

YURIY KLIUCHKOVSKYI

Doktor nauk prawnych, docent.

Uniwersytet Narodowy „Akademia Kijowsko-Mohylańska”

VOLODYMYR VENHER

Kandydat prawa, docent.

Uniwersytet Narodowy „Akademia Kijowsko-Mohylańska”

Regulacja prawna samorządu terytorialnego w Ukrainie podczas wojny i warunki przeprowadzenia wyborów lokalnych po zakończeniu stanu wojennego¹

**Legal regulation of local self-government in Ukraine
in the conditions of war and prerequisites for local elections
after the termination of the state of martial law**

Streszczenie. Agresja Rosji wobec Ukrainy stworzyła szereg bezprecedensowych wyzwań we wszystkich sferach życia państwowego i publicznego. Stan wojny nie oznacza jednak odrzucenia demokratycznego i prawnego charakteru państwa. Artykuł poświęcony jest analizie ukraińskich doświadczeń w zakresie prawnej regulacji funkcjonowania samorządu terytorialnego jako jednej z głównych instytucji demokratycznego państwa w stanie wojen-

¹ W niniejszym artykule wykorzystano wyniki badania przeprowadzonego w ramach projektu Rady Europy w Ukrainie; zob. Kliuchkovskyi Yuriy, Venher Volodymyr. Organisation and holding of elections in post-war Ukraine / Prerequisites and challenges. Needs Assessment Report. Strasbourg: Council of Europe, 2022. 35 s. URL: <https://rm.coe.int/en-organisation-and-holding-of-elections-in-post-war-ukraine-net-2769-/1680a8e995>.

nym, a także przesłanek i wyzwań związanych z powojennym przywróceniem pełnoprawnego samorządu terytorialnego. Autor analizuje podstawy legislacyjne i praktykę tworzenia lokalnych administracji wojskowych oraz ich współistnienie z organami samorządu terytorialnego na poziomie gminy i obwodu (rejonu), a także przesłanki przekazania niektórych kompetencji z organów samorządowych do administracji wojskowych. Autorzy wskazują na wprowadzenie nowej instytucji czasowego zawieszenia organów samorządu terytorialnego z ewentualnym wznowieniem ich działalności po zakończeniu stanu wojennego. Analizowane są również główne trudności przyszłego przywrócenia organów samorządu terytorialnego na terytoriach dotkniętych aktywnymi działaniami wojennymi i okupacją. Zwrócono uwagę na prawne i praktyczne problemy związane z powoływaniem i przeprowadzaniem wyborów samorządowych po zakończeniu stanu wojennego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, stan wojenny, lokalna administracja wojskowa, zawieszenie działalności organów samorządu terytorialnego, wybory samorządowe, bezpieczeństwo wyborów, przesiedleńcy wewnętrzni, rejestracja wyborców.

Keywords: local self-government, martial law, local military administration, suspension of activities of local self-government bodies, local elections, election safety, internally displaced persons, voter registration.

Samorząd terytorialny jest jedną z konstytucyjnych instytucji państwa demokratycznego, najbliższym obywatelom sposobem sprawowania władzy publicznej. Zasady samorządu lokalnego, ogólny zakres uprawnień jego podmiotów i organów są określone w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego i zazwyczaj zapisane w konstytucjach państw (w tym w Konstytucji Ukrainy). Naturalne jest jednak, że te definicje zasad i zakresu kompetencji samorządu terytorialnego mają być stosowane w normalnych warunkach czasu pokoju.

Wojna jest szczególnym stanem państwa i społeczeństwa; tym bardziej w przypadku państwa broniącego się przed brutalną, niesprowokowaną i nieoczekiwaną agresją na dużą skalę. Taka wojna wymaga od państwa, które broni swojego prawa do niezależnego istnienia, maksymalnej mobilizacji wszystkich sił i środków, ich re-dystrybucji w celu zapewnienia podstawowych celów obrony państwa i ochrony ludności cywilnej oraz zapewnienia maksymalnej efektywności zarządzania, szybkości podejmowania decyzji i ich realizacji.

Zadania te wiążą się z koniecznymi zmianami w priorytetach celów państwa, w szczególności z pewnymi zmianami w priorytetach zapewnienia praw obywateli, co zgodnie z art. 3 Konstytucji Ukrainy jest głównym celem i zadaniem państwa.

Wojna nie oznacza porzucenia prawnego charakteru państwa: wszystkie działania władz w czasie wojny muszą być zgodne z wymogami prawa. Jednocześnie wymogi obronności, a zwłaszcza efektywności rządu, mogą wymagać pewnych zmian w sposobie sprawowania władzy, w tym pewnego zawężenia zakresu działania procedur demokratycznych. To ostatnie nie może jednak oznaczać (nawet w czasie wojny) odrzucenia demokratycznego charakteru państwa, a jego prawny charakter nie pozwala na arbitralne (nieprzewidziane prawem) działania władz.

1. Regulacja prawna samorządu terytorialnego w stanie wojennym

Konstytucja Ukrainy przewiduje możliwość wprowadzenia specjalnego reżimu prawnego stanu wojennego (w przeciwieństwie do stanu wojny, który jest *de facto* stanem faktycznym). Obecna ustawa „O reżimie prawnym stanu wojennego”² została przyjęta w 2015 roku, po rosyjskiej okupacji Krymu i części Donbasu. Ogra-

² Art. 19 ustawy Ukrainy O reżimie prawnym stanu wojennego: z 12 maja 2015 r. nr 389-VIII (z późniejszymi zmianami). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (dalej – ustawa o reżimie prawnym stanu wojennego).

niczone (w tym terytorialnie) doświadczenie konfrontacji militarnej w tamtym okresie spowodowało, że większość przepisów tej ustawy została opracowana na podstawie pewnych hipotez, które nie przewidywały możliwości agresji na dużą skalę. W związku z tym szereg przepisów tej ustawy musiało zostać zmodyfikowane po lutym 2022 r. w kontekście wojny.

Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i obrony w czasie wojny oraz potrzeba doskonalenia regulacji normatywnej reżimu prawnego stanu wojennego doprowadziły do niezbędnych zmian w innych ustawach i przepisach, w tym w kodeksie budżetowym i podatkowym Ukrainy, prawie karnym (w celu ustanowienia odpowiedzialności za kolaborację i grabieże podczas wojny, a także immunitetu bojowego, który wyklucza odpowiedzialność karną), ustawie o samorządzie lokalnym w Ukrainie i wielu innych.

Specyfika reżimu prawnego stanu wojennego przewiduje ograniczenia niektórych praw, wolności i instytucji demokratycznych. Takie tymczasowe ograniczenia praw konstytucyjnych (ale nie ich anulowanie) są dozwolone przez drugą część art. 64 Konstytucji Ukrainy, która jednocześnie nie pozwala, nawet w takich szczególnych okolicznościach, na ograniczenie szeregu podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela, przy jednoczesnym zachowaniu ich w całości. Warto zauważyć, że ten przepis konstytucyjny stanowi wyjątek od ogólnej zasady określonej w części pierwszej art. 64, która zakazuje wszelkich ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności ustawą.

W ramach tego konstytucyjnego upoważnienia ustawa o reżimie prawnym stanu wojennego zakazuje zmian w konstytucji, przeprowadzania wyborów i referendum (zarówno krajowych, jak i lokalnych) w czasie trwania reżimu stanu wojennego, a także ustanawia pewne ograniczenia niektórych innych praw i wolności. Tym samym rozpisanie jakichkolwiek wyborów, których przesłanki powstały w czasie trwania stanu wojennego, zostaje odroczone do czasu jego ustania (w związku z upływem okresu, na jaki stan ten został wprowadzony) lub odwołania (ustania na mocy ustawy szczególnej wcześniej niż okres, na jaki stan ten został

wprowadzony). Kodeks wyborczy Ukrainy³ stanowi również, że wybory, których proces wyborczy rozpoczął się, ale nie został zakończony przed wprowadzeniem stanu wojennego, zostają zakończone, a takie wybory powinny zostać zaplanowane po zakończeniu (anulowaniu) stanu wojennego.

Stan wojenny, zgodnie z potrzebą obronności, przewiduje specjalną organizację administracji publicznej. Cechą takiej organizacji władzy jest połączenie efektywności rządzenia z zachowaniem zasad państwa demokratycznego poprzez dalsze funkcjonowanie instytucji demokracji przedstawicielskiej (jednak bez przeprowadzania wyborów). To połączenie na poziomie lokalnym i regionalnym odbywa się w szczególności poprzez pewne ograniczenia prawa wspólnot do samorządu terytorialnego i odpowiednio prawa obywateli – mieszkańców wspólnot do udziału w samorządzie terytorialnym (art. 140 Konstytucji), które nie znajduje się na liście praw zakazanych przez art. 64 Konstytucji w stanie wojennym.

Ustawa „O reżimie prawnym stanu wojennego” przewiduje możliwość powołania specjalnych tymczasowych organów państwowych – administracji wojskowych⁴, których głównym (ale nie jedynym) zadaniem jest zarządzanie w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ze względu na specyfikę swoich celów i funkcji organy te podlegają nie tylko Gabinetowi Ministrów Ukrainy, ale także Sztabowi Generalnemu Sił Zbrojnych Ukrainy.

