległa. Nie sprzyja temu sposób wyboru głowy państwa ale przede wszystkim niestabilność systemu partyjnego na Ukrainie.

W przypadku przygotowywania rozprawy do druku (do czego zachęcam) warto być może pogłębić rozważania na temat zasad prawa wyborczego i ich postrzegania przez ukraińską doktrynę prawa konstytucyjnego (s. 63-71). Pomocna w tym będzie z pewnością lektura obszernej monografii J. Kluczkowskiego *Принципи виборчого права: доктринальне розміння стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні*, Kijów 2018.

Nie bardzo rozumiem, co Autor miał na myśli pisząc na stronie 80, w kontekście wyborów prezydenckich, że „na Ukrainie nie obowiązuje górna granica liczby kandydatów, co może powodować trudności organizacyjne związane z przeprowadzeniem procesu wyborczego”. Z drugiej strony rzeczywiście w wyborach, które odbyły się w 2019 r. uczestniczyła rekordowa liczba kandydatów (Centralna Komisja Wyborcza zarejestrowała ich aż 44.).

Wokół możliwości poniesienia przez Prezydenta Ukrainy odpowiedzialności konstytucyjnej w polskiej doktrynie narosło sporo nieporozumień. Stanowczo popieram stanowisko Doktoranta, iż Prezydent Ukrainy ponosi taką odpowiedzialność (s. 89) tyle tylko, że ukraińska koncepcja odpowiedzialności konstytucyjno-prawnej mimo wielu rozbieżności co do

definicji i zakresu różni się zdecydowanie od instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej postrzeganej tak jak definiuje ją doktryna polska.

Z całą pewnością regulacje dotyczące odpowiedzialności Konstytucyjnej Prezydenta Ukrainy wymagają zmiany w warstwie proceduralnej. W tym kontekście bardzo interesujące są konkretne propozycje Autora zawarte na stronach 90 – 92 dysertacji.

Na uwagę zasługują również krytyczne spostrzeżenia mgr M. Gołębiowskiego dotyczące uchwały Rady Najwyższej o samousunięciu się Prezydenta Ukrainy od wykonywania obowiązków i wyznaczeniu przedterminowych wyborów Prezydenta Ukrainy oraz ustawy o pozbawieniu Wiktora Janukowycza tytułu Prezydenta Ukrainy (s. 92-98).

Przedmiotem rozważań w recenzowanej rozprawie jest także zagadnienie przedterminowego rozwiązania Rady Najwyższej. Autor zasadnie zwraca uwagę (s. 108), iż jedną z przyczyn pozwalających Prezydentowi na podjęcie takiej decyzji jest nieutworzenie w Radzie Najwyższej koalicji frakcji parlamentarnych w ciągu miesiąca od dnia inauguracji pierwszego posiedzenia parlamentu, które zostaje zwołane po zakończeniu zwykłych lub przedterminowych wyborów do Rady Najwyższej, bądź w ciągu miesiąca od dnia ustania działalności koalicji frakcji parlamentarnych. Moim zdaniem instytucja koalicji frakcji parlamentarnych zasługiwała na to aby poświęcić jej nieco więcej miejsca w rozważaniach Doktoranta. Wprawdzie wszystko wskazuje na to, iż ukraiński eksperyment polegający na stworzeniu konstytucyjnego obowiązku tworzenia większościowej koalicji parlamentarnej pod groźbą skrócenia kadencji Rady Najwyższej na razie się nie powiódł (o sojuszach parlamentarnych wciąż decydują doraźne korzyści polityczne a nie formalnie zawarte umowy koalicyjne) ale jest to interesująca próba wzmocnienia formalnie działających ugrupowań politycznych. W dotychczasowej ukraińskiej praktyce ustrojowej rzeczywisty wpływ większości parlamentarnej na tworzenie, a zwłaszcza na działalność rządu był znikomy.



Za trafne należy uznać uwagi Autora dotyczące podpisania i ogłoszenia ustawy przez Prezydenta (s. 153-164). W szczególności możliwości zahamowania procesu ustawodawczego na końcowym jego etapie w skutek bierności Prezydenta i braku podstaw do pociągnięcia za to głowy państwa do odpowiedzialności konstytucyjnej (s. 158). Interesującym byłoby gdyby Doktorant sformułował bardziej szczegółowe propozycje dotyczące korekty stanu prawnego umożliwiającej unikanie tego swoistego pata legislacyjnego. Taką możliwość, jak Autor słusznie zauważa (s.171-172), stworzyła nowelizacja Konstytucji z 2014 roku ale tylko w odniesieniu do sytuacji niepodpisania ustawy, która została ponownie przegłosowana przez parlament wskutek weta Prezydenta (ustawa jest niezwłocznie ogłaszana przez Przewodniczącą Rady Najwyższej).

