

Marcin Gołębiowski

dr nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji UMCS w Lublinie, od 2022 r. Zastępca Prezydenta Starachowic ds. społecznych; specjalizuje się w procesach europeizacji systemu konstytucyjnego Ukrainy oraz tematyce związanej z internacjonalizacją szkolnictwa wyższego.
ORCID: 0000-0002-6699-0612

Maiia Pyvovar

dr nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Teorii Prawa i Konstytucjonalizmu Instytutu Prawa, Psychologii i Edukacji Innowacyjnej na Uniwersytecie Narodowym Politechnice Lwowskiej; specjalizuje się w badaniach nad funkcjonowaniem instytucji samorządu lokalnego w Ukrainie i w Polsce oraz nad specyfiką relacji między władzą publiczną a opozycją w okresie transformacji ustrojowej.
ORCID: 0000-0001-5495-5361

Formy demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym w Ukrainie

1. Wprowadzenie¹

Transformacja ustrojowa w Ukrainie zapoczątkowana wydarzeniami tzw. Rewolucji Godności² i skutkująca przekształceniem systemu rządów w 2014 r. ujawniła potrzebę głębszej partycypacji obywateli w procesach decyzyjnych zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. Procesy decentralizacji oraz reforma

1 Artykuł naukowy powstał jako praca zbiorowa. Autor Marcin Gołębiowski odpowiadał za opracowanie zagadnień związanych z zasadą suwerenności narodu, analizą rozwiązań prawnych dotyczących form uczestnictwa mieszkańców w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym oraz barier prawnych w stosowaniu form demokracji bezpośredniej. Autorka Maiia Pivovar dokonała analizy roli i znaczenia statutów samorządów lokalnych oraz barier prawnych w stosowaniu form demokracji bezpośredniej. Autorzy dokonali wspólnej próby oceny rozwiązań prawnych odnoszących się do form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym w Ukrainie.

2 Termin „Rewolucja Godności” oznaczał ogólnoukraiński ruch społeczny, który w 2014 r. zapoczątkował zmiany systemu rządów; zob. M. Gołębiowski, *Kompetencje Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej*, Lublin 2019, s. 27.

samorządu terytorialnego stały się kluczowymi filarami zmian zachodzących w Ukrainie, tworząc mechanizmy prawne zapewniające bezpośredni udział obywateli w kształtowaniu prawa na poziomie lokalnym³. Podstawowym celem zapoczątkowanych w 2014 r. reform decentralizacyjnych, wpisanych w szerszy kontekst zmian ustrojowych i społeczno-gospodarczych, była nie tylko optymalizacja administracyjno-terytorialna i konsolidacja wspólnot terytorialnych, ale także tworzenie instrumentów prawnych zapewniających sprawne zarządzanie jednostkami samorządowymi⁴. W wyniku tego procesu wspólnoty terytorialne uzyskały zwiększone zasoby finansowe, zarządcze i organizacyjne, co pozwoliło na utworzenie mechanizmów prawnych umożliwiających zwiększenie udziału obywateli w podejmowaniu decyzji, a także wzmocniło legitymizację władz samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym. Należy przyjąć, że uchwalenie w 2024 r. przez Radę Najwyższą Ukrainy regulacji prawnych określających formy udziału obywateli w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym stanowi instytucjonalne domknięcie dekady reform definiujących instrumenty bezpośredniego udziału obywateli w sprawowaniu władzy samorządowej w Ukrainie.

Celem tego opracowania jest, po pierwsze, określenie zakresu pojęcia demokracji bezpośredniej na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących w Ukrainie i stanowiska doktryny

3 I. Kostetska, *Perspektywy decentralizacji na Ukrainie: doświadczenia Polski*, „Wschód Europy” 2021, nr 1, s. 46–50.

4 Jednymi z elementów procesu decentralizacji są zapewnienie funkcjonowania skutecznego samorządu terytorialnego oraz rozwój form demokracji bezpośredniej; szerzej na ten temat zob. W. Hołubko, *Decentralizacja a problem federalizacji Ukrainy w kontekście potencjalnych zagrożeń terytorialnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, nr 2, s. 105–119; T. Hohol, J. Tsybulska, *Reforma samorządu lokalnego i terytorialnej organizacji władzy Ukrainy poprzez decentralizację*, „Wieś i Rolnictwo” 2022, nr 2, s. 11–38.

prawniczej; po drugie, identyfikacja form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym; po trzecie, zdiagnozowanie barier ich skutecznego stosowania, w szczególności w zakresie regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w Ukrainie. Ambicją autorów jest również próba uchwycenia potencjału ukraińskiego modelu demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym. Podstawową metodą badawczą jest metoda prawno-dogmatyczna, którą zastosowano w celu przeprowadzenia analizy aktów normatywnych będących częścią ukraińskiego porządku prawnego. Subsydiarnie autorzy opracowania stosują metodę prawno-porównawczą, która posłużyła do przedstawienia w ujęciu komparatystycznym rozważań na temat rozumienia form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym w Rzeczypospolitej Polskiej i w Ukrainie. W formie studium przypadku analizie poddano akty prawa miejscowego dotyczące się stosowania przez wybrane wspólnoty samorządowe w Ukrainie (Kijów i Lwów) form demokracji bezpośredniej, co pozwala na próbę oceny skuteczności wprowadzonych regulacji prawnych.