Ustanowienie administracji wojskowej mającej zapewnić sprawność zarządzania, przede wszystkim w celach obronnych, nie oznacza zakończenia funkcjonowania lub likwidacji przedstawicielskich organów samorządu terytorialnego – reżim prawny stanu wojennego przewiduje ich współistnienie i wzajemnie skoordynowane funkcjonowanie. To ostatnie jest osiągnięte zarówno poprzez przyznanie administracji wojskowej uprawnień do wprowadzania

³ Kodeks wyborczy Ukrainy: Ustawa Ukrainy z 19 grudnia 2019 r. nr 396-IX (z późniejszymi zmianami). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>; zob. art. 20.

⁴ Art. 4 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego.

i wdrażania specjalnych środków mających na celu zapewnienie potrzeb bezpieczeństwa narodowego i obronności, jak i poprzez pewną redystrybucję niektórych uprawnień, które są przekazywane z rad lokalnych (organów samorządowych) do administracji wojskowych (państwowych organów wykonawczych), tam gdzie są one tworzone.

Najważniejszą zmianą w tym zakresie było przekazanie uprawnień budżetowych administracjom wojskowym w celu zwiększenia poziomu efektywności w podejmowaniu decyzji i ich realizacji. W marcu 2022 r. kodeks budżetowy Ukrainy został zmieniony w celu upoważnienia Gabinetu Ministrów Ukrainy do podejmowania decyzji w sprawie specyfiki tworzenia i wykonywania budżetów lokalnych, działań uczestników procesu budżetowego na odpowiednich terytoriach w stanie wojennym⁵ oraz w celu ustalenia tego, że funkcje samorządów lokalnych w zakresie uprawnień budżetowych są wykonywane przez administracje wojskowe zgodnie z ustawą Ukrainy „O reżimie prawnym stanu wojennego”⁶. W ramach tych uprawnień Gabinet Ministrów Ukrainy wydał uchwałę, która przewiduje, że samorządy lokalne nadal wykonują swoje uprawnienia budżetowe, jeśli odpowiednia administracja wojskowa nie została ustanowiona; jeśli zostanie ustanowiona, uprawnienia budżetowe są przekazywane administracji wojskowej, w szczególności w celu wprowadzenia zmian do decyzji w sprawie budżetów lokalnych⁷. Takie zawężenie uprawnień budżetowych organów samorządu lokalnego, które jest ustanowione przez prawo (art. 26 i 43 ustawy „O samorządzie lokalnym w Ukrainie”, art. 78 Kodeksu budżetowego Ukrainy), jest uzasadnione potrzebą

⁵ Zob. „Postanowienia końcowe i przejściowe” ustawy z 8 lipca 2010 r. Kodeks budżetowy Ukrainy nr 2456-VI (z późn. zm. z 3 marca 2022 r.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

⁶ Tamże.

⁷ Uchwała Gabinetu Ministrów Ukrainy z 11 marca 2022 r. nr 252 Wybrane zagadnienia tworzenia i wykonywania budżetów lokalnych w okresie stanu wojennego (z późn. zm.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-п>.

podejmowania szybkich decyzji w procesie wykonywania tych budżetów.

Jednak w listopadzie 2022 r. rezolucja ta została uzupełniona o przepis upoważniający administracje wojskowe do zatwierdzania lokalnych budżetów. Ta ostatnia poprawka jest kontrowersyjna ze względu na swój charakter prawny i doprowadziła do niejednoznacznej praktyki.

Na przykład zarządzenia jednostek regionalnych administracji wojskowych zatwierdziły budżety regionalne na 2023 r. w obwodach lwowskim⁸, wołyńskim i żytomierskim – według służb prasowych regionalnych administracji wojskowych. Podobnie budżet rejonowy rejonu drohobyckiego obwodu lwowskiego na 2023 r. został zatwierdzony rozkazem administracji wojskowej nr 129 z 28 listopada 2022 r.⁹

Jednocześnie budżety regionalne na 2023 r. w wielu regionach zostały przyjęte na sesjach rad regionalnych¹⁰. Podobnie budżet miasta Kijowa na 2023 r. został zatwierdzony przez Radę Miejską

⁸ Zob. oświadczenie służby prasowej Lwowskiej Obwodowej Administracji Wojskowej z 1 grudnia 2022 r. Oficjalna strona Lwowskiej Obwodowej Administracji Państwowej. URL: <https://loda.gov.ua/news/47774>.

⁹ W sprawie budżetu rejonu drohobyckiego na rok 2023: Rozkaz Wojskowej Administracji Rejonowej w Drohobyczu z 28 listopada 2022 r., nr 129. URL: <https://drohobych-rda.gov.ua/oficialdocs/pozporyadzhennya-drohobytskoyi-rayonnoyi-viyskovoyi-administratsiyi-vid-28-lystopada-2022-roku-129.html>.

¹⁰ Zob. na przykład: W sprawie budżetu regionalnego obwodu dniprońskiego na 2023 r.: Decyzja Dniepropetrowskiej Rady Obwodowej z 25 listopada 2022 r. nr 233-14/VIII. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/rishennia/про-обласний-бюджет-на-2023-рік>; W sprawie budżetu regionalnego obwodu kirowohradzkiego na 2023 r.: Decyzja Kirowohradzkiej Rady Obwodowej z 21 grudnia 2022 r., nr 295. URL: <https://oblrada.kr.ua/decission/2998/pro-oblasnij-byudzhethet-kirovogradskoi-oblasti-na-2023-rik-28-12-2022>; W sprawie budżetu regionalnego obwodu charkowskiego na 2023 r.: Decyzja Charkowskiej Rady Obwodowej z 24 grudnia 2022 r., nr 472-VIII. URL: <https://ts.lica.com.ua/77/text/32551>; W sprawie budżetu regionalnego obwodu czerkaskiego na 2023 r.: Decyzja Czerkaskiej Rady Obwodowej z 16 grudnia 2022 r., nr 16-4/VIII. URL: <https://oblradack.gov.ua/files/docs/Rishennja/8/16/16-4-8.pdf>.

Kijowa¹¹. Można stwierdzić, że pozycja tych samorządów w tym względzie wydaje się bardziej rozsądna: zgodnie z ustawą „O reżimie prawnym stanu wojennego”¹² zarówno Gabinet Ministrów Ukrainy, administracja wojskowa, jak i samorządy lokalne wykonują uprawnienia przyznane im przede wszystkim przez Konstytucję i ustawy Ukrainy. W związku z tym konstytucyjne uprawnienia rad miejskich, obwodowych i rejonowych do zatwierdzania odpowiedniego budżetu lokalnego, ustanowione w art. 123 Konstytucji Ukrainy, nie może zostać anulowane aktem niższego rzędu – uchwałą Gabinetu Ministrów Ukrainy – nawet w stanie wojennym. Należy uznać, że przekazanie tego uprawnienia administracji wojskowej może być uzasadnione tylko w przypadku bezczynności odpowiedniej rady lub zawieszenia jej działalności (patrz poniżej), zgodnie z ustawą „O reżimie prawnym stanu wojennego”¹³.

Tym samym w stanie wojennym jedna z głównych zasad samorządności – autonomia finansowa (budżetowa) – jest realizowana w ograniczonym zakresie i kontrowersyjnie definiowana ustawowo.

Poziomy regionalne i subregionalne. Na tych poziomach podziału administracyjnego (terytorialnego) państwa (obwód, rejon), w normalnych warunkach pokojowych, funkcje samorządu lokalnego są wykonywane przez rady obwodu i rejonu, które zgodnie z art. 140 Konstytucji Ukrainy reprezentują wspólne interesy społeczności terytorialnych obwodu lub rejonu. Te organy przedstawicielskie nie mają jednak własnych organów wykonawczych, których uprawnienia są przekazywane (delegowane) odpowiednio do obwodowych i rejonowych administracji państwowych, będących częścią hierarchicznej struktury władzy wykonawczej, na czele którego stoi Gabinet Ministrów Ukrainy.

¹¹ Decyzja Rady Miasta Kijowa z 8 grudnia 2022 r. nr 5828/5869 W sprawie budżetu miasta Kijowa na 2023 r. URL: <https://kmr.gov.ua/sites/default/files/5828-5869.pdf>.

¹² Zob. art. 9 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego.

¹³ Zob. art. 15, cz. 3, pkt 1 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego.

Wraz z wybuchem agresji rosyjskiej na dużą skalę i wprowadzeniem stanu wojennego w całym kraju, na podstawie ustawy „O reżimie prawnym stanu wojennego”, prezydent Ukrainy wydał dekret ustanawiający administrację wojskową na bazie lokalnej administracji państwowej we wszystkich rejonach i obwodach Ukrainy¹⁴.

Jak już wspomniano, administracja wojskowa zwykle działa równolegle z funkcjonowaniem rad, czyli reprezentatywnych organów samorządu terytorialnego. W szczególności rady obwodowe odbywają swoje sesje we wszystkich obwodach, w których centra regionalne nie zostały zajęte. Należy zaznaczyć, że rady obwodowe Doniecka i Ługańska nie zostały wybrane podczas wyborów lokalnych w 2020 r. zgodnie z ustawą Ukrainy „O zapewnieniu praw i wolności obywateli oraz reżimu prawnego na tymczasowo okupowanym terytorium Ukrainy”¹⁵; Rada Obwodowa Chersonia obecnie nie funkcjonuje z powodu przedłużającej się okupacji centrum regionalnego (od 1 marca do 11 listopada 2022 r.).

Jednak pozbawienie rad obwodowych i rejonowych pewnej części ich uprawnień znacznie zawężyło ich rolę w sprawowaniu władzy. Doświadczenia funkcjonowania rad obwodowych w stanie wojennym, gdy zarządzanie mieniem obwodowym zostało przekazane administracji wojskowej, wskazują zatem, że organy te pełnią głównie funkcje polityczne i kontrolne. Podobne funkcje mają również rady rejonowe na tzw. „bezpiecznych” terytoriach, które nie ucierpiały w wyniku długotrwałej okupacji lub działań wojennych; jednocześnie, ze względu na rolę jednostek subregionalnych w systemie struktury terytorialnej państwa, rady rejonowe zasadniczo nie pełnią funkcji politycznych.

¹⁴ Dekret Prezydenta Ukrainy z 24 lutego 2022 r. nr 68/2022 W sprawie ustanowienia administracji wojskowej. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>.

¹⁵ Ustawa Ukrainy z 15 kwietnia 2014 r. nr 1207-VII W sprawie zapewnienia praw i wolności obywateli oraz reżimu prawnego na tymczasowo okupowanym terytorium Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>; zob. część piątą art. 8.

Należy jednak zauważyć, że równoległe funkcjonowanie administracji wojskowej i rad obwodowych (rejonowych) nie jest obowiązkowe. Ustawa „O reżimie prawnym stanu wojennego” przewiduje wyjątkowe przypadki, w których uprawnienia rady obwodowej lub rejonowej są w pełni przekazywane odpowiedniej administracji wojskowej.

Podstawy do pełnego delegowania uprawnień pojawiają się w kilku przypadkach. Po pierwsze, w przypadku bezczynności danej rady, niezwołania sesji rady w terminie określonym w ustawie „O samorządzie lokalnym w Ukrainie”¹⁶ (co najmniej raz na trzy miesiące). Przepis ten zasadniczo stymuluje kontynuację działalności rad jako organów samorządu terytorialnego w stanie wojennym, a jednocześnie zapewnia zarządzanie sprawami na danym terytorium, w przypadku gdy rada nie wykonuje swoich funkcji.

Po drugie, podstawę przekazania wszystkich uprawnień rady nowo utworzonej administracji wojskowej określono jako „wygaśnięcie uprawnień rady zgodnie z prawem”¹⁷. Ta podstawa wymaga bardziej szczegółowej analizy.

Podstawy przedterminowego wygaśnięcia uprawnień rady lokalnej są określone w ustawie „O samorządzie lokalnym w Ukrainie”¹⁸. Należy jednak zauważyć, że jedynym sposobem na przedterminowe wygaśnięcie uprawnień rady obwodowej lub rejonowej, zgodnie z niniejszą ustawą, jest przeprowadzenie przedterminowych wyborów, co jest zabronione w stanie wojennym.

Inny powód przedterminowego wygaśnięcia uprawnień rady przewiduje „Ustawa o samorządzie lokalnym w Ukrainie”, odwołując się do ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego, jednak ta ostatnia nie przewiduje takich podstaw. Wprowadza natomiast

¹⁶ Zob. część piątą art. 46 ustawy Ukrainy z 21 maja 1997 r. O samorządzie lokalnym w Ukrainie nr 280/97-BP (z późn. zm.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-bp>.

¹⁷ Zob. art. 4 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego.

¹⁸ Zob. art. 78 ustawy Ukrainy z 21 maja 1997 r. O samorządzie lokalnym w Ukrainie nr 280/97-BP (z późn. zm.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-bp> (dalej – ustawa o samorządzie lokalnym w Ukrainie).

szczególną instytucję zawieszenia działalności organów samorządu terytorialnego (w tym rady miasta) z możliwością wznowienia ich działalności po zakończeniu (odwołaniu) stanu wojennego. Zawieszenie działalności rady oznacza kontynuację jej istnienia w stanie nieaktywnym (ukrytym) z zachowaniem statusu (ale z zawieszeniem wykonywania uprawnień) członków rady. W tym sensie przepisy obu ustaw nie są wystarczająco spójne, jednak ich sprzeczność należy rozstrzygnąć na korzyść ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego na podstawie powszechnie przyjętej zasady *lex specialis derogat legi generali*.

Oprócz powyższych przesłanek całkowitego przekazania kompetencji rady obwodowej lub rejonowej administracji wojskowej (wraz z zawieszeniem jej działalności), ustawa „O reżimie prawnym stanu wojennego” ustanawia dwie dodatkowe okoliczności. Pierwsza z nich związana jest z sytuacją czasowej okupacji lub okrażenia centrum obwodu. Biorąc pod uwagę treść odpowiedniego przepisu, można przyjąć interpretację rozszerzającą (choć ustawa nie stanowi tego wprost), która rozszerza tę podstawę dla rady obwodowej w przypadku czasowej okupacji lub okrażenia centrum obwodu. Oczywiście jest, że w tych warunkach nie może funkcjonować reprezentatywny organ samorządu terytorialnego.

Druga okoliczność jest mniej pewna – przewiduje zawieszenie działalności rady obwodu lub rejonu na mocy odpowiedniej decyzji Rady Najwyższej Ukrainy przyjętej na wniosek Prezydenta Ukrainy. Decyzja taka nie jest obligatoryjną konsekwencją ustanowienia administracji wojskowej (jak już wspomniano, administracja wojskowa i rady mogą funkcjonować równolegle). Ustawa nie określa jednak podstaw takiej decyzji. Można to interpretować w ograniczony sposób – taka decyzja jest podejmowana tylko w przypadkach wymienionych powyżej; rodzi to jednak problem ewentualnego niepodjęcia decyzji w przypadku zaistnienia pewnych przesłanek lub okoliczności. Inną możliwą interpretacją jest to, że oznacza to szeroką swobodę decyzyjną prezydenta i Rady Najwyższej, co nie jest zgodne z zasadą praworządności, ale może być uzasad-

nione, na przykład w przypadkach, gdy konieczne jest przeciwdziałanie sytuacji, w której większość w danej radzie zostaje przejęta przez prorosyjskie siły polityczne¹⁹ (co może się zdarzyć w niektórych radach lokalnych we wschodnich lub południowych regionach Ukrainy). Rada Najwyższa Ukrainy nie przyjęła jeszcze takich decyzji dotyczących rad obwodów i rejonów, co uniemożliwia ostateczną interpretację tego przepisu.

Poziom wspólnot terytorialnych. W przeciwieństwie do poziomu regionalnego i subregionalnego na poziomie wspólnot terytorialnych (tzw. podstawowy poziom samorządu terytorialnego), organy samorządu terytorialnego zazwyczaj nadal funkcjonują w stanie wojennym, aczkolwiek z pewnym wzmocnieniem uprawnień wójta. W szczególności na obszarach, na których nie toczą się działania wojenne, wójt otrzymuje dodatkowe uprawnienia związane z wprowadzeniem stanu wojennego²⁰. Jednocześnie ustawa „O reżimie prawnym stanu wojennego” przewiduje również możliwość ustanowienia wojskowych administracji na poziomie wspólnot terytorialnych²¹, ale ich ustanowienie jest raczej wyjątkiem.

Zgodnie z ustawą podstawy do ustanowienia wojskowej administracji są przede wszystkim związane z bezczynnością organów samorządu terytorialnego (rada miasta, wójt) lub naruszeniem przez nie Konstytucji i ustaw Ukrainy, w szczególności, gdy wójt

¹⁹ W 2022 r. w Ukrainie zdelegalizowano 16 prorosyjskich partii politycznych; niektóre z nich wzięły udział w wyborach parlamentarnych i lokalnych w latach 2019–2020. Obecne przepisy nie przewidują automatycznej utraty mandatów przez posłów wybranych z list takich partii w wyniku ich delegalizacji.

²⁰ Zob. art. 9 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego.

²¹ Zob. art. 4 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego. Nazwę „administracja wojskowa miejscowości” należy uznać za niefortunną, ponieważ po reformie podziału administracyjnego (terytorialnego) z 2020 r. wspólnota terytorialna jako najmniejsza jednostka, w której tworzone są władze (w normalnych warunkach organy samorządu terytorialnego), obejmuje więcej niż jedną miejscowość.

wykonuje dodatkowe uprawnienia związane ze stanem wojennym²². W takim przypadku administracja wojskowa może funkcjonować (w granicach szczególnych uprawnień przyznanych jej przez ustawę o stanie wojennym i ewentualnie inne akty prawne) równoległe z organami samorządu terytorialnego, których kompetencje mogą zostać zawężone (w szczególności w zakresie stosunków budżetowych). To, jak organy te funkcjonują w kontekście współistnienia w praktyce, może być przedmiotem odrębnego badania.

W odniesieniu do rad obwodowych i rejonowych mogą istnieć podstawy do dodatkowego kroku (po ustanowieniu administracji wojskowej) – zawieszenia działalności organów samorządu terytorialnego wspólnoty terytorialnej (jak wskazano powyżej – z możliwością wznowienia ich działalności po zakończeniu lub odwołaniu stanu wojennego). Krok ten jest realizowany przez odpowiednią decyzję Rady Najwyższej Ukrainy (na wniosek Prezydenta Ukrainy) o powierzeniu szefowi administracji wojskowej miejscowości wykonywania wszystkich uprawnień organów samorządu terytorialnego wspólnoty. Decyzja ta jest inicjowana przez głowę państwa i przyjmowana przez parlament w granicach swojego uznania (oczywiście na podstawie oceny konkretnej sytuacji). W takich przypadkach równoległe funkcjonowanie organów samorządu terytorialnego i administracji wojskowej na poziomie wspólnoty zostaje zawieszone na czas trwania stanu wojennego.