Podobna sytuacja może wystąpić w przypadku nieprzedłożenia przez Prezydenta Radzie Najwyższej kandydatury na stanowisko Premiera Ukrainy na wniosek koalicji frakcji parlamentarnych lub frakcji parlamentarnej w skład której wchodzi większość deputowanych ludowych Ukrainy zasiadających w ustawowym składzie Rady Najwyższej (s. 194-195). Nieokreślenie sankcji prawnych za niezrealizowanie przez Prezydenta tego obowiązku, w konstytucyjnym terminie 15 dni od otrzymania wniosku, może skutkować zahamowaniem procedury powoływania Premiera. Także i tutaj ciekawym byłoby poznać propozycje *de lege ferenda*.

Podzielałam krytyczne stanowisko Autora co do spotykanego w polskiej doktrynie twierdzenia, iż Sąd Konstytucyjny Ukrainy z urzędu bada projekt zmiany konstytucji (s. 187). Być może jednak byłoby to dobre rozwiązanie, działające prewencyjnie i wymuszające zachowanie wymogów proceduralnych w takich rewolucyjnych sytuacjach jak te, które miały miejsce w 2004 i 2014r.

Tytuł podrozdziału 5.3 *Udział Prezydenta w funkcji kontrolnej Rady Najwyższej*, nie został precyzyjnie sformułowany. Znaczna jego część poświęcona jest uprawnieniom kontrolnym parlamentu wobec Prezydenta. W

takich sytuacjach „uczestniczy” on w czynnościach kontrolnych ale jako podmiot kontrolowany toteż trudno uznać to za udział w wypełnianiu funkcji kontrolnej Rady Najwyższej.

W „Zakończeniu” Autor zasadnie stwierdza, iż „przeprowadzona analiza potwierdziła słuszność wszystkich zaprezentowanych we wstępie pracy hipotez” (s. 226), co generalnie dowodzi, jak pisałem wyżej, osłabienia pozycji Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej przy utrzymaniu jego stosunkowo silnej pozycji ustrojowej. Zgadzam się również z wnioskiem wysnutym na tle wyników ostatnich wyborów prezydenckich, „że przyjęcie parlamentarno-prezydenckiego systemu rządów nie spowodowało zmiany percepcji i stanowiska społeczeństwa wobec urzędu Prezydenta” (s. 226). Wydaje się jednak, iż w wyniku tak zdecydowanego zwycięstwa jednego kandydata, rozbudzonych oczekiwań społecznych i oczywistej nierealności ich szybkiego spełnienia może dojść w krótkim czasie do zdecydowanej korekty postrzegania instytucji Prezydenta Ukrainy jako koncentrującej niemalże pełnię władzy w państwie a to prawdopodobnie wpłynie na rzeczywisty układ stosunków między głową państwa a parlamentem.

#### **4. Ocena formalnej strony pracy**

Recenzowana rozprawa zasługuje na w pełni pozytywną ocenę pod względem poprawności językowej. Została napisana jasnym i przystępnym językiem, co pozwoliło Panu mgr. M. Gołębiowskiemu przeprowadzić wywody i zaprezentować własne poglądy w sposób logiczny i w pełni zrozumiały dla czytelnika. W tekście rozprawy nie dostrzegłem istotnych usterek językowych, poza niezbyt licznymi błędami interpunkcyjnymi. Z drobiazgów warsztatowych wymieniałbym jedynie stosunkowo częste pomijanie znaków zmiękczających, czyli „ą”, „ę” itd. (np. s. 90, 141, 147, 153, 180, 280). Sporadycznie pojawiają się także inne błędy komputerowe (s.11, 32, 97, 113, 125, 131, 147, 176). W przypisie 29 i w wykazie literatury na stronie 253 pojawia się nazwisko autora

P. Sarnacki, zapewne chodzi o wybitnego polskiego konstytucjonalistę Pawła Sarnackiego.

## 5. Wnioski końcowe

Zważywszy na powyższe uwagi stwierdzam, iż rozprawa doktorska Pana mgr. Marcina Gołębiowskiego pt. *Kompetencje Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej, Lublin 2019*, stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i w pełni odpowiada wymaganiom stawianym rozprawom doktorskim przez art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz.U. z 2017 r., poz.1789) stąd wnoszę o dopuszczenie Autora rozprawy doktorskiej do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Krzysztof Edlmann