2. Zasada suwerenności narodu a demokracja bezpośrednia na poziomie lokalnym w Ukrainie

Konstytucja Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 r.⁵ w art. 5 definiuje zasadę suwerenności, zgodnie z którą suwerenem i jedynym źródłem władzy w Ukrainie jest lud, sprawujący władzę bezpośrednio i za pośrednictwem organów władzy państwowej oraz organów samorządu lokalnego. Jak wskazał Sąd Konstytucyjny Ukrainy⁶,

5 Закон від 28 червня 1996 р. – Конституція України (Відомості Верховної Ради України 1996, nr 30, poz. 141).

6 Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р., nr 6 рп/2005.

władza ludu jest pierwotna, jedyna, niezbywalna i sprawowana przez lud poprzez swobodne wyrażanie woli w wyborach, referendum i innych formach demokracji bezpośredniej w sposób określony w Konstytucji i ustawach lub za pośrednictwem organów państwowych i organów samorządu lokalnego utworzonych zgodnie z Konstytucją i ustawami. Sąd Konstytucyjny stwierdził, że wyniki wyrażania woli ludu w formach demokracji bezpośredniej określonych w Konstytucji i w ustawach Ukrainy są wiążące.

Ukraińska ustawa zasadnicza przewiduje dwie formy demokracji bezpośredniej – wybory oraz referendum, które pozwalają urzeczywistniać wolę narodu ukraińskiego, co wskazuje art. 69 Konstytucji. Jednak postanowienia Konstytucji Ukrainy nie definiują zamkniętego katalogu form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym. Jedną z form demokracji bezpośredniej wymienioną wprost w części dotyczącej samorządu terytorialnego jest referendum lokalne będące narzędziem do wykonywania praw zbiorowości terytorialnej zobowiązanej do realizacji jego wyników. Warto zwrócić uwagę, że przywołany już art. 69 Konstytucji wskazuje również na „inne formy demokracji bezpośredniej”, lecz ustrojodawca nie zdecydował się na konstytucyjne określenie tych form.

Zasada suwerenności narodu jest punktem wyjścia do dalszych rozważań na temat form demokracji bezpośredniej na poziomie samorządu lokalnego w Ukrainie rozumianego jako prawo zbiorowości terytorialnej – mieszkańców wsi lub dobrowolnie zjednoczonych w wiejską zbiorowość mieszkańców kilku wsi, osiedla lub miasta – do samodzielnego rozstrzygania spraw o znaczeniu lokalnym⁷. Prawo to, jak wynika z art. 140 ustawy zasadniczej,

7 A. Stec, *Reforma samorządu terytorialnego na Ukrainie (2014–2018)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4, s. 233.

może być wykonywane w sposób bezpośredni oraz przez organy przedstawicielskie. Dodatkowo art. 143 Konstytucji wskazuje, że zbiorowości terytorialne bezpośrednio albo poprzez swoje organy wykonują podstawowe zadania zastrzeżone w ustawach na rzecz samorządu lokalnego⁸. Należy zatem przyjąć, iż Konstytucja Ukrainy stworzyła ramy prawne do wprowadzania na poziomie ustawowym innych form demokracji bezpośredniej nieprzewidzianych w ustawie zasadniczej, a umożliwiających bezpośrednią realizację zadań powierzonych lokalnej zbiorowości terytorialnej.

Zdaniem Wolodymyra Fedorenko przez demokrację bezpośrednią należy rozumieć bezpośrednie wyrażanie woli narodu ukraińskiego lub wspólnoty terytorialnej w najważniejszych kwestiach życia publicznego na poziomie krajowym lub w sprawach o znaczeniu lokalnym, realizowane poprzez wybory, referenda lub inne formy demokracji bezpośredniej określone w Konstytucji lub ustawach i przewidujące podejmowanie decyzji o odpowiedniej mocy prawnej⁹. Przyjmuje on dwa kryteria definiujące formy demokracji bezpośredniej. Po pierwsze, udział w wyrażeniu woli wyłącznie przez obywateli, którzy posiadają prawa wyborcze. Po drugie – wynikiem udziału obywateli jest przyjęcie aktu normatywnego lub podjęcie decyzji, które mają wiążącą moc prawną

8 Zgodnie z art. 143 Konstytucji Ukrainy zbiorowości terytorialne wsi, osiedla i miasta, bezpośrednio albo poprzez utworzone przez nie organy samorządu lokalnego, zarządzają majątkiem stanowiącym własność komunalną; przyjmują programy rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturalnego oraz kontrolują ich wykonanie, uchwalają budżety odpowiednich jednostek administracyjno-terytorialnych i kontrolują ich wykonanie; określają podatki lokalne i pobierają je zgodnie z ustawą; zapewniają przeprowadzenie referendum lokalnych oraz wykonują ich wyniki; tworzą, reorganizują oraz likwidują przedsiębiorstwa, organizacje, urzędy komunalne, a także kontrolują ich działalność; zgodnie z ustawą rozstrzygają inne sprawy o znaczeniu lokalnym, należące do ich kompetencji.

9 V.L. Fedorenko, *Konstytutsiine pravo: pidruchnyk / Do 20-oi richnytsi Konstytutsii Ukrainy ta 25-oi richnytsi nezalezhnosti Ukrainy*, Kijów 2016, s. 287.

i nie podlegają zatwierdzeniu przez organy władzy państwowej lub samorządu terytorialnego. W ocenie Olhy Sovhyrii i Natalii Shukliny demokracja bezpośrednia to system bezpośredniego i swobodnego wyrażania woli ludu jako nosiciela władzy suwerennej w Ukrainie, poprzez bezpośredni udział obywateli w tworzeniu organów przedstawicielskich władzy publicznej oraz podejmowanie decyzji w sprawach przewidzianych w Konstytucji i ustawach¹⁰. Zdaniem Wasyla Taciia przez formy demokracji bezpośredniej należy rozumieć takie formy wyrażania woli narodu, których rezultaty mają charakter wiążący, ostateczny i nie wymagają zatwierdzenia przez organy władzy publicznej¹¹. Autor wskazuje, że celem art. 69 Konstytucji Ukrainy jest nie tylko wyróżnienie podstawowych form demokracji bezpośredniej, którymi są wybory i referendum, ale także stworzenie formalnych podstaw do stanowienia na poziomie ustawowym innych form demokracji bezpośredniej. Warto zwrócić uwagę, iż przedstawiciele polskiej doktryny prawniczej, w odróżnieniu od ukraińskiej myśli konstytucyjnej, prezentują odmienne stanowisko dotyczące form demokracji bezpośredniej, wskazując na zinstytucjonalizowane w Konstytucji RP formy demokracji bezpośredniej w postaci referendum oraz obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej¹².

Należy zatem uznać, że formą demokracji bezpośredniej w Ukrainie są takie instrumenty prawne, które pozwalają suwerenowi na władcze rozstrzygnięcie spraw o merytorycznym

10 O. Sovhyria, N. Shuklina, *Konstytucyjne Pravo Ukrainy. Povnyi Kurs*, Kijów 2018, s. 204.

11 V. Taciia et al., *Konstytucija Ukrainy. Naukovo-praktychnyi Komentar*, Charków 2011, s. 504.

12 P. Tuleja, *Komentarz do art. 4 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 39 i n; K. Działocha, *Komentarz do art. 4 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 196 i n.

charakterze, zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym z zagwarantowanym respektowaniem rozstrzygnięć przez organy państwowe oraz samorząd terytorialny.

W odróżnieniu od form demokracji bezpośredniej wyróżnia się również formy demokracji partycypacyjnej. W związku z umacnianiem się idei społeczeństwa obywatelskiego i włączania obywateli w proces podejmowania decyzji następuje rozwój demokracji uczestniczącej, charakteryzującej się ostatecznym podejmowaniem wiążących rozstrzygnięć przez organ władzy publicznej poprzedzonym elementami włączenia obywateli w proces współdecydowania¹³. Obecnie dostrzega się wdrażanie w Ukrainie rozwiązań prawnych umożliwiających włączenie wspólnoty terytorialnej w procesy zarządzania jednostką samorządową¹⁴.

13 Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 68; V.L. Fedorenko, *Konstitutsiine pravo...*, *op. cit.*, s. 287.

14 Narzędzia partycypacji obywatelskiej określone są m.in. w następujących aktach normatywnych Ukrainy: 1) ustawa o wprowadzeniu zmian do niektórych ustaw Ukrainy dotyczących władzy ludowej na szczeblu samorządu lokalnego [zakon vid 9 travnya 2024 r. pro vnesennia zmin do deiaikykh zakoniv Ukrainy shchodo narodovladdia na rivni mistsevoho samovriadiuvannia (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2025, nr 4, poz. 8)]; 2) ustawa o zmianach ustawy Ukrainy o apelach obywateli dotyczących wniosków elektronicznych i petycji elektronicznych [zakon vid 28 zhovtnya 2015 r. pro vnesennia zmin do zakonu Ukrainy pro zvernennia hromadian shchodo elektronnoho zvernennia ta elektronnoi petytsii (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2015, nr 35, poz. 341)]; 3) ustawa o konsultacjach społecznych [zakon vid 20 chervnya 2024 r. pro publichni konsultatsii (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2024, nr 47, poz. 266)]; 4) ustawa o organach samoorganizacji ludności [zakon vid 11 lypnya 2011 r. pro orhany samoorganizatsii naselennia (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2011, nr 48, poz. 254)]; 5) ustawa o prawie do informacji [zakon vid 2 zhovtnya 1992 r. pro informatsiiu (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 1992, nr 48, poz. 650)]; 6) ustawa o stowarzyszeniach publicznych [zakon vid 22 bereznya 2012 r. pro hromadski obiednannia (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2013, nr 1, poz. 1)]; 7) ustawa o statusie deputowanych rad gmin [zakon vid 11 lypnya 2002 r. pro status deputativ mistsevykh rad (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2002, nr 40, poz. 290)]; 8) ustawa o regulacji działalności w zakresie planowania

W związku z brakiem wyróżnienia na poziomie konstytucyjnym form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym autorzy tego opracowania dokonują próby zakwalifikowania instrumentów określonych w ustawodawstwie jako mechanizmów demokracji bezpośredniej na podstawie następujących kryteriów: 1) wyłączny udział mieszkańców danej zbiorowości posiadających pełnię praw wyborczych; 2) władcze rozstrzygnięcie spraw o charakterze merytorycznym. Analizie poddano instrumenty udziału mieszkańców zbiorowości terytorialnej wskazane w ustawie o samorządzie lokalnym Ukrainy z dnia 21 maja 1997 r.¹⁵, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w ustawie o zmianie ustaw Ukrainy dotyczących demokracji na poziomie samorządu terytorialnego z dnia 9 maja 2024 r.¹⁶.

3. Formy demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym w Ukrainie

Przepisy Konstytucji Ukrainy wprost wskazują referendum lokalne jako formę demokracji bezpośredniej. Zgodnie z definicją legalną określoną w ustawie o samorządzie lokalnym referendum lokalne to forma podejmowania decyzji przez wspólnotę terytorialną w drodze głosowania bezpośredniego w sprawach należących do kompetencji samorządu terytorialnego. Jak wskazuje art. 7 ustawy, przedmiotem referendum lokalnego może być każda sprawa należąca na mocy Konstytucji Ukrainy i ustawy do kom-

urbanistycznego [zakon vid 17 lyutoho 2011 r. pro rehulivannia mistobudivnoi diialnosti (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2011, nr 34, poz. 343)].

15 Zakon vid 21 travnya 1997 r. pro mistseve samovriaduvannia (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 1997, nr 24, poz. 17).

16 Zakon vid 9 travnya 2024 r. pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo narodovladdia na rivni mistsevoho samovriaduvannia (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2025, nr 4, poz. 8).

petencji wspólnoty terytorialnej, z wyjątkiem spraw należących do organów administracji państwowej w terenie. Analiza przepisów Konstytucji oraz ustawy pozwala na stwierdzenie, że referendum lokalne spełnia wyznaczone kryteria dla formy demokracji bezpośredniej. Po pierwsze, udział w referendum może wziąć obywatel, który ukończył 18 lat, a po drugie, rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy ma charakter władczy. Ustawa nie określa katalogu spraw podlegających rozstrzygnięciu w trybie referendum, zasad jego ogłaszania oraz przeprowadzania, lecz odsyła do ustaw regulujących referenda w Ukrainie. Podstawową zidentyfikowaną barierą prawną uniemożliwiającą realizację referendum jako formy demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym jest brak przepisów ustawowych regulujących tryb i zasady przeprowadzania referendum lokalnego w Ukrainie. Należy stwierdzić, że obecne ramy prawne nie zapewniają obywatelom prawa wyrażania woli z zastosowaniem mechanizmu referendum lokalnego jako formy demokracji bezpośredniej, co skutecznie hamuje rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Kolejnymi wprowadzonymi mechanizmami udziału wspólnoty terytorialnej w rozstrzyganiu spraw są walne zebranie oraz zgromadzenie mieszkańców. Stosując wykładnię językową, można przyjąć, iż instrumenty te stanowią formę zgromadzenia ludowego uznanego przez m.in. Maurice Duvergera za wyłączną formę demokracji bezpośredniej¹⁷. Oba mechanizmy cechuje wyłączone uprawnienie do głosowania przysługujące obywatelom posiadającym pełnię praw publicznych i wyborczych, co pozwala na spełnienie pierwszego kryterium formy demokracji bezpośredniej. Dla ważności podjęcia decyzji w ramach walnego zebrania mieszkańców wymagana jest obecność co najmniej

17 M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paryż 1980, s. 93 i n.

połowy mieszkańców¹⁸ danej wspólnoty, a przy zgromadzeniu mieszkańców – ponad 2/3 delegatów reprezentujących zbiorowości terytorialne. Celem walnego zebrania albo zgromadzenia jest udział mieszkańców w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym. Natomiast ostateczne władcze rozstrzygnięcie sprawy należy do właściwej rady terytorialnej, która rozpatruje i poddaje pod głosowanie uchwały walnych zebrań i zgromadzeń mieszkańców. Trzeba zatem przyjąć, że mechanizm walnych zebrań czy zgromadzeń mieszkańców nie spełnia kryterium władczego rozstrzygnięcia sprawy i można je zaliczyć wyłącznie do form demokracji bezpośredniej o charakterze nierozstrzygającym. Badaczka Liliya Hryshko prezentuje stanowisko dotyczące zaliczenia walnych zebrań oraz zgromadzeń mieszkańców do form demokracji bezpośredniej wraz z postulatem nadania tej instytucji rangi konstytucyjnej, co ma wzmocnić jej rolę w wyrażaniu woli mieszkańców wspólnoty terytorialnej¹⁹.

Determinantą charakterystyki instytucji inicjatywy uchwałodawczej jako kolejnej formy udziału mieszkańców wspólnoty terytorialnej w sprawowaniu władzy jest brak jej unormowania w ukraińskiej ustawie ustrojowej. W polskiej literaturze przedmiotu wskazuje się, iż obywatelska inicjatywa uchwałodawcza stanowi formę demokracji bezpośredniej umożliwiającą członkom wspólnoty samorządowej podejmowanie inicjatyw uchwa-

18 Ustawa o samorządzie lokalnym przyjmuje definicję legalną mieszkańca wspólnoty terytorialnej, którym jest obywatel Ukrainy, który zadeklarował lub zarejestrował miejsce zamieszkania na terytorium wspólnoty terytorialnej lub którego faktyczne miejsce zamieszkania/pobytu jest potwierdzone zaświadczeniem o rejestracji osoby wewnętrznie przesiedlonej, z wyjątkiem poborowego, osoby przebywającej w miejscu pozbawienia wolności na mocy prawomocnego wyroku sądowego.

19 L. Hryshko, *Current problems of the interaction of local government bodies with civil society under the conditions of the martial law*, „The Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University. Series Law” 2024, nr 38, s. 66.

łodawczych²⁰. Rozumiana jest również jako forma demokracji bezpośredniej o charakterze nierozstrzygającym²¹. W ukraińskiej literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż inicjatywa uchwałodawcza rozumiana jest jako przejaw zdolności obywateli do samodzielnego rozwiązywania spraw z zakresu funkcjonowania zbiorowości terytorialnej opartej na zasadzie samoorganizacji²².

Ustawowe regulacje dotyczące inicjatywy uchwałodawczej stanowią, że mieszkańcy danej wspólnoty terytorialnej mają prawo zainicjować rozpatrzenie przez organ uchwałodawczy każdej sprawy będącej przedmiotem działalności jednostki samorządu terytorialnego, a wniosek złożony w trybie inicjatywy winien być przedmiotem posiedzenia najbliższej zwyczajnej sesji rady jako organu uchwałodawczego. Ustawa stosuje odesłanie do statutów poszczególnych wspólnot terytorialnych, których zadaniem jest uszczegółowienie trybu składania inicjatywy uchwałodawczej. Aby dokonać właściwej identyfikacji charakteru prawnego instytucji inicjatywy uchwałodawczej, autorzy tego opracowania dokonują analizy statutów miast Kijów oraz Lwów. Zgodnie z uchwałą rady miejskiej Kijowa²³ inicjatywa uchwałodawcza to forma bezpośredniej realizacji samorządu lokalnego w Kijowie, która jest realizowana poprzez inicjowanie przez członków wspólnoty terytorialnej rozpatrzenia w radzie miejskiej Kijowa każdej sprawy należącej do kompetencji samorządu lokalnego i może być wykonywana

20 D. Dąbek, *Komentarz do art. 41a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 810 i n.

21 R. Marchaj, *Komentarz do art. 41a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 719.

22 A. Matwijczyk, *Hromadjanska inicjatywa jak czynnyk samoorganizatsiji hromadjanskoho suspilstva v suchasnij Ukrajinі*, „Naukovi Zapysky Instytutu Politycznyh i Etnonacionalnyh Doslidzhen im. I.F. Kurasa NAN Ukrajinі” 2016, nr 3–4, s. 288–298.

23 Rishennia vid 8 hrudnia 2016 r. nr 545/1549 pro zatverdzhennia poriadku vnesennia ta rozghliadu mistsevykh initsiatyv v m. Kyievi.

przez obywateli Ukrainy posiadających prawo wyborcze zgodnie z art. 70 Konstytucji. Podobnie statut miasta Lwów²⁴ wskazuje, że inicjatywa uchwałodawcza jest jedną z form uczestnictwa członków wspólnoty terytorialnej w samorządzie terytorialnym Lwowa. Prawo to może być realizowane wyłącznie przez mieszkańców, którzy posiadają pełnię praw wyborczych. Zastosowana konstrukcja ustawowa instytucji inicjatywy uchwałodawczej umożliwia poszczególnym wspólnotom terytorialnym samodzielne kształtowanie jej zakresu oraz trybu wnoszenia inicjatyw obywatelskich, a jej zakwalifikowanie do form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym jest uzależnione od indywidualnych regulacji przyjętych na poziomie samorządu lokalnego. Przyjęcie w statucie wspólnoty terytorialnej regulacji spełniających łącznie kryterium posiadania praw wyborczych przez członków wspólnoty oraz wywołania skutku obligatoryjnego rozpatrzenia inicjatywy uchwałodawczej przez organ nadaje takiemu mechanizmowi znamiona formy demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym.

Polska literatura przedmiotu za formę demokracji bezpośredniej na poziomie samorządu lokalnego uznaje także instytucję konsultacji społecznych jako jednego z podstawowych przejawów partycypacji obywatelskiej²⁵. Ukraińska ustawa o samorządzie lokalnym wymienia konsultacje publiczne jako formę udziału mieszkańców w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym, a ich celem jest zgłaszanie przez mieszkańców propozycji rozwiązań spraw o znaczeniu lokalnym. Zwraca się jednak uwagę, iż w czasie obowiązywania reżimu wojennego w Ukrainie możliwości bezpo-

24 Ukhvala vid 18 travnya 2017 r. nr 1969 pro zatverdzhennia tymchasovoho po-lozhennia pro mistsevi initsiatyvy u m. Lvovi.

25 Zob. M. Augustyniak, R. Marchaj, *Komentarz do art. 5a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 157–161; M. Mączyński, *Komentarz do art. 5a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 186–201.

średniego udziału obywateli w podejmowaniu społecznie istotnych decyzji w formie konsultacji publicznych pozostają ograniczone. Przyjęta przez Radę Najwyższą ustawa z dnia 20 czerwca 2024 r. o konsultacjach publicznych²⁶ wejdzie w życie po upływie dwunastu miesięcy od dnia zniesienia stanu wojennego w Ukrainie, co stanowi istotną barierę prawną w realizacji prawa obywateli do udziału w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym, również w formie bezpośredniego wyrażania opinii. Obecnie konsultacje publiczne mogą być realizowane w poszczególnych wspólnotach terytorialnych na podstawie przyjętych przez organ uchwałodawczy samorządu regulaminów bez ustawowego określenia zasad i trybu ich przeprowadzania.

4. Bariery prawne stosowania form demokracji bezpośredniej w Ukrainie

Analiza poszczególnych mechanizmów udziału mieszkańców w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym pozwoliła na zasygnalizowanie barier prawnych ich stosowania. Jednakże istotne jest, aby zdefiniować najważniejsze bariery prawne hamujące lub ograniczające stosowanie zidentyfikowanych form demokracji bezpośredniej.

Jak już wskazano, podstawową barierą prawną uniemożliwiającą realizację referendum lokalnego jest brak przyjęcia określonych przepisów na poziomie ustawowym regulujących zasady i tryb przeprowadzania referendum. Konstytucja Ukrainy w art. 64 dopuszcza stosowanie czasowych ograniczeń praw i wolności, lecz aby zapewnić ciągłość idei społeczeństwa obywatelskiego ustawodawca ukraiński powinien podjąć prace legislacyjne mające

26 Zakon vid 20 chervnya 2024 r. pro publichni konsultatsii (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2024, nr 47, poz. 266).

na celu urzeczywistnienie wyrażania woli wspólnoty terytorialnej w formie referendum lokalnego.

Kolejną barierą uniemożliwiającą realizację m.in. instytucji konsultacji publicznych jest obowiązywanie stanu wojennego na podstawie dekretu Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego w Ukrainie z dnia 24 lutego 2022 r.²⁷, zatwierdzonego ustawą z dnia 24 lutego 2022 r.²⁸. Należy rozważyć celowość ograniczenia stosowania instytucji konsultacji społecznych w środowisku lokalnym. Obecnie, mimo trwającego stanu wojennego, wspólnoty terytorialne wykonują swoje zadania, zapewniając realizację zadań publicznych dla mieszkańców. W ocenie autorów niniejszego opracowania stosowanie w czasie stanu wojennego mechanizmu konsultacji publicznych na poziomie samorządu lokalnego może pozytywnie wpłynąć na budowanie współodpowiedzialności i włączanie mieszkańców w procesy decyzyjne w samorządzie. Zwraca się uwagę, że zgodnie z ustawą o zmianie ustaw dotyczących demokracji na poziomie samorządu terytorialnego z dnia 9 maja 2024 r. dopuszcza się realizację konsultacji społecznych według zasad określonych w aktach przyjętych przez organy uchwałodawcze zbiorowości terytorialnych. Zdaniem autorów, mimo trwającego stanu wojennego w Ukrainie wywołanego rosyjską agresją oraz braku formalnej możliwości przeprowadzenia wyborów przedstawicieli do organów władzy publicznej instytucje włączania obywateli w procesy zarządzania wspólnotą samorządową nabierają szczególnego znaczenia. Rolą prawodawcy jest stworzenie takich mechanizmów prawnych, które – przy zachowaniu bezpieczeństwa

27 Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24 lyutoho 2024 r. pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2022, poz. 2102).

28 Zakon Ukrainy vid 24 lyutoho 2024 r. pro zatverdzhennia ukazu Prezydenta Ukrainy pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2022, poz. 2102).

obywateli – umożliwią prowadzenie na poziomie lokalnym konsultacji społecznych, ograniczonych ze względu na formę i zakres merytoryczny, a dotyczących w szczególności planów zagospodarowania przestrzennego, budżetu jednostki samorządowej czy współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Barierą, która może wpływać na ograniczenie uczestnictwa obywateli w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym, jest brak obligatoryjności wprowadzania na poziomie samorządu lokalnego statutów wspólnot terytorialnych jako dokumentów ustrojowych określających m.in. formy i tryb udziału wspólnoty terytorialnej w rozwiązywaniu spraw o znaczeniu lokalnym²⁹. Obligatoryjność zatwierdzenia statutów wspólnot terytorialnych nastąpi 1 stycznia 2027 r., co ogranicza m.in. realizację zgromadzeń mieszkańców czy innych form zaliczanych do demokracji partycypacyjnej, np. wysłuchania publiczne, udział mieszkańców w planowaniu i rozdysponowaniu środków budżetu lokalnego, społeczna ocena działalności organów władzy samorządowej, przewidzianych w ustawie o samorządzie lokalnym Ukrainy. Ustawodawca przewiduje wprost określenie szczegółowych zasad realizacji wskazanych form w statutach samorządów lokalnych.

Podsumowanie

Mając na uwadze przedstawione bariery hamujące lub ograniczające realizację form demokracji bezpośredniej, należy zwrócić uwagę na słabości rozwiązań normatywnych dotyczących form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym w Ukrainie. Nowelizacja z 2024 r. ustawy o samorządzie lokalnym w Ukrainie stworzyła normatywne podstawy do realnego uczestnictwa

29 M. Voronov, *Nova paradyhma lokalnoi demokratii v Ukraini*, „Natsionalnyi Visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu. Seriia: Pravo” 2025, nr 89, s. 192.

mieszkańców w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym. Aby zrealizować zakładany cel nowelizacji ustawy, trzeba podjąć aktywność legislacyjną umożliwiającą realizację form demokracji bezpośredniej, takich jak referendum lokalne, inicjatywa ludowa czy konsultacje społeczne. Interesującą poznawczo formą uczestnictwa mieszkańców są walne zebrania oraz zgromadzenia mieszkańców, stanowiące przejaw demokracji bezpośredniej z brakiem możliwości władczego rozstrzygnięcia sprawy. Zastosowanie tych form uczestnictwa będzie możliwe po obligatoryjnym wprowadzeniu w zbiorowościach terytorialnych statutów określających reżim ustrojowy wspólnot samorządowych. Dlatego istotne jest wdrażanie przez samorządy lokalne w Ukrainie tych rozwiązań prawnych, które umożliwią włączenie wspólnoty terytorialnej w procesy zarządzania jednostką samorządową. Brak decydującego wpływu ograniczeń spowodowanych stanem wojennym w Ukrainie na realizację procesów decyzyjnych na poziomie lokalnym stwarza podstawy normatywne do rozwoju przyjętych w ustawodawstwie form demokracji bezpośredniej. Należy zatem stwierdzić, że prawidłowe i skuteczne korzystanie przez lokalne społeczności z form demokracji bezpośredniej w Ukrainie wymaga udoskonalenia nie tylko mechanizmów prawno-organizacyjnych uwzględniających specyfikę wspólnot terytorialnych, ale również aparatu pojęciowego umożliwiającego prawidłowe skategoryzowanie form demokracji bezpośredniej.

Streszczenia

Formy demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym w Ukrainie

Przedmiotem opracowania jest analiza form demokracji bezpośredniej w Ukrainie. Analizie poddano regulacje prawne

ujęte w Konstytucji Ukrainy z 1996 r. oraz ustawodawstwie dotyczącym funkcjonowania samorządu lokalnego w Ukrainie. Celem artykułu jest identyfikacja form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym oraz barier hamujących ich skuteczną realizację przez wspólnoty terytorialne. Omówiono takie instrumenty uczestnictwa mieszkańców w rozstrzyganiu spraw lokalnych jak: referendum lokalne, inicjatywa uchwałodawcza, konsultacje publiczne, walne zebrania albo zgromadzenia mieszkańców. Przyjęto dwa kryteria określające formy demokracji bezpośredniej: 1) wyłączny udział mieszkańców danej zbiorowości posiadających pełnię praw wyborczych; 2) władcze rozstrzygnięcie spraw o charakterze merytorycznym. Na podstawie tych kryteriów dokonano próby zakwalifikowania mechanizmów demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym. Poruszono także status prawny statutów jako dokumentów ustrojowych samorządów lokalnych w Ukrainie.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny w Ukrainie, Konstytucja Ukrainy, demokracja bezpośrednia, referendum lokalne, inicjatywa uchwałodawcza.

The Forms of Direct Democracy at the Local Level in Ukraine

This paper analyzes the forms of direct democracy in Ukraine. It examines the legal regulations contained in the Constitution of Ukraine and in legislation governing local self-government. The article aims to identify forms of direct democracy at the local level and the barriers that hinder their effective implementation by territorial communities (local governments). Instruments for resident participation in resolving local matters include local referendums, legislative initiatives, public consultations, and general meetings or assemblies of residents. Two criteria are used to define forms of direct democracy: 1) participation by residents

of the self-governing community with full voting rights; 2) authoritative decision-making on matters of a substantive nature. Based on these criteria, an attempt is made to classify the mechanisms of direct democracy at the local level. The article also discusses the legal status of statutes as constitutional acts of local governments in Ukraine.

Keywords: local government of Ukraine, Constitution of Ukraine, direct democracy, local referendum, legislative initiative.

Literatura

Augustyniak M., Marchaj R., *Komentarz do art. 5a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Dąbek D., *Komentarz do art. 41a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.

Duverger M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. 1, Paryż 1980.

Działocha K., *Komentarz do art. 4 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

Fedorenko V.L., *Konstytutsiine pravo: pidruchnyk / Do 20-oi richnytsi Konstytutsii Ukrainy ta 25-oi richnytsi nezalezhnosti Ukrainy*, Kijów 2016.

Gołębiowski M., *Kompetencje Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej*, Lublin 2019.

Hohol T., Tsybulska J., *Reforma samorządu lokalnego i terytorialnej organizacji władzy Ukrainy poprzez decentralizację*, „Wieś i Rolnictwo” 2022, nr 2(195).

- Hołubko W., *Decentralizacja a problem federalizacji Ukrainy w kontekście potencjalnych zagrożeń terytorialnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, t. XX, z. 2.
- Hryshko L., *Current problems of the interaction of local government bodies with civil society under the conditions of the martial law*, „The Journal of V. N. Karazin Kharkiv National University. Series Law” 2024, nr 38.
- Kostetska I., *Perspektywy decentralizacji na Ukrainie: doświadczenia Polski*, „Wschód Europy” 2021, t. 7, nr 1.
- Marchaj R., *Komentarz do art. 41a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.
- Matwijczyk A., *Inicjatywa obywatelska jako czynnik samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego we współczesnej Ukrainie*, „Zapiski Naukowe Instytutu Politycznych i Etnonacjonalnych Badań im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy” 2016, nr 3–4.
- Mączyński M., *Komentarz do art. 5a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.
- Sovhyria O., Shuklina N., *Konstytuciine Pravo Ukrainy. Povnyi Kurs*, Kijów 2018.
- Stec A., *Reforma samorządu terytorialnego na Ukrainie (2014–2018)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4 (44).
- Tacii V. (red.), *Konstytuciia Ukrainy. Naukovo-praktychnyi Komentar*, Kijów 2011.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 4 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Voronov M., *Nova paradyhma lokalnoi demokratii v Ukraini*, „Natsionalnyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriia: Pravo” 2025, t. I, nr 89.