Poza powyższymi przesłankami ustanowienia wojskowej administracji miejscowości, należy uznać, że jeżeli terytorium wspólnoty znajduje się w strefie aktywnych działań wojennych, którym zwykle towarzyszy ewakuacja większości mieszkańców, lub pod okupacją, funkcjonowanie organów samorządu terytorialnego takiej wspólnoty jest *de facto* zawieszone, choć ustawa nie przewiduje wprost ustanowienia wojskowej administracji miejscowości na tej podstawie.

²² Zob. art. 4, 9 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego.

Podobnie jak w przypadku rad obwodowych i rejonowych, działalność organów samorządu terytorialnego wspólnoty terytorialnej zawieszona decyzją Rady Najwyższej Ukrainy o przekazaniu ich kompetencji odpowiedniej administracji wojskowej może zostać wznowiona decyzją parlamentu po zakończeniu (odwołaniu) stanu wojennego²³. Przepis ten nie ma jednak zastosowania w przypadkach faktycznego zawieszenia działalności organów samorządowych (rad i wójtów) w wyniku działań wojennych lub okupacji. Oczywiście w interesie wspólnoty terytorialnej jest jak najszybsze przywrócenie funkcjonowania organów samorządu terytorialnego, jednak nie zawsze jest to możliwe (o przyczynach takiego stanu rzeczy piszemy poniżej w związku z analizą przesłanek zarządzania wyborów samorządowych po zakończeniu stanu wojennego), niemniej jednak skuteczne zarządzanie jest w takich wspólnotach szczególnie potrzebne.

Praktyka ustanawiania wojskowych administracji miejscowości jest raczej ograniczona i opiera się głównie na wyżej wymienionych podstawach faktycznych i jest zwykle związana z faktem, że odpowiednie społeczności terytorialne znajdują się pod okupacją lub w strefie działań wojennych. W pierwszych miesiącach wojny, oprócz Kijowskiej Miejskiej Administracji Wojskowej, która została utworzona jednocześnie ze wszystkimi obwodowymi oraz rejonowymi administracjami wojskowymi²⁴, utworzono tylko wiejskie administracje wojskowe Hostomel (obwód kijowski) i Narodytska (obwód żytomierski)²⁵; w tym czasie w tych wioskach toczyły się działania wojenne. Stosunkowo krótki okres okupacji terytorium

²³ Zob. art. 10 ust. 4 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego.

²⁴ Zobacz: Dekret Prezydenta Ukrainy z 24 lutego 2022 r. nr 68/2022 W sprawie ustanowienia administracji wojskowej. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>. Artykuł 133 Konstytucji Ukrainy odnosi się do miasta Kijowa jako regionalnej jednostki administracyjnej.

²⁵ Zobacz: Dekret Prezydenta Ukrainy z 21 marca 2022 r. nr 156/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1562022-41769>; z 18 kwietnia 2022 r., nr 260/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2602022-42197>.

północnych regionów Ukrainy (Żytomierz, Kijów, Sumy, Czernihów) pozwolił na zachowanie lub przywrócenie działalności organów samorządu terytorialnego we wspólnotach terytorialnych tych regionów.

Praktyka przyjmowania przez Radę Najwyższą Ukrainy (na wniosek Prezydenta Ukrainy) decyzji, które powierzają wszystkie uprawnienia organów samorządu terytorialnego zarządom wcześniej ustanowionych administracji wojskowych odpowiednich miejscowości, rozszerzyła się w drugiej połowie 2022 r. w związku z koniecznością szybkiego zorganizowania lokalnego zarządzania we wspólnotach terytorialnych regionów wyzwolonych w wyniku działań kontrofensywnych Sił Zbrojnych Ukrainy, a także w szeregu wspólnot w tych regionach, które nadal są (lub były w czasie wydania stosownego dekretu) pod okupacją. Takie decyzje zostały podjęte w odniesieniu do szeregu wspólnot terytorialnych w obwodach donieckim, zaporoskim, ługańskim, mikołajowskim, charkowskim i chersońskim²⁶. Konkretnie okoliczności, które doprowadziły do tych decyzji, nie zostały określone w tekstach uchwał; można jednak założyć, że w wyniku przedłużającej się okupacji (ponad 6 miesięcy) samorządy w tych wspólnotach przestały istnieć, a ich działalność nie może zostać wznowiona nawet po zakończeniu okupacji.

Działania mające na celu przywrócenie skutecznego zarządzania w wyzwolonych wspólnotach terytorialnych zostały określone przez Gabinet Ministrów Ukrainy, który zatwierdził Plan działań na

²⁶ Zob. na przykład: uchwały Rady Najwyższej Ukrainy z 21 września 2022 r. nr 2616-IX; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2616-IX>; z 18 października 2022 r. nr 2669-IX; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2660-IX>; nr 2705-IX z 3 listopada 2022 r.; nr 2706-IX z 3 listopada 2022 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2706-IX>; z 16 listopada 2022 r., nr 2777-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2777-IX>.

rzecz przywrócenia okupowanych terytoriów wspólnot terytorialnych²⁷. Zgodnie z pierwszymi dwoma paragrafami tego planu, wznowienie działalności samorządu terytorialnego we wspólnocie terytorialnej powinno nastąpić w ciągu jednego miesiąca od daty zakończenia tymczasowej okupacji. W szczególności w odniesieniu do rady miasta oznacza to zwołanie i przeprowadzenie nadzwyczajnego posiedzenia. Jednocześnie, jeśli takie nadzwyczajne posiedzenie rady lokalnej nie zostanie zwołane (niezdolność rady lokalnej do działania), jeśli praca wójta, wsi, burmistrza miasta i organów wykonawczych rady nie zostanie wznowiona, w ciągu dwóch tygodni od daty zakończenia tymczasowej okupacji, obwodowa administracja wojskowa musi przedstawić Prezydentowi Ukrainy propozycje dotyczące ustanowienia wojskowej administracji miejscowości w danej społeczności. Pomimo pewnej niekonsekwencji w ustalonych terminach, środki te podkreślają z jednej strony priorytet przywrócenia funkcjonowania organów samorządu terytorialnego wspólnot terytorialnych (tam, gdzie to możliwe) tak szybko, jak to możliwe po deokupacji, nawet w reżimie prawnym stanu wojennego, a z drugiej strony zapewniają operacyjne zarządzanie odpowiednimi terytoriami niezbędnymi do przywrócenia warunków życia w wyzwolonych miejscowościach i wykonywania zadań obronnych. Warto podkreślić, że dokument przewiduje ustanowienie wojskowych administracji miejscowości tylko w przypadkach, gdy nie ma zdolnych do działania organów samorządu terytorialnego.

Podkreślamy raz jeszcze, że we wszystkich opisanych powyżej przypadkach stan wojenny przewiduje zawieszenie działalności, ale nie pozbawienie kompetencji odpowiednich organów samorządowych. Instytucja zawieszenia działalności organów samorządu terytorialnego w szczególnych przypadkach, wraz z ogólną możli-

²⁷ Rozporządzenie Gabinetu Ministrów Ukrainy z 30 grudnia 2022 r. nr 1219-p. W sprawie zatwierdzenia planu działań władz wykonawczych w celu przywrócenia odłączonych terytoriów wspólnot terytorialnych. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-p>.

wością ich funkcjonowania (na odpowiednich warunkach) równolegle i w koordynacji z administracją wojskową, powinna być traktowana jako środek zachowania demokratycznej konstytucyjnej instytucji samorządu terytorialnego, który ma na celu przeciwdziałanie ewentualnym nadmiernym tendencjom centralizacyjnym w systemie administracji publicznej w czasie wojny i po jej zakończeniu.

2. Przesłanki i podstawy wznowienia pełnego funkcjonowania samorządu lokalnego po wojnie poprzez przeprowadzenie wyborów lokalnych

Pomimo wszystkich trudności związanych z agresywną wojną o charakterze ludobójczym przeciwko narodowi ukraińskiemu, zarówno rząd, jak i społeczeństwo są przekonani, że działania wojenne zostaną pomyślnie zakończone i że przy wsparciu szerokiej koalicji międzynarodowej Ukraina obroni swoje prawo do istnienia jako niezależne europejskie państwo demokratyczne. Dlatego na różnych szczeblach – w parlamencie, w społeczeństwie, w środowisku naukowym i eksperckim – rozważane i wypracowywane są sposoby przywrócenia pełnego funkcjonowania instytucji demokratycznego państwa po zakończeniu wojny i zakończeniu stanu wojennego. W tych działaniach daje się odczuć silne wsparcie ze strony naszych europejskich przyjaciół, w szczególności Rady Europy.

Jednym z podstawowych zadań takiej powojennej odbudowy jest zapewnienie pełnego funkcjonowania konstytucyjnej instytucji samorządu terytorialnego. W wielu przypadkach będzie to wymagało odnowienia składu organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego i wybranych urzędników – wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Taka odbudowa oznacza przeprowadzenie wyborów lokalnych, zwykle przedterminowych²⁸ lub (w małych

²⁸ Kolejne wybory lokalne w Ukrainie odbędą się w październiku 2025 roku. Społeczeństwo ma nadzieję, że do tego czasu wojna zakończy się zwycięstwem Ukrainy, a wybory odbędą się w pokojowych warunkach.

społecznościach terytorialnych, w których wybory posłów odbywają się w większościowym systemie wyborczym w okręgach wielomandatowych) tymczasowych²⁹.

Dokładna analiza wyzwań związanych z przygotowaniami do tych wyborów lokalnych ujawnia istnienie złożonych problemów, które można zgrupować wokół trzech głównych kwestii:

- po pierwsze, jakie wybory (w jakich wspólnotach terytorialnych lub jednostkach administracyjnych) powinny zostać przeprowadzone po zakończeniu stanu wojennego;
- po drugie, na jakich warunkach takie wybory mogą zostać zwołane i przeprowadzone;
- po trzecie, kiedy takie wybory mogą zostać zwołane i przeprowadzone.

Podstawy do przeprowadzenia przedterminowych wyborów samorządowych po zakończeniu stanu wojennego. Konieczność przeprowadzenia wyborów samorządowych w celu przywrócenia pełnego funkcjonowania organów samorządu terytorialnego po zakończeniu stanu wojennego może być związana z różnymi przyczynami.

Przede wszystkim należy zauważyć, że w wyniku zakazu przeprowadzania wyborów w stanie wojennym, te wybory, które zostały zaplanowane, ale nie odbyły się przed wprowadzeniem stanu wojennego, są przełożone do czasu jego zakończenia. Jeżeli proces wyborczy rozpoczął się w chwili wprowadzenia stanu wojennego, proces ten ulega zakończeniu³⁰. Według Centralnej Komisji Wyborczej w lutym 2022 r. zawieszono 10 wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także wybory posłów do 69 rad lokalnych na 126 wakujących mandatów³¹. We wszystkich takich

²⁹ Ustawa Ukrainy z 19 grudnia 2019 r. nr 396-IX Kodeks wyborczy Ukrainy (z późniejszymi zmianami). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (dalej – Kodeks wyborczy Ukrainy); zob. art. 194, art. 285, ust. 5.

³⁰ Art. 20 Kodeksu Wyborczego Ukrainy.

³¹ Zobacz: Wybory po zwycięstwie: co może się zmienić? Publikacja internetowa «Ukraińska Prawda». 14 stycznia 2023 r. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/01/14/7384568>.

przypadkach wybory powinny zostać ponownie zaplanowane i przeprowadzone po zakończeniu (odwołaniu) stanu wojennego.

Podobnie jest z wyborami, do których przesłanki powstały przed wprowadzeniem stanu wojennego, ale wybory nie zostały jeszcze zaplanowane, lub w czasie stanu wojennego. Takie podstawy są przewidziane w ustawie „O samorządzie lokalnym w Ukrainie”³²; w odniesieniu do rad lokalnych opierają się one głównie na ustaleniu faktów bezczynności (nieprzeprowadzenia posiedzeń sesji w terminie określonym przez prawo) lub na podjęciu przez nie niezgodnych z prawem decyzji.

W przypadku wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przesłanki te są nieco szersze i obejmują, oprócz powyższych, takie przypadki, jak: utrata obywatelstwa (w szczególności utrata obywatelstwa w wyniku dobrowolnego nabycia obywatelstwa innego państwa, zwłaszcza państwa-agresora³³), skazanie za przestępstwo (w szczególności zdradę państwa, kolaborację lub pomoc państwu-agresorowi), śmierć lub uznanie za zaginionego. Przesłanki te można podsumować jako wakaty (*de iure* lub *de facto*) na stanowisku przewodniczącego wspólnoty terytorialnej.

Wprawdzie kompetencje organów samorządu terytorialnego ulegają zawieszeniu, a nie wygasają w razie zaistnienia ustawowo określonych przesłanek do zarządzenia wyborów w czasie stanu wojennego, to jednak oczywiste jest, że w takich przypadkach ich wznowienie po zakończeniu (odwołaniu) stanu wojennego jest niemożliwe, a zatem w konsekwencji zachodzi potrzeba zaplanowania przedterminowych wyborów rady miasta lub wójta.

Ponadto przywrócenie kompetencji rady miasta po zakończeniu (odwołaniu) stanu wojennego może być niemożliwe z uwagi na niemożność odbycia sesji przez radę (bezczynność rady). Taka bezczynność może być spowodowana wycofaniem się (utrata man-

³² Zob. art. 78 i 79 ustawy o samorządzie lokalnym w Ukrainie; zob. art. 78 i 79.

³³ Zob. art. 19 ustawy Ukrainy nr 2235-III z 18 stycznia 2001 r. (z późn. zm.) W sprawie obywatelstwa Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>

datu) deputowanych (dobrowolna rezygnacja, śmierć deputowanego, wyjazd na długoterminowy pobyt poza Ukrainę, utrata obywatelstwa, skazanie za zdradę lub kolaborację), co może wpłynąć na autorytet rady jako organu, lub niemożnością udziału deputowanych w posiedzeniu rady z powodu długiej nieobecności (służba wojskowa, przeprowadzka do innego regionu Ukrainy), co wpływa tylko na autorytet sesji rady, a nie organu jako całości³⁴.

Utrata mandatów przez pewną liczbę członków rady wybranych w systemie reprezentacji proporcjonalnej może zostać zrekomensowana poprzez zastosowanie mechanizmu zastępowania nieobsadzonych mandatów następnymi kandydatami z list partyjnych. Jednocześnie opinia publiczna postrzega zastąpienie odchodzących posłów kandydatami z prorosyjskich partii politycznych, które choć uczestniczyły w wyborach lokalnych w 2020 r., to zostały zakazane decyzjami sądu w 2022 r., jako polityczny krok nie do zaakceptowania.

Zatem w takich przypadkach bezczynność rady (utrata uprawnień lub niemożność odbycia sesji) jest podstawą do zwołania nadzwyczajnych wyborów całej rady. Jedynie w przypadku małych wspólnot terytorialnych (liczących do 10 000 wyborców), w których wybory odbywają się przy użyciu większościowego systemu wyborczego w okręgach wielomandatowych, skład odpowiednich rad może zostać uzupełniony w drodze tymczasowych wyborów deputowanych w odpowiednich okręgach, a nie przedterminowych wyborów całej rady.

Niemożność zwołania sesji przez radę lokalną może być również spowodowana faktycznym zakończeniem istnienia tego organu, bez formalnego uznania utraty mandatów, w wyniku długotrwałej okupacji terytorium wspólnoty i działań represyjnych okupanta.

Odpowiedź na pierwsze z postawionych na początku pytań brzmi zatem, że po zakończeniu (odwołaniu) stanu wojennego na-

³⁴ Zob. art. 45 ust. 4 i 6 oraz art. 46 ust. 12 ustawy o samorządzie lokalnym w Ukrainie.

leży zaplanować wybory samorządowe we wspólnotach terytorialnych lub jednostkach administracyjnych (terytorialnych), w których:

- przesłanki do przeprowadzenia takich wyborów radnych lub wójta powstały przed wprowadzeniem stanu wojennego, ale wybory nie zostały przeprowadzone (proces wyborczy został przerwany lub nie rozpoczął się);
- lokalne rady wykazały niezdolność do funkcjonowania ze względu na utratę większości deputowanych i/lub niemożność odbycia sesji rady w ciągu 30 dni od zakończenia stanu wojennego;
- stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta jest *de jure* lub *de facto* nieobsadzone.

Warunki niezbędne do przeprowadzenia wyborów samorządowych po zakończeniu stanu wojennego.

Przywrócenie pełnoprawnego samorządu lokalnego po wojnie powinno być istotnym elementem zapewnienia prawidłowego funkcjonowania konstytucyjnego demokratycznego reżimu państwowego w powojennej Ukrainie. Nieodłącznym elementem legalnego reżimu demokratycznego jest przeprowadzenie wyborów przy maksymalnym wykorzystaniu praw wyborczych obywateli i zgodności z powszechnie uznanymi zasadami prawa wyborczego zapisanymi w Konstytucji Ukrainy i odpowiednich międzynarodowych dokumentach prawnych – powszechne i równe prawo wyborcze, wolne i uczciwe wybory, tajne i osobiste głosowanie.

Badanie możliwości zorganizowania i przeprowadzenia wyborów w warunkach powojennych pokazuje, że istnieje szereg trudnych problemów, które mają dwa główne źródła:

- masowe niszczenie warunków życia ludności cywilnej i niszczenie infrastruktury na znacznej części terytorium Ukrainy;
- zmiany demograficzne na dużą skalę spowodowane wojną.

Szczególną uwagę należy zwrócić na te ostatnie czynniki. Zmiany demograficzne w Ukrainie podczas wojny przybrały nie-spotykaną dotąd skalę. Ich szacunki są przybliżone ze względu na dynamiczny charakter sytuacji. Niemniej jednak, według różnych szacunków, około 50% ludności Ukrainy zmieniło miejsce zamieszkania podczas wojny. W szczególności:

- liczba ewakuowanych i osób wewnętrznie przesiedlonych w Ukrainie to około 15 milionów;
- liczbę osób, które wyjechały za granicę i znalazły schronienie w zaprzyjaźnionych krajach, szacuje się na 5–10 milionów;
- liczba obywateli Ukrainy deportowanych na terytorium państwa-agresora to 2–4 miliony.

Jest zatem jasne, że wybory lokalne w okresie powojennym mogą się odbyć tylko wtedy, gdy zostaną stworzone odpowiednie i niezbędne warunki w wyniku przynajmniej częściowego przezwyciężenia tych problemów. Takie warunki można podzielić na kilka grup w zależności od ich charakteru fizycznego i prawnego.

Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę warunki bezpieczeństwa w różnych jego przejawach.

W społecznościach terytorialnych, które znajdowały się w obszarze aktywnych działań wojennych (w tym masowych ostrzałów) lub pod okupacją, eliminacja zagrożeń dla bezpieczeństwa fizycznego wszystkich osób na terytorium, oprócz oczywistego warunku zaprzestania wrogich ostrzałów, wiąże się ze znacznym zniszczeniem i nagromadzeniem przedmiotów wybuchowych (masowe miny, duża liczba pocisków i głowic, które nie wybuchły itp.). Bez przynajmniej oczyszczenia terenów miejscowości i głównych szlaków komunikacyjnych (w tym rozminowania), co będzie wymagało znacznego wysiłku i czasu, nie ma sensu mówić o organizowaniu wyborów w poszczególnych wspólnotach.

Kwestia powrotu mieszkańców odpowiedniej wspólnoty terytorialnej jest ściśle związana z warunkami bezpieczeństwa fizycznego. Procesy ewakuacyjne na dużą skalę z miejscowości, które znajdowały się w strefie działań wojennych (w tym tych poddanych

zmasowanemu ostrzałowi) lub pod okupacją, a także terror i deportacje przeprowadzane przez państwo-agresora na okupowanych terytoriach, doprowadziły do znacznego (a w niektórych miejscach niemal całkowitego) wyludnienia wielu miast i wsi we wschodniej i południowej Ukrainie. Ponieważ samorząd lokalny jest uważany przez Konstytucję Ukrainy za prawo mieszkańców (a nie terytorium), należy uznać, że bez przywrócenia ludności wspólnoty terytorialnej nie można mówić o jakichkolwiek wyborach organów samorządu lokalnego na jej terytorium. Powrót mieszkańców wymaga jednak nie tylko fizycznych warunków bezpieczeństwa, ale także pewnych minimalnych warunków życia (mieszkania, media, handel, infrastruktura transportowa, komunikacja, a ostatecznie praca jako źródło dochodu zapewniające utrzymanie). Zadanie przywrócenia tych warunków w wielu miejscowościach niemal całkowicie zniszczonych przez agresora zajmie dużo czasu. Pewne wyobrażenie o zakresie środków niezbędnych do realizacji tych zadań można uzyskać z wyżej wspomnianego Planu działań na rzecz przywrócenia nieokupowanych ziem wspólnot terytorialnych, zatwierdzonego przez Gabinet Ministrów Ukrainy³⁵.

Bezpieczeństwo informacji wyborców jest również ważne dla przeprowadzenia wyborów. Z zasady wolnych wyborów wynika obowiązek państwa stworzenia warunków do swobodnego kształtowania woli wyborców i swobodnego jej wyrażania w głosowaniu. Wymaga to nie tylko przestrzegania tradycyjnej wolności mediów i wolności prowadzenia kampanii przez podmioty wyborcze (kandydatów, lokalne organizacje partyjne), ale także stworzenia środowiska, w którym wyborcy czują się tak bezpiecznie i komfortowo, jak to tylko możliwe pod względem informacyjnym i psychologicznym. Liczne przykłady zbrodni wojennych popełnionych przez okupantów na ludności cywilnej nie powinny „ciążyć” wyborcom. W szczególności groźba eksplozji amunicji lub groźba użycia

³⁵ Rozporządzenie Gabinetu Ministrów Ukrainy z 30 grudnia 2022 r. nr 1219-p. W sprawie zatwierdzenia planu działania władz wykonawczych w celu przywrócenia nieokupowanych ziem wspólnot terytorialnych. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-p>.

bronii nie powinna zmuszać wyborcy do działania pochopnego, stronniczego lub do poddania się presji i manipulacji.

Druga grupa obejmuje warunki wsparcia organizacyjnego i technicznego dla wyborów lokalnych.

Organizacja wyborów wymaga również odpowiedniej infrastruktury. Potrzebne są bezpieczne i dostępne obiekty do głosowania, komunikacja i dostęp do zautomatyzowanych systemów obsługujących wybory³⁶, a także możliwość drukowania dokumentów wyborczych, przede wszystkim kart do głosowania.

Organami uprawnionymi do organizowania i przeprowadzania wyborów w Ukrainie są komisje wyborcze. Terytorialne komisje wyborcze, zgodnie z Kodeksem wyborczym Ukrainy, będące głównymi organizatorami wyborów lokalnych, muszą istnieć na stałe w każdej wspólnotce terytorialnej, każdym rejonie, obwodzie. Ich rola jest szczególnie ważna, ponieważ są uprawnione do obsadzania wakujących mandatów (w radach wybieranych w systemie proporcjonalnej reprezentacji) lub do zwoływania uzupełniających wyborów deputowanych w niektórych okręgach wyborczych (w małych wspólnotach terytorialnych, w których wybory do rad odbywają się w systemie większościowym w okręgach wielomandatowych)³⁷. Obwodowe komisje wyborcze, które bezpośrednio organizują głosowanie w lokalach wyborczych i przeprowadzają wstępne liczenie głosów, są tymczasowe i są tworzone tylko w trakcie procesu wyborczego³⁸. Zarówno terytorialne, jak i okręgowe komisje wyborcze składają się z wyborców nominowanych przez

³⁶ Przede wszystkim mowa tu o dwóch systemach informacyjno-komunikacyjnych zarządzanych przez Centralną Komisję Wyborczą – Jednolitym Systemie Informacyjno-Analitycznym „Wybory”, który ma na celu zapewnienie zbierania, przetwarzania, gromadzenia, analizowania, przechowywania i publikowania informacji o wyborach i referendach, a także o systemie informacyjno-komunikacyjnym Państwowego Rejestru Wyborców, który zapewnia scentralizowaną spersonalizowaną rejestrację wyborców w Ukrainie i służy do tworzenia list wyborców dla wszystkich wyborów i referendów.

³⁷ Art. 284, 285 Kodeksu wyborczego Ukrainy.

³⁸ Art. 32, 202 Kodeksu wyborczego Ukrainy.

lokalne organizacje partii politycznych³⁹, a członkowie komisji wyborczych pracują w większości bezpłatnie (na zasadzie wolontariatu).

Zmiany demograficzne w Ukrainie spowodowane wojną niewątpliwie wpłynęły na obecny stan terytorialnych komisji wyborczych powołanych przed wyborami samorządowymi w 2020 roku. W wielu przypadkach członkowie komisji są obiektywnie niezdolni do wykonywania swoich uprawnień (przenieśli się do innego regionu Ukrainy lub opuścili Ukrainę, są zmobilizowani do Sił Zbrojnych Ukrainy, są zaangażowani w aktywną pracę wolontariacką itp.). Oczywiście nie może być mowy o funkcjonowaniu terytorialnych komisji wyborczych pod okupacją. Dlatego przywrócenie funkcjonowania terytorialnych komisji wyborczych w wielu regionach będzie wymagało szczególnej uwagi i wysiłków, a tym samym czasu.

Określona ustawowo procedura tworzenia komisji wyborczych rodzi problemy związane z zachowaniem (przywróceniem) składu terytorialnych (stałych) komisji wyborczych, a także tworzeniem obwodowych komisji wyborczych w trakcie wyborów. Po pierwsze, trudno będzie znaleźć wystarczająco wyszkolony i doświadczony personel w każdej społeczności terytorialnej, w której mają się odbyć wybory, zdolny do pracy w komisjach wyborczych na odpowiednim poziomie. Po drugie, nie mniejszych trudności można spodziewać się w odniesieniu do wznowienia działalności lokalnych organizacji partii politycznych jako podmiotów nominacji do komisji wyborczych – odbudowa struktury organizacyjnej i terytorialnej partii politycznych, zniszczonej przez procesy demograficzne i istotną zmianę charakteru organizacji partyjnych w czasie wojny, również wymaga czasu.

Ważną i politycznie wrażliwą kwestią jest możliwość członkostwa w terytorialnych komisjach wyborczych osób, których kandydatury zostały zgłoszone w 2020 r. przez lokalne organizacje pro-

³⁹ Zob. art. 203, 204 Kodeksu Wyborczego.

rosyjskich partii politycznych zakazanych przez sąd. Centralna Komisja Wyborcza wypracowała stanowisko w sprawie wcześniejszego wygaśnięcia uprawnień takich członków terytorialnych komisji wyborczych na ich własną prośbę⁴⁰. Stanowisko to opiera się na założeniu, że prawo wyborcy do bycia członkiem komisji wyborczej jest jego prawem podmiotowym, z którego korzysta według własnego uznania, a zatem nikt nie może być zmuszony do korzystania z uprawnień członka komisji wyborczej wbrew swojej woli. Problem obecności w komisjach wyborczych przedstawicieli zakazanych partii, którzy sami nie wyrażają chęci rezygnacji ze swoich uprawnień, pozostaje jednak aktualny.

Problemy dwóch pierwszych grup mają charakter regionalny. Dlatego też kwestie bezpieczeństwa fizycznego i wsparcia infrastruktury są szczególnie istotne w regionach dotkniętych okupacją, działaniami wojennymi lub masowym ostrzałem. Z drugiej strony obecność znacznej liczby osób wewnętrznie przesiedlonych na tak zwanych „bezpiecznych” (względnie) obszarach wymaga specjalnych środków w celu zapewnienia im prawa do głosowania, w tym utworzenia nowych lokali wyborczych.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami nowe lokale wyborcze powinny być tworzone na stałe poza terminami procesu głosowania w danych wyborach, a wniosek o ich utworzenie powinien zostać złożony do Centralnej Komisji Wyborczej nie później niż 10 dni przed rozpoczęciem procesu głosowania w danych wyborach⁴¹. Taka regulacja, ustanowiona przepisem ustawy (uchwała Central-

⁴⁰ Patrz: Uchwała Centralnej Komisji Wyborczej z 12 sierpnia 2022 r. nr 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0089359-22>; z 5 października 2022 r., nr 105. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0105359-22>. Obecne przepisy przewidują, że członek komisji, który chce zrezygnować ze swoich uprawnień, musi zwrócić się do partii, która zgłosiła jego kandydaturę; zob. art. 208 część czwarta Kodeksu wyborczego Ukrainy.

⁴¹ Zatwierdzona uchwałą nr 116 Centralnej Komisji Wyborczej z 25 czerwca 2020 r. Procedura tworzenia lokali wyborczych na stałe, ich czasowego zamykania, likwidacji i wprowadzania zmian w informacjach o tworzonych lokalach wyborczych. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0116359-20>.

nej Komisji Wyborczej), nie jest dostosowana do warunków powojennych i spowoduje szereg istotnych trudności organizacyjnych w przygotowaniu wyborów. Muszą one zostać poddane przeglądowi i uchwalone poprzez wprowadzenie odpowiednich poprawek do Kodeksu Wyborczego Ukrainy.

Trzecia grupa warunków ma zasięg ogólnokrajowy⁴². Przede wszystkim dotyczy to rejestracji wyborców, która odbywa się zgodnie z Ustawą Ukrainy „O państwowym rejestrze wyborców”.

Ze względów bezpieczeństwa, biorąc pod uwagę doświadczenia z 2014 r., Państwowy Rejestr Wyborców został zawieszony z dniem 24 lutego 2022 r.: w celu ochrony integralności bazy danych Państwowego Rejestru Wyborców i uniemożliwienia jej wykorzystania przez agresora na tymczasowo okupowanych terytoriach, Centralna Komisja Wyborcza, jako administrator Rejestru, tymczasowo (na czas trwania stanu wojennego) zawiesiła działanie zautomatyzowanego systemu teleinformatycznego Państwowego Rejestru Wyborców i jego obsługę przez organy Rejestru⁴³. Dostęp do bazy danych dla wszystkich organów Rejestru został zakończony; od tego czasu nie wprowadzono żadnych zmian w danych Rejestru. Tak więc, w wyniku wspomnianych już zmian demograficznych spowodowanych wojną, informacje w bazie danych Rejestru znacznie straciły na aktualności, przede wszystkim (ale nie wyłącznie) w odniesieniu do miejsca zamieszkania wyborców.

Należy zauważyć, że samo zakończenie stanu wojennego nie spowoduje natychmiastowego uruchomienia systemu Państwowego Rejestru Wyborców. W tym kontekście ważnym zadaniem

⁴² Ustawa Ukrainy z 22 lutego 2007 r. O państwowym rejestrze wyborców nr 698-V (z późn. zm.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16> (dalej – ustawa o państwowym rejestrze wyborców). Państwowy Rejestr Wyborców łączy ogólnokrajową elektroniczną bazę danych wszystkich wyborców – obywateli Ukrainy z rozproszoną (lokalną) metodą prowadzenia rejestru przez organy pod ogólnym nadzorem i kontrolą Centralnej Komisji Wyborczej.

⁴³ Uchwała Centralnej Komisji Wyborczej z 24 lutego 2022 r. nr 61 W sprawie czasowego zawieszenia funkcjonowania zautomatyzowanego systemu teleinformatycznego Państwowego Rejestru Wyborców na okres stanu wojennego. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0061359-22>.

jest przywrócenie zdolności lokalnych organów prowadzących Państwowy Rejestr Wyborców, które są uprawnione do dostępu do bazy danych rejestru i na podstawie informacji z rejestru, do sporządzania list wyborców w lokalach wyborczych, w których odbywa się głosowanie. W jednostkach administracyjnych (terytorialnych), które znajdowały się w obszarze aktywnych działań wojennych (w tym zmasowanych ostrzałów) lub pod okupacją i w których nie zachowano sprzętu i dostępu do linii komunikacyjnych z serwerami Centralnej Komisji Wyborczej jako administratora Rejestru, w większości przypadków konieczne będzie przywrócenie personelu tych organów.

Jednak głównym problemem, którego rozwiązanie wymaga znacznych i ukierunkowanych wysiłków, jest aktualizacja (ustalenie zgodności ze stanem rzeczywistym) informacji w bazie danych Państwowego Rejestru Wyborców, przede wszystkim w zakresie ustalenia faktycznego miejsca zamieszkania (pobytu), a także uwzględnienia smutnych konsekwencji wysokiej śmiertelności w czasie wojny. Należy pamiętać, że Ukraina jest zobowiązana do zapewnienia osobom wewnątrznie przesiedlonym możliwości udziału w wyborach lokalnych w miejscu ich faktycznego zamieszkania. Wynika to z obowiązkowego wdrożenia decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Selygerenko i inni przeciwko Ukrainie*⁴⁴, zgodnie z którą Trybunał uznał odmowę prawa do głosowania w wyborach lokalnych dla osób wewnątrznie przesiedlonych w miejscu ich faktycznego zamieszkania za dyskryminację.

Podczas aktualizacji informacji w bazie danych Państwowego Rejestru Wyborców trzeba będzie rozwiązać pewne kwestie prawne, które nie pojawiły się wcześniej.

⁴⁴ European Court of Human Rights. Case of *Selygerenko and Others v. Ukraine*. Judgment of 21 October 2021. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-212439>. Wyrok ten jest interesujący, ponieważ Trybunał odniósł się do kwestii wyborów lokalnych nie poprzez art. 3 Protokołu nr 1, ale poprzez ogólny zakaz dyskryminacji (Protokół nr 12) w odniesieniu do prawa do głosowania w wyborach lokalnych.

W związku z tym konieczne będzie ustalenie, czy obywatele Ukrainy, którzy nabyli obywatelstwo państwa agresora w warunkach okupacji, mają prawa polityczne, a przede wszystkim prawo do głosowania w wyborach. Zgodnie z ustawą „O obywatelstwie Ukrainy” dobrowolne nabycie obywatelstwa innego państwa przez obywatela Ukrainy stanowi podstawę do utraty obywatelstwa ukraińskiego, a tym samym, zgodnie z art. 70 Konstytucji Ukrainy, prawa do głosowania w wyborach w Ukrainie. Przy stosowaniu tego środka konieczne będzie rozwiązanie problemu odróżnienia dobrowolnego nabycia obcego obywatelstwa od nabycia takiego obywatelstwa pod przymusem, w wyniku zagrożenia życia i zdrowia obywatela i jego krewnych przez władze okupacyjne.

Problem biernego prawa wyborczego dla osób zaangażowanych we współpracę może być nie mniej skomplikowany. W przypadku skazania za takie przestępstwo traci się prawo wybieralności w wyborach samorządowych⁴⁵. Nie zawsze jednak długotrwałe postępowanie karne przeciwko takim osobom zakończy się wyrokiem sądu wchodzącym w życie przed powojennymi wyborami samorządowymi, a ich udział w wyborach będzie uznawany przez społeczeństwo za niedopuszczalny. Niektóre kraje europejskie w przeszłości, po II wojnie światowej, miały doświadczenie w ograniczaniu praw politycznych kolaborantów – doświadczenie to może okazać się przydatne dla Ukrainy.

Choć procedury aktualizacji i doprecyzowania danych Rejestru są określone ustawowo⁴⁶, skala zmian demograficznych pokazuje, że środki określone w obowiązującej ustawie nie będą wystarczające. Procedury przewidziane w ustawie mają na celu wyeliminowanie pojedynczych, nielicznych nieścisłości i zmian w danych osobowych wyborców. Ze względu na swoją skalę zadanie aktualizacji informacji Rejestru po wojnie nie może być wykonywane wyłącznie na poziomie lokalnym przez organy prowadzące Rejestr.

Zapewnienie dokładności i wiarygodności danych w bazie Państwowego Rejestru Wyborców, a tym samym list wyborców, które

⁴⁵ Zob. art. 193 ust. 2 Kodeksu wyborczego Ukrainy.

⁴⁶ Zob. art. 19, 20¹, 22 ustawy o państwowym rejestrze wyborców.

zostaną wykorzystane do głosowania w wyborach, jest ważnym zadaniem państwa, które musi: zagwarantować, że wybory odbędą się zgodnie z ogólnie przyjętymi standardami międzynarodowymi; zapobiegać naruszeniom praw wyborczych obywateli i możliwym zniekształceniom rzeczywistej woli narodu ukraińskiego, a tym samym – podważać zarówno legalność wyborów, jak i zaufanie społeczne do organów utworzonych w ich wyniku. Aby rozwiązać problem podstawowej aktualizacji Państwowego Rejestru Wyborców i zapewnienia jego wiarygodności, należy podjąć szereg kompleksowych działań wymagających skoordynowanych kroków różnych organów państwowych i organów samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę, że znaczna liczba obywateli Ukrainy przebywa poza granicami kraju, działania te będą również wymagały pomocy upoważnionych organów zaprzyjaźnionych państw, które udzieliły Ukraińcom azylu podczas wojny.

Przygotowanie do tych wydarzeń wymaga specjalnych regulacji prawnych. Ustawodawca powinien zapewnić, że akty regulacyjne były dostosowane do wszystkich przewidywalnych okoliczności organizacji przygotowania i przeprowadzenia wyborów w trudnych warunkach przyszłej sytuacji powojennej. Szybka reakcja regulacyjna na nietypowe sytuacje i problemy, których nie można przewidzieć z wyprzedzeniem, powinna być przeprowadzona na poziomie ustawowym przede wszystkim przez Centralną Komisję Wyborczą, a w szczególnie ważnych przypadkach (np. w sprawie finansowego i logistycznego wsparcia wyborów) – przez Gabinet Ministrów Ukrainy.

Terminy wyznaczania i przeprowadzania przedterminowych wyborów samorządowych po zakończeniu stanu wojennego.

Ustawodawstwo określa pewne terminy, w których wybory powinny zostać wyznaczone po zakończeniu (odwołaniu) stanu wojennego. Terminy te nie są jednak ze sobą spójne. W związku z tym Kodeks wyborczy Ukrainy stanowi, że wyznaczenie wyborów, których proces wyborczy został zawieszony lub nie rozpoczął się z powodu wprowadzenia stanu wojennego, powinno nastąpić

nie później niż miesiąc po dacie zakończenia (odwołania) stanu wojennego⁴⁷. Jednocześnie ustawa „O reżimie prawnym stanu wojennego” zobowiązuje Radę Najwyższą Ukrainy do wyznaczenia wyborów lokalnych, które miały się odbyć w okresie stanu wojennego, nie później niż dziewięćdziesiąt dni od daty zakończenia (odwołania) stanu wojennego⁴⁸. Oba sformułowania nie są dostatecznie sprecyzowane, gdyż nie jest jasne, czy odnoszą się tylko do tych przedterminowych wyborów, które zostały wyznaczone lub których podstawy powstały przed wprowadzeniem stanu wojennego, czy także do tych przedterminowych wyborów, które powstały w czasie stanu wojennego lub bezpośrednio po jego zakończeniu (odwołaniu).

Ponadto przepisy nie ustanawiają specjalnych terminów związanych z zakończeniem stanu wojennego, zwołaniem przez terytorialne komisje wyborcze tymczasowych wyborów deputowanych do rad lokalnych, które są wybierane w systemie większościowym, a standardowy termin i procedura uzupełnienia składu rady wybranej w systemie proporcjonalnym („w ciągu dziesięciu dni od dnia otrzymania przez terytorialną komisję wyborczą zawiadomienia właściwej rady o wcześniejszym wygaśnięciu uprawnień deputowanego do rady”⁴⁹) nie ma zastosowania przede wszystkim (ale nie wyłącznie) ze względu na problem niezdolności właściwej rady, którą takie wybory mają wyeliminować.

Należy jednak zauważyć, że niemożność rozstrzygnięcia niezgodności dwóch wyżej wymienionych przepisów ustawowych dotyczących warunków zwoływania wyborów, które mają równą moc prawną, przy użyciu dobrze znanych zasad *lex specialis* i *lex posteriori*, które prowadzą do przeciwnych wniosków, ma wyłącznie charakter naukowy. W naszej ocenie oba terminy w wielu sytuacjach powojennego przywracania funkcjonowania samorządu terytorialnego mogą być w praktyce nierealne, a tym samym nie mogą być uznane za wiążące.

⁴⁷ Zob. art. 20 Kodeksu wyborczego Ukrainy.

⁴⁸ Zob. art. 19 ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego.

⁴⁹ Zob. art. 285, część pierwsza Kodeksu wyborczego Ukrainy.

W szczególnych przypadkach może zaistnieć potrzeba przedłużenia terminu zarządzenia wyborów lokalnych:

- ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa (w szczególności rozminowania) i stworzenia minimalnych warunków życia dla mieszkańców;
- ze względu na konieczność rejestracji rzeczywistych mieszkańców (wyborców) we wspólnocie terytorialnej lub w jednostce administracyjnej;
- ze względu na znaczny spadek populacji (w wyniku zniszczenia, ewakuacji, deportacji) społeczności terytorialnej i potrzebę stworzenia warunków do powrotu mieszkańców;
- ze względu na problemy kadrowe terytorialnych komisji wyborczych, które są uprawnione do organizowania przygotowania i przeprowadzenia odpowiednich przedterminowych wyborów, a także do wyznaczania (w razie potrzeby) tymczasowych wyborów lokalnych w niektórych okręgach wyborczych;
- z powodu niemożności terminowego przywrócenia infrastruktury wyborczej (brak odpowiednich pomieszczeń do organizacji wyborów, problemy z komunikacją itp.)

Obecnie niemożliwe jest oszacowanie rzeczywistych ram czasowych dla stworzenia tych warunków, jednak jasne jest, że są one mierzone co najmniej w miesiącach. W związku z tym wskazane jest zapewnienie możliwości późniejszego (w stosunku do czasu zakończenia stanu wojennego) terminu przedterminowych i/lub tymczasowych wyborów samorządowych poprzez wprowadzenie specjalnego przejściowego reżimu prawnego dla wdrożenia lokalnego zarządzania na niektórych terytoriach przez określony czas, którego zakończenie jest związane z możliwością przeprowadzenia wyborów samorządowych w pełnej zgodności z wymogami konstytucyjnymi, ustawodawczymi oraz standardami międzynarodowymi, a także z nabyciem uprawnień przez nowo wybrane władze lokalne.

Wydłużenie terminu na wyznaczenie przedterminowych wyborów samorządowych po zakończeniu stanu wojennego, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia funkcjonowania samorządu, wymaga również rozważenia możliwości powołania specjalnych organów państwowych – administracji cywilno-wojskowej – tam, gdzie nie jest możliwe terminowe przywrócenie pełnoprawnej działalności organów samorządu terytorialnego, a także zmian odpowiednich przepisów⁵⁰.

Z terminem wyznaczenia przedterminowych wyborów samorządowych jest ściśle związany problem terminów przeprowadzenia takich wyborów. Zgodnie z Kodeksem wyborczym Ukrainy wszystkie wybory lokalne (z wyjątkiem regularnych wyborów, których dzień przeprowadzenia określa część trzecia art. 141 Konstytucji), w tym wybory przedterminowe i tymczasowe, odbywają się tylko dwa razy w roku – w ostatnią niedzielę marca i ostatnią niedzielę października⁵¹. Zastosowanie tej zasady do wyborów powojennych może skutkować długim okresem czasu (do ośmiu miesięcy) pomiędzy wyznaczeniem wyborów a dniem ich przeprowadzenia ze względu na spełnienie niezbędnych warunków wstępnych. Jednak takie opóźnienie z przywróceniem pełnoprawnej działalności organów samorządu terytorialnego jest sprzeczne z celami prawidłowego konstytucyjnego funkcjonowania instytucji demokratycznego państwa; może to wymagać szybszych wyborów. W związku z tym niewłaściwe jest stosowanie wskazanego przepisu Kodeksu wyborczego do przedterminowych i tymczasowych wyborów samorządowych, które mają być wyznaczone po zakończeniu (odwołaniu) stanu wojennego. Należałoby raczej połączyć terminy ich realizacji z niezbędnym czasem trwania okresu przejściowego w każdym konkretnym przypadku.

⁵⁰ Zobacz: ustawa Ukrainy z 3 lutego 2015 r. nr 141-VIII O administracji cywilno-wojskowej. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.

⁵¹ Zob. art. 5 Kodeksu wyborczego Ukrainy.

Wnioski

Pierwsza w ciągu ostatnich 80 lat wojna na pełną skalę w Europie stworzyła szereg bezprecedensowych wyzwań we wszystkich sferach państwowych, życia publicznego i stosunków międzynarodowych. Ukraina, dzięki pełnej mobilizacji swoich wysiłków, ciężkim ofiarom i krwi swoich obrońców, przy wsparciu społeczności międzynarodowej, zdobywa unikatowe doświadczenie, które niewątpliwie będzie przedmiotem ścisłych badań, analiz i uogólnień nie tylko w naszym kraju.

Sposób, w jaki demokratyczne państwo prawne funkcjonuje w wojnie obronnej na własnym terytorium spowodowanej niesprowokowaną agresją, nie może opierać się na doświadczeniu z powodu jego braku. Działania mające na celu dostosowanie organizacji instytucji demokratycznego państwa do potrzeb obronności są podejmowane przez Ukrainę „od podstaw”, w oparciu o dotychczasową praktykę. To, w jakim stopniu te działania są adekwatne i uzasadnione, zarówno z punktu widzenia potrzeb sytuacji, jak i adekwatności regulacji prawnej, może stać się w przyszłości przedmiotem analizy.

Samorząd terytorialny jest jedną z tych instytucji konstytucyjnych, które nie powinny zostać utracone przez demokratyczne państwo nawet w czasie wojny i których działalność powinna zostać przywrócona po wojnie w pierwszej kolejności. Jego działalność w stanie wojennym powinna być dostosowana do celów zarządzania operacyjnego i szybkiego wdrażania decyzji, co implikuje pewne zawężenie zakresu procedur demokratycznych. Jednak cennym składnikiem tego reżimu prawnego w Ukrainie jest chęć zachowania, nawet w tej sytuacji, samego istnienia samorządu lokalnego w jak największym stopniu; oczywiście stopień zachowania zależy od obiektywnych okoliczności konfrontacji wojskowej. Ważne jest również legislacyjne ustalenie celu – przywrócenia pełnego funkcjonowania samorządów lokalnych tak szybko, jak to możliwe po zakończeniu stanu wojennego, w tym, w razie potrzeby, poprzez przedterminowe wybory lokalne. Jednocześnie konieczne będzie uwzględnienie realiów powojennych, które będą

wymagały szeregu działań o różnym kierunku i odpowiednim czasie ich realizacji, aby stworzyć warunki, które pozwolą na przeprowadzenie takich wyborów z możliwie najpełniejszą gwarancją praw wyborczych obywateli, zgodnością z zasadami konstytucyjnymi i międzynarodowymi standardami wyborczymi. Dlatego ważne jest, aby zapobiegać nadmiernemu rozprzestrzenianiu się i utrzymywaