

Igor Ksenicz*

Projekt nowelizacji Konstytucji Ukrainy z grudnia 2019 roku a perspektywy dokończenia reformy samorządowej

Draft amendment to the constitution of Ukraine from December 2019 and prospects of completion of the local government reform

Abstract: The aim of the article is to analyze the draft amendment to the constitution of Ukraine from December 2019, in the context of completion of the local government reform. The basic research question is: do Ukrainian political leaders have a real will to decentralize the public authority, or is it forced by external factors, mainly by the Minsk agreements? Sources include official documents and press releases, which were subject to institutional and legal analysis. The comparative approach was applied, referring to Polish experience. It was established, that a draft amendment to the constitution from December 2019, consists of two documents: dated on 13 and 27 December. Both drafts were proposed by the Office of the President of Ukraine in a non-transparent way. It caused protests of local government and expert communities, together with Western partners. Eventually, on 16 January 2020, president Volodymyr Zelensky gave in to pressure and withdrew the proposal. The fate of the prolonged local government reform proves that Ukrainian political agenda is created largely not by internal environment, but by external actors.

Keywords: Ukraine, constitution, local government reform, decentralization, Minsk agreements

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza projektu nowelizacji konstytucji Ukrainy z grudnia 2019 r. w kontekście dokończenia reformy samorządowej. Podstawowe pytanie badawcze brzmi: czy ukraińscy liderzy polityczni wykazują realną wolę decentralizacji władzy publicznej, czy też jest ona wymuszona przez czynniki zewnętrzne, przede wszystkim porozumienia mińskie? Bazę źródłową stanowią oficjalne dokumenty i komunikaty prasowe, które poddano analizie instytucjonalno-prawnej. Zastosowano ujęcie porównawcze – z odwołaniem do polskich doświadczeń. Ustalono, że projekt nowelizacji

* Igor Ksenicz – dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5286-0040>, e-mail: igor.ksenicz@amu.edu.pl.

konstytucji z grudnia 2019 r. to w istocie dwa projekty: z 13 i 27 grudnia. Oba zostały zgłoszone przez Biuro Prezydenta Ukrainy w sposób nietransparentny. Wywołało to protesty ze strony środowisk samorządowych i eksperckich oraz zachodnich partnerów. Ostatecznie prezydent Wołodymyr Zełenski ugiął się pod presją i wycofał projekt. Losy przedłużającej się reformy samorządowej dowodzą, że ukraińską agendę polityczną w dużej mierze kreuje nie środowisko wewnętrzne, ale aktorzy zewnętrzni.

Słowa kluczowe: Ukraina, konstytucja, reforma samorządowa, decentralizacja, porozumienia mińskie

Wstęp

Ukraina od 2014 r. wdraża reformę samorządową. Kluczową przeszkodę do jej dokończenia stanowi brak odpowiednich regulacji konstytucyjnych¹. Pierwszy projekt zmiany ustawy zasadniczej w zakresie decentralizacji wniósł do Rady Najwyższej Ukrainy prezydent Petro Poroszenko 1 lipca 2015 r.² Już dwa tygodnie później pod tym samym numerem zarejestrowano poprawioną nowelę prezydencką³. 31 sierpnia 2015 r. po przedstawieniu przez sąd konstytucyjny pozytywnej opinii projektu poddano go pod głosowanie w pierwszym czytaniu. Jego przyjęcie wywołało gwałtowne protesty spowodowane projektowanym pkt 18 przepisów przejściowych. Stanowił on, że szczegółły sprawowania samorządu lokalnego w wybranych rejonach obwodów donieckiego i ługańskiego określi ustawa.

Ukraińska opinia publiczna uznała, że taka regulacja konstytucyjna oznacza kapitulację przed Rosją i wprowadzenie przewidzianego przez porozumienia mińskie szczególnego statusu Donbasu, *de facto* autonomii dla separatystów.

- 1 Obowiązujący tekst konstytucji Ukrainy: *Konstytucja Ukrainy*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy” 1996, nr 30, st. 141 iz zminamy [Конституція України, «Відомості Верховної Ради України» 1996, № 30, ст. 141 із змінами].
- 2 Werchowna Rada Ukrainy, „Proekt Zakonu prownesennia zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczodo decentralizaciji)”, nr 2217a, 01.07.2015, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=349779> [14.02.2020] [Верховна Рада України, «Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», № 2217a, 01.07.2015, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=349779>, 14.02.2020].
- 3 Werchowna Rada Ukrainy, „Proekt Zakonu prownesennia zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczodo decentralizaciji władzy)”, nr 2217a, 15.07.2015, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=351848> [14.02.2020] [Верховна Рада України, «Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», № 2217a, 15.07.2015, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=351848>, 14.02.2020].

Władze w Kijowie znalazły się w bardzo trudnej sytuacji. Z jednej strony odkładana przez lata reforma samorządowa jest niezbędna dla sprawnego funkcjonowania państwa. Z drugiej jednak uwzględnienie decentralizacji w porozumieniach mińskich oznacza, że Rosja, wspólnie z zachodnimi partnerami, będzie naciskać na Ukrainę, by konstytucja uwzględniała koncesje na rzecz separatystów. Ukraińskie władze stanęły w obliczu dylematu, jak zmienić ustawę zasadniczą, by nie narazić się na groźbę dezintegracji państwa.

Prezydent nie był w stanie zmobilizować konstytucyjnej większości, która poparłaby jego projekt w drugim czytaniu. Nie oznacza to jednak, że problem zniknął wraz z upływem kadencji P. Poroszenki. Musiał się z nim zmierzyć jego następca. Nasuwa się wątpliwość, czy byli/są/będą oni przekonani o tym, że reforma może się udać? Czy inicjowanie zmian konstytucyjnych narzuconych z zewnątrz i wywołujących ogromne emocje społeczne nie jest przeciwnie skuteczne?

W 2019 r., po objęciu przez Wołodomyra Zełenskiego funkcji prezydenta (maj) oraz po zwycięstwie jego partii Sługa Ludu (dalej: SL) w wyborach parlamentarnych (lipiec), ukraińskie środowisko samorządowe oczekiwało jednoznacznej deklaracji w sprawie reformy. Stanowisko prezydenta i rządu pojawiło się dopiero 23 października 2019 r. podczas prezentacji koncepcji projektu zmian w konstytucji w obszarze decentralizacji⁴. Nowelizacja miała wprowadzić zasady subsydiarności, powszechności oraz samowystarczalności finansowej samorządu lokalnego. W odniesieniu do ustroju administracyjno-terytorialnego proponowano system trójstopniowy: gromada – okręg – region. Terytorium państwa miałyby zostać podzielone na gromady, które stanowiłyby podstawową jednostkę samorządu lokalnego. Planowano skrócenie kadencji organów gromady z pięciu do czterech lat. Zlikwidowano by rejony, a w ich miejsce powołano kilkukrotnie większe okręgi o charakterze administracyjnym, a nie samorządowym, chociaż dopuszczano dalszą dyskusję na ten temat. Poziom regionalny miały stanowić dotychczasowe obwody oraz Autonomiczna

4 *Bez rajonów i derzhadministracij, ale z okruhamy i prefektamy – szczo peredbachatymut' zminy do Konstytuciji*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 23.10.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/11755?page=27> [17.02.2020] [*Без районів і держадміністрацій, але з округами і префектмами, – що передбачатимуть зміни до Конституції*, Прес-центр ініціативи „Децентралізація”, 23.10.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/11755?page=27>, 17.02.2020].

Republika Krymu, zakładano ustanowienie organów wykonawczych samorządu regionalnego. Postulowano likwidację lokalnych administracji państwowych i zastąpienie ich instytucją prefekta, który miałby sprawować nadzór nad organami samorządu lokalnego. Prefekci, powoływani przez prezydenta na wniosek Gabinetu Ministrów, byłiby rotowani co trzy lata. Koncepcję przekuto w projekt nowelizacji konstytucji w ciągu niecałych dwóch miesięcy. Biuro Prezydenta Ukrainy zgłosiło odpowiednią inicjatywę ustawodawczą 13 grudnia 2019 r.

W artykule analizie instytucjonalno-prawnej poddane zostały prace ustawodawcze nad projektem. Bazę źródłową stanowiły oficjalne dokumenty i komunikaty prasowe. Punktem odniesienia były polskie rozwiązania prawne w zakresie samorządu terytorialnego.

1. Projekt z 13 grudnia 2019 roku

1. Projekt noweli konstytucyjnej z grudnia 2019 r. to w istocie dwa projekty: pierwotny z 13 grudnia⁵ i poprawiony z 27 grudnia⁶. Inicjatywa ustawodawcza została zgłoszona wkrótce po spotkaniu formatu normandzkiego w Paryżu, które odbyło się 9 grudnia. Okoliczności złożenia pierwszego projektu sugerują, że Biuro Prezydenta nie chciało nagłaśniać tej sprawy. Oficjalna strona internetowa prezydenta nie informowała o przekazaniu projektu ustawy parlamentowi. Na portalu Rady Najwyższej stosowne powiadomienie pojawiło się bez żadnego komentarza o 17:59⁷. Na stronie internetowej reformy decentraliza-

5 Werchowna Rada Ukrainy, „Proekt Zakonu prownesennia zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczodo decentralizaciji władzy)”, nr 2598, 13.12.2019, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67644&pf35401=514377> [25.01.2020] [Верховна Рада України, «Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», № 2598, 13.12.2019, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67644&pf35401=514377>, 25.01.2020].

6 Werchowna Rada Ukrainy, „Proekt Zakonu prownesennia zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczodo decentralizaciji władzy)”, nr 2598, 27.12.2019, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67644&pf35401=516276> [25.01.2020] [Верховна Рада України, «Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», № 2598, 27.12.2019, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67644&pf35401=516276>, 25.01.2020].

7 Był to piątek. Zob. *Nowyj zakonoprojekt* (nr 2598), Werchowna Rada Ukrainy, 13.12.2019, <https://rada.gov.ua/archive/2019/12/13> [25.01.2020] [*Новий законпроєкт* (№ 2598), Верховна Рада України, 13.12.2019, <https://rada.gov.ua/archive/2019/12/13>, 25.01.2020].

cyjnej zamieszczono lakoniczną wzmiankę opatrzoną komentarzem „szczegóły wkrótce”⁸.

Projekt prezydencki przewidywał likwidację lokalnych administracji państwowych. Przedstawicielami państwa w okręgach, obwodach i mieście Kijowie mieli zostać prefekci (art. 118 ust. 2). Podobnie jak w przypadku dotychczasowych gubernatorów i przewodniczących rejonowych administracji państwowych, powoływać i odwoływać miałby ich prezydent na wniosek rządu. Nowością było wprowadzenie rotacyjności prefektów, tzn. ograniczenie sprawowania przez nich funkcji w jednym okręgu, obwodzie lub w Kijowie do trzech lat. Do ich zadań miałyby należeć m.in. sprawowanie nadzoru administracyjnego nad stosowaniem ustaw i konstytucji przez organy samorządu lokalnego (art. 119 ust. 1).

Nowelizacja zakładała modyfikację zasad ustroju terytorialnego (art. 132). Pojawiła się m.in. decentralizacja władzy oraz subsydiarność i powszechność samorządu lokalnego. System ustroju administracyjno-terytorialnego Ukrainy miałyby tworzyć **jednostki administracyjno-terytorialne** [podkr. I.K.]: gromady (zbliżone do polskich gmin, zastępujące miasta, rejony w miastach, osiedla i wsie), okręgi (zastępujące rejony), obwody, AR Krymu (art. 133. ust. 1). Zrezygnowano tym samym z wymienia nazw wszystkich obwodów w ustawie zasadniczej. Ust. 2 przewidywał, że terytorium Ukrainy tworzą gromady (zd. 1). Gromada jest, w myśl projektu, podstawową jednostką w systemie ustroju administracyjno-terytorialnego Ukrainy (zd. 2), a kilka sąsiadujących ze sobą gromad tworzy okręg (ust. 3). Status prawny miasta Kijowa jako stolicy miałyby określić odrębna ustawa (ust. 4), propozycja nie przewidywała natomiast specjalnego statusu Sewastopola. Tryb tworzenia, likwidacji, stanowienia i zmiany granic, nadawania i zmiany nazw gromad, okręgów, obwodów oraz tryb tworzenia, nadawania i zmiany nazw oraz zasady kwalifikowania miejscowości do kategorii wsi, osiedli i miast miałyby określić ustawa (ust. 5). W ust. 6 zaproponowano, by zmiana granic, nadawanie oraz

8 *Prezydent wnis do Parlamentu zakonoprojekt pro zminy do Konstytuciji w czastyni decentralizaciji*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 13.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/11982?page=8> [25.01.2020] [*Президент вніс до Парламенту законопроект про зміни до Конституції в частині децентралізації*, Прес-центр ініціативи „Децентралізація”, 13.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/11982?page=8>, 25.01.2020].

zmiana nazw gromad i miejscowości następowały z uwzględnieniem opinii ich mieszkańców w trybie określonym ustawą. Wejście w życie ostatniego przepisu otworzyłoby możliwość rewizji dekomunizacji nazw miast, przeprowadzonej w okresie prezydentury P. Poroszenki.

Projektowany art. 140 ust. 2 stanowił, że gromada jest podstawowym podmiotem samorządu lokalnego; ust. 3 dodawał, że gromada jest osobą prawną. Ust. 7 poświęcono organom samorządu stopnia pośredniego i regionalnego. Rady okręgowe i obwodowe określono jako organy samorządu **lokalnego**⁹ [podkr. I.K.], które reprezentują i realizują wspólne, wyznaczone w ustawie interesy gromad odpowiednio okręgu i obwodu. Zarówno w obecnym stanie prawnym, jak i w przypadku wejścia w życie noweli konstytucyjnej ukraińskie ustawodawstwo nie wprowadza kategorii wspólnoty lokalnej i regionalnej. Organy samorządu szczebla rejonowego (ew. okręgowego, o ile zmiana konstytucji wejdzie w życie) i obwodowego dbają o **wspólne interesy gromad** [podkr. I.K.] danego rejonu i obwodu. Nasuwa się pytanie, co w sytuacji, gdy te interesy nie są zbieżne? Rady rejonowe i obwodowe nie są organami przedstawicielskimi, ponieważ nie reprezentują wspólnoty, czyli mieszkańców, lecz abstrakcyjne wspólne interesy gromad. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na pojawienie się w ust. 8 „komitetów wykonawczych rad okręgowych i obwodowych”, czyli organów wykonawczych samorządu szczebla pośredniego i regionalnego, których brak w obowiązującym stanie prawnym.

Istotną zmianą było skrócenie kadencji rad z pięciu do czterech lat (art. 141 ust. 4). W przypadku przewodniczących rad okręgowych i obwodowych¹⁰ postulowano rotacyjność tej funkcji, tzn. ich kadencja miałaby trwać rok (ust. 5). Te rady powoływałyby i odwoływałyby również przewodniczących komitetów wykonawczych rad okręgowych i obwodowych¹¹, a na ich wniosek formowałyby skład komitetów wykonawczych.

9 Gdyby zastosować polskie rozwiązania, w tym przepisie, podobnie jak w obowiązującym art. 140 ust. 4, powinien znaleźć się zapis o samorządzie lokalnym i regionalnym. Ukraińskie ustawodawstwo nie wprowadza jednak takiego rozróżnienia.

10 Można ich porównać do polskich przewodniczących rad powiatu i sejmików województw.

11 Można ich porównać do polskich starostów powiatów i marszałków województw. Takich funkcji w obecnym stanie prawnym na Ukrainie nie ma.

Prefekt miałby uchylać akty organów i urzędników samorządu lokalnego na podstawie kryterium ich niezgodności z konstytucją i ustawami, a jednocześnie zwracać się ze skargą do sądu (art. 144 ust. 2). Jeżeli taki akt dodatkowo stwarzałby niebezpieczeństwo naruszenia suwerenności państwowej, integralności terytorialnej lub zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, prezydent na wniosek prefekta uchylałby taki akt i wnosił skargę do sądu konstytucyjnego. Głowa państwa miałaby wówczas obowiązek zawieszenia w czynnościach szefa gromady, całego składu rady gromady, rady okręgowej lub obwodowej i jednocześnie powołania tymczasowego pełnomocnika państwowego.

Do 1 marca 2021 r. mieliby zostać odwołani wszyscy gubernatorzy, a na ich miejsce powołani prefekci. Tę datę można uznać za planowany termin zakończenia reformy samorządowej na Ukrainie.

W uzasadnieniu do projektu znalazł się zapis o uwzględnieniu w nim wniosków i uwag Komisji Weneckiej¹². Ta ostatnia przedstawiła swoje stanowisko w opiniach do projektu prezydenta P. Poroszenki z 2015 r. Projekt prezydenta W. Zełenskigo nie był konsultowany z Komisją Wenecką, chociaż w swej zasadniczej części powtarza on propozycję poprzednika.

2. Reakcja opinii publicznej na projekt z 13 grudnia 2019 roku

Projekt z 13 grudnia 2019 r. zgłoszono w sposób niezauważony i, paradoksalnie, właśnie z tego powodu wywołał on szeroką dyskusję. Pierwsze zarzuty wystosowało pięćdziesięciu wóldarzy lokalnych oraz ekspertów, którzy skierowali je do prezydenta 19 grudnia¹³. Uwagi dotyczyły m.in.: zamkniętego charakteru prac ustawodawczych, po-

12 Werchowna Rada Ukrainy, „Pojasnuiwalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy «Pro wnesennia zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczodo decentralizaciji włady)»”, 13.12.2019, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67644&pf35401=514406> [02.02.2020] [Верховна Рада України, «Пояснювальна записка до проекту Закону України „Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»», 13.12.2019, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67644&pf35401=514406>, 02.02.2020].

13 *Zminy do Konstytuciji szczodo decentralizaciji: holowy hromad ta eksperty zrobyly spilnu zajawu*, Pres-centr inicyatywy „Decentralizacija”, 19.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12009?page=8> [02.02.2020] [*Зміни до Конституції щодо децентралізації: голови громад та експерти зробили спільну заяву*, Прес-центр ініціативи „Децентралізація”, 19.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12009?page=8>, 02.02.2020].

tencjalnego zagrożenia nadużywania władzy przez prefektów, nieuzasadnionego skrócenia kadencji rad, dwojakiego rozumienia gromady jako mieszkańców i terytorium z jednoczesnym uznaniem gromady za osobę prawną¹⁴.

Swoje zastrzeżenia zgłosiły wszystkie najważniejsze organizacje samorządowe¹⁵: Ukraińskie Stowarzyszenie Rad Rejonowych i Obwodowych¹⁶, Stowarzyszenie Połączonych Gromad Terytorialnych¹⁷ oraz Ogólnoukraińskie Stowarzyszenie Rad Wiejskich i Osiedlowych¹⁸. Pierwsza z organizacji wskazywała m.in. na bezpodstawne rozdzielanie funkcji przewodniczących rady rejonowej/obwodowej i jej komitetu wykonawczego, co miałoby doprowadzić do „dualizmu zarządzania i możliwej konfrontacji”¹⁹. Stowarzyszenie gromad zwracało uwagę na brak katalogu zadań okręgów i obwodów oraz brak wspólnych interesów na poziomie okręgów.

- 14 Jest to rozwiązanie znane państwu europejskim. Taką konstrukcję ma polska gmina, która jest jednocześnie wspólnotą mieszkańców i określonym terytorium, posiada również osobowość prawną. Takie podejście jest niezrozumiałe na Ukrainie, ponieważ zgodnie z definicją ukraińskiego kodeksu cywilnego osobą prawną jest organizacja stworzona i zarejestrowana w ustanowionym prawem trybie. Zob. I. Koliuszko, *20 wysnowkiw pro proekt zmin do Konstytuciji*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 24.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12017?page=7> [02.02.2020] [I. Koliuszko, *20 висновків про проєкт змін до Конституції*, Прес-центр ініціативи „Децентралізація”, 24.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12017?page=7>, 02.02.2020].
- 15 Brakuje w tym spisie Stowarzyszenia Miast Ukrainy, natomiast mer Kijowa Witalij Kłyczko podpisał oświadczenie z 19 grudnia jako przewodniczący SMU.
- 16 *UAROR proponuje doopracuwaty zakonoproekt pro wnesennia zmin do Konstytuciji w czastyni decentralizaciji*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 20.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12021?page=8> [02.02.2020] [*УАРОР пропонує доопрацювати законопроект про внесення змін до Конституції в частині децентралізації*], Прес-центр ініціативи „Децентралізація”, 20.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12021?page=8>, 02.02.2020].
- 17 *Asociacija OTT napolahaje na szyrokomu obhoworenni zmin do Konstytuciji szczodo decentralizaciji*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 23.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12019?page=7> [02.02.2020] [*Асоціація ОТГ наполягає на широкому обговоренні змін до Конституції щодо децентралізації*], Прес-центр ініціативи „Децентралізація”, 23.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12019?page=7>, 02.02.2020].
- 18 *Wseukrajinska asociacija hromad: zminy do Konstytuciji potrebni, ale ne bez uczasti asociaciji OMS*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 23.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12020?page=7> [02.02.2020] [*Всеукраїнська асоціація громад: зміни до Конституції потрібні, але не без участі асоціації ОМС*], Прес-центр ініціативи „Децентралізація”, 23.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12020?page=7>, 02.02.2020].
- 19 *UAROR... [UAPOP...]*. W polskim samorządzie regionalnym funkcje przewodniczącego organu wykonawczego (marszałka) i uchwałodawczego (przewodniczącego sejmiku) rozdzielono.

Inicjatywę ustawodawczą prezydenta komentowało też środowisko eksperckie. Głos zabrał Jurij Hanuszczyk²⁰, który projekt ocenił pozytywnie, zrzucając drobne błędy na karb „niedoskonałości społeczeństwa, która jest obecna w każdym kraju”²¹. Polemizował również z sygnatariuszami oświadczenia z 19 grudnia, których argumenty uznał za bezzasadne lub emocjonalne²². Mniej optymistyczni w swoich sądach byli inni eksperci²³, którzy zgodnie powtarzali, że projekt wymaga dopracowania.

Prace legislacyjne prowadzono błyskawicznie. Trzy dni po wniesieniu inicjatywy ustawodawczej projekt trafił do odpowiednich komitetów parlamentu. „Profilowy” komitet ds. organizacji władzy państwowej, samorządu lokalnego, rozwoju regionalnego i urbanistyki potrzebował jednak aż dwóch posiedzeń, aby przekazać projekt do dalszych prac.

Ostatecznie prezydent ugiął się pod presją i 27 grudnia wycofał projekt, jednocześnie zgłaszając pod tym samym numerem kolejny. Sposób złożenia poprawionego wniosku nie odbiegał od pierwotnego: oficjalne kanały prezydenta, a nawet rządowy portal decentralizacji nie poinformowały o tym w żaden sposób.

20 Główny, obok Anatolija Tkaczuka, autor koncepcji reformy.

21 Ju. Hanuszczyk, *Zmiany do Konstytucji: zdrada czy peremoha?*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacja”, 19.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12010?page=8> [02.02.2020] [Ю. Ганущак, *Зміни до Конституції: здрада чи перемога?*, Прес-центр ініціативи „Децентралізація”, 19.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12010?page=8>, 02.02.2020].

22 Idem, *Komentar do publiczności zajawy miśkich holiw ta ekspertiw z prywodu proektu zmin do Konstytucji*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacja”, 26.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12027?page=6> [02.02.2020] [Idem, *Коментар до публічної заяви міських голів та експертів з приводу проекту змін до Конституції*, Прес-центр ініціативи „Децентралізація”, 26.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12027?page=6>, 02.02.2020].

23 O. Kolesnykow, A. Krupnyk, *Czy stane p'jatnyca 13-te szczaslywym dnem dla zakriplennia decentralizaciji u Konstytuciji?*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacja”, 24.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12018?page=7> [02.02.2020] [О. Колесников, А. Крупник, *Чи стане п'ятниця 13-те щасливим днем для закріплення децентралізації у Конституції?*, Прес-центр ініціативи „Децентралізація”, 24.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12018?page=7>, 02.02.2020]; I. Koliuszko, *20 wysnowkiw pro proekt zmin...* [I. Коліушко, *20 висновків про проект змін...*]; O. Bojko, *Wysnowky pislja dyskusiji Abo szcze raz pro proekt zmin do Konstytuciji*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacja”, 26.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12026?page=7> [02.02.2020] [О. Бойко, *Висновки після дискусії Або ще раз про проект змін до Конституції*, Прес-центр ініціативи „Децентралізація”, 26.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12026?page=7>, 02.02.2020].

3. Projekt z 27 grudnia 2019 roku

Propozycja z 27 grudnia 2019 r. zawierała szereg zmian. Władzę wykonawczą w okręgach, obwodach, miastach Kijowie i Sewastopolu (powrót do konstytucyjnej regulacji specjalnego statusu tego miasta) mieliby sprawować prefekci oraz terytorialne organy centralnych organów władzy wykonawczej (art. 118 ust. 1). Podkreślono w ten sposób przynależność prefektów do władzy wykonawczej, a dokładniej administracji rządowej. Wcześniej pojawiały się bowiem zarzuty o próbę powielenia w ich osobach prezydenckiego pionu władzy, który obecnie reprezentują gubernatorzy. Prefekt miałby sprawować nadzór nad organami samorządu lokalnego w **przypadkach i trybie określonych przez konstytucję i ustawy** [podkr. I.K.] (art. 119 ust. 1).

Skorygowano art. 133 ust. 2, zgodnie z którym terytorium Ukrainy dzieli się na – a nie tworzą je – gromady. Zmiana granic oraz nazewnictwa gromad miałyby dokonywać się po zasięgnięciu opinii mieszkańców, a nie z jej uwzględnieniem. Zniknął przepis o osobowości prawnej gromady. Pojawiła się regulacja zakładająca, że gromada na podstawie powszechnego, równego, bezpośredniego prawa wyborczego w drodze tajnego głosowania będzie wybierać szefa gromady, który jednocześnie stałby na czele organu wykonawczego rady gromady (art. 141 ust. 3). Uszczegółowiono, że tryb wyboru deputowanych rad okręgowych i obwodowych zapewnia **równą** [podkr. I.K.] reprezentację gromad w granicach odpowiedniego okręgu i obwodu (ust. 4). Powrócono do pięcioletniej kadencji organów samorządu lokalnego (ust. 5). Usunięto przepis o rotacyjności przewodniczących rady okręgowej i obwodowej. W art. 144 zmieniono uprawnienie prefekta, który miałby zawieszać, a nie uchylać niezgodne z konstytucją i ustawami akty organów samorządu lokalnego i ich urzędników.

4. Reakcja opinii publicznej na projekt z 27 grudnia 2019 roku

Pierwsze komentarze do poprawionego projektu pojawiły się 30 grudnia 2019 r. Przedstawiciel prezydenta w sądzie konstytucyjnym Fedir Wenisławski powiedział, że „przede wszystkim ważne było usłyszeć stanowisko gromad” [!]. Deputowany SL Witalij Bezhin wyjaśnił, że Sewastopol pojawił się ponownie, „aby nie było spekulacji, że władze zapomniały o Krymie”. J. Hanuszczak zwracał uwagę, że nowe roz-

wiązania powinny przerwać polityczne manipulacje o szczególnym statusie Donbasu²⁴.

13 stycznia 2020 r. szefowie gromad i eksperci wydali drugie oświadczenie. Tym razem podpisało się pod nim 230 osób. Z treści dokumentu wynika, że w sprawę noweli konstytucyjnej zaangażowały się czynniki zewnętrzne. Do szerokiego omówienia projektu zmian w ustawie zasadniczej wezwały bowiem Przedstawicielstwo Unii Europejskiej na Ukrainie oraz ambasady Kanady i Niemiec. Sygnatariusze poczuli się zmuszeni do wystąpienia z kolejnym oświadczeniem, ponieważ ich postulat w sprawie publicznej dyskusji na temat projektu zmiany konstytucji znowu został zignorowany²⁵.

Kilka godzin po publikacji oświadczenia komentarz zamieścił W. Bezhin. Przedstawiciel SL odpierał zarzuty „zabijania” samorządu lokalnego przez prefektów, szczególnego statusu dla terenów okupowanych czy potencjalnej federalizacji państwa, do której miałyby prowadzić usunięcie z konstytucji listy obwodów. Napisał też, że nad tekstem projektu przez ponad cztery miesiące pracowali najlepsi konstytucjonaliści, a „koncepcja zmian została przedstawiona publicznie dwa miesiące przed jego rejestracją”. W zakończeniu zadeklarował, że dalsze prace „będą prowadzone w maksymalnie otwarty sposób”²⁶.

Tego samego dnia zebrał się parlamentarny komitet ds. organizacji władzy państwowej, samorządu lokalnego, rozwoju regionalnego i urbanistyki. Jedynym punktem obrad było omówienie prezydenckiego projektu. Komitet pozytywnie zaopiniował przekazanie go do dalszych prac.

24 *Nowy tekst projektu zmian do Konstytucji w czastyni decentralizacji: perszi komentari*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 30.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12035?page=6> [04.02.2020] [*Новий текст проекту змін до Конституції в частині децентралізації: перші коментарі*, Прес-центр ініціативи „Децентралізація”, 30.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12035?page=6>, 04.02.2020].

25 *Druha spilna zajawa holiw hromad ta ekspertiw szczodo zmin do Konstytucji w czastyni decentralizacji*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 13.01.2020, <https://decentralization.gov.ua/news/12057?page=5> [04.02.2020] [*Друга спільна заява голів громад та експертів щодо змін до Конституції в частині децентралізації*, Прес-центр ініціативи „Децентралізація”, 13.01.2020, <https://decentralization.gov.ua/news/12057?page=5>, 04.02.2020].

26 W. Bezhin, *Decentralizacija: reforma vs mify*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 13.01.2020, <https://decentralization.gov.ua/news/12059?page=5> [04.02.2020] [В. Безгін, *Децентралізація: реформа vs міфи*, Прес-центр ініціативи „Децентралізація”, 13.01.2020, <https://decentralization.gov.ua/news/12059?page=5>, 04.02.2020].

Inicjatorzy zmiany konstytucji wkrótce przyznali się do popełnionych błędów. Trzy dni po posiedzeniu komitetu zarówno oficjalna strona internetowa prezydenta²⁷, jak i rządowy portal reformy samorządowej poinformowały o wycofaniu projektu ustawy i skierowaniu go do ponownej (!) poprawy: „Prezydent i deputowani ludowi wyrazili wspólny pogląd, że wprowadzenie zmian do Konstytucji w zakresie reformy decentralizacji wymaga szczegółowego omówienia i konsultacji z przedstawicielami wszystkich stron”²⁸.

Wnioski

Omówiona procedura ustawodawcza potwierdza brak transparentności ukraińskiego procesu legislacyjnego. Podobny, zamknięty charakter miały prace nad projektem zmian konstytucji zainicjowanym przez prezydenta P. Poroszenkę. Projektów ustaw nie poddaje się na Ukrainie konsultacjom, a jeśli już do nich dochodzi, to są one efektem presji społecznej. W rezultacie jakość tworzonego prawa jest niska.

Casus projektu W. Zełenskiego potwierdza nie tylko legislacyjne, lecz także mentalne bariery przed decentralizacją: ukraińscy samorządowcy nie są w stanie zaakceptować koncepcji osobowości prawnej gromady. Nie przekonują ich w tym przypadku doświadczenia europejskie.

Losy reformy samorządowej dowodzą, że ukraińską agendę polityczną w dużej mierze kreuje nie środowisko wewnętrzne, ale aktorzy zewnętrzni. Decentralizację wymuszają na Ukrainie porozumienia mińskie i o ile presja ze strony Rosji jest zrozumiała z punktu widzenia jej interesów, o tyle postawa Niemiec i Francji może się okazać destrukcyjna nie tylko dla władz w Kijowie, lecz także dla UE. Do-

27 *Prezydent obhovoryv z narodnymi deputatamy pyttannya reformy decentralizaciji*, Ofis Prezydenta Ukrainy, 16.01.2020, <https://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297> [04.02.2020] [*Президент обговорив з народними депутатами питання реформи децентралізації*], Ofis Prezydenta Ukrainy, 16.01.2020, <https://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297>, 04.02.2020].

28 *Prezydent widklykaw proekt zmin do Konstytuciji Ukrainy szczodo decentralizaciji wladu*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 16.01.2020, <https://decentralization.gov.ua/news/12070?page=4> [04.02.2020] [*Президент відкликав проєкт змін до Конституції України щодо децентралізації влади*], Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 16.01.2020, <https://decentralization.gov.ua/news/12070?page=4>, 04.02.2020].

brą praktyką dyplomatyczną jest niewtrącanie się w sposób otwarty w politykę wewnętrzną państwa, w którym sprawuje się misję. Tymczasem placówki UE, Kanady i Niemiec ingerowały w prace nad projektem W. Zełenskigo.

Czy reforma samorządowa na Ukrainie ma szansę powodzenia? Nakreślić można trzy scenariusze. W pierwszym władze przeprowadzają decentralizację uwzględniającą pełne wdrożenie porozumień mińskich. Grozi ona rozpadem państwa i z perspektywy ukraińskich interesów jest nie do przyjęcia. Zgodnie z drugim scenariuszem Ukraina wdraża reformę konstytucyjną, ale bez koncesji na rzecz Donbasu. W takim przypadku władze w Kijowie tracą poparcie partnerów europejskich, i tak zresztą iluzoryczne. Prezydent W. Zełenski może wybrać tę opcję tylko wtedy, gdy gwarancje bezpieczeństwa Ukrainie zapewnią Stany Zjednoczone. Jeżeli amerykańska administracja nie wesprze ukraińskich władz, prezydent W. Zełenski znajdzie się w izolacji międzynarodowej. W trzecim scenariuszu reforma zostaje wstrzymana, a może nawet cofnięta. W tym przypadku można spodziewać się negatywnej reakcji ze strony środowiska samorządowego.

Wszystkie nakreślone prognozy prezentują się dla Ukrainy niekorzystnie. Wydaje się zatem całkiem prawdopodobne, że zarówno inicjatywy P. Poroszenki, jak i W. Zełenskigo były od samego początku próbą gry na czas, a reforma samorządowa jest z gruntu skazana na niepowodzenie. Ukraińskie władze po raz kolejny udowodniłyby, że „grają z zasadami, a nie według zasad”, cytując często powtarzane przez Mykołę Riabczuka słowa Javiera Solany²⁹.

Bibliografia

- Asocjacja OTH napolahaje na szyrokomu obhoworenni zmin do Konstytuciji szczodo decentralizaciji*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 23.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12019?page=7>.
- Bez rajoniw i derzadministracij, ale z okruhamy i prefektamy – szczo peredbatymut’ zminy do Konstytuciji*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 23.10.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/11755?page=27>.

29 M. Riabczuk, *Wid „chaosu” do „stabilnosti”: chronika awtorytarnoji konsolidaciji*, Kyjiw 2012, s. 40 [M. Рябчук, *Від «хаосу» до «стабільності»: хроніка авторитарної консолідації*, Київ 2012, s. 40].

- Bezhin W., *Decentralizacija: reforma vs mify*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 13.01.2020, <https://decentralization.gov.ua/news/12059?page=5>.
- Bojko O., *Wysnowky pisma dyskusiji Abo szcze raz pro proekt zmin do Konstytuciji*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 26.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12026?page=7>.
- Druha spilna zajawa holiw hromad ta ekspertiw szczo do zmin do Konstytuciji w czastyni decentralizaciji*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 13.01.2020, <https://decentralization.gov.ua/news/12057?page=5>.
- Hanuszczak Ju., *Komentar do publicznoji zajawy miškych holiw ta ekspertiw z prywodu proektu zmin do Konstytuciji*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 26.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12027?page=6>.
- Hanuszczak Ju., *Zminy do Konstytuciji: zrada czy peremoha?*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 19.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12010?page=8>.
- Koliuszko I., *20 wysnowkiw pro proekt zmin do Konstytuciji*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 24.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12017?page=7>.
- Kołosnykow O., Krupnyk A., *Czy stane pjatnycia 13-te szcastywym dnem dla zakriplennia decentralizaciji u Konstytuciji?*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 24.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12018?page=7>.
- Konstytucija Ukrainy*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy” 1996, nr 30, st. 141 iz zminamy.
- Nowyj tekst proektu zmin do Konstytuciji w czastyni decentralizaciji: perszi komentari*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 30.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12035?page=6>.
- Nowyj zakonoproekt* (Nr 2598), Werchowna Rada Ukrainy, 13.12.2019, <https://rada.gov.ua/archive/2019/12/13>.
- Prezydent obhoworyw z narodnymi deputatamy pyttannia reformy decentralizaciji*, Ofis Prezydenta Ukrainy, 16.01.2020, <https://www.president.gov.ua/news/prezydent-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297>.
- Prezydent widklykaw proekt zmin do Konstytuciji Ukrainy szczo do decentralizaciji właty*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 16.01.2020, <https://decentralization.gov.ua/news/12070?page=4>.
- Prezydent wnies do Parlamentu zakonoproekt pro zminy do Konstytuciji w czastyni decentralizaciji*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 13.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/11982?page=8>.
- Riabczuk M., *Wid „chaosu” do „stabilnosti”: chronika awtorytarnoji konsolidaciji*, Kyjiw 2012.
- UIAROR proponuje doopraciuwaty zakonoproekt pro wnesennia zmin do Konstytuciji w czastyni decentralizaciji*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 20.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12021?page=8>.
- Werchowna Rada Ukrainy, „Pojasnjuwalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy «Pro wnesennia zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczo do decentrali-

- zacji władzy)», 13.12.2019, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67644&pf35401=514406>.
- Werchowna Rada Ukrainy, „Proekt Zakonu prownesennia zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczodo decentralizaciji)”, nr 2217a, 01.07.2015, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=349779>.
- Werchowna Rada Ukrainy, „Proekt Zakonu prownesennia zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczodo decentralizaciji władzy)”, nr 2217a, 15.07.2015, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=351848>.
- Werchowna Rada Ukrainy, „Proekt Zakonu prownesennia zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczodo decentralizaciji władzy)”, nr 2598, 13.12.2019, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67644&pf35401=514377>.
- Werchowna Rada Ukrainy, „Proekt Zakonu prownesennia zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczodo decentralizaciji władzy)”, nr 2598, 27.12.2019, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67644&pf35401=516276>.
- Wseukrajinska asociacija hromad: zminy do Konstytuciji potribni, ale ne bez uczasti asociaciji OMS*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 23.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12020?page=7>.
- Zminy do Konstytuciji szczodo decentralizaciji: hołowy hromad ta eksperty zrobyły spilnu zajawu*, Pres-centr inicjatywy „Decentralizacija”, 19.12.2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12009?page=8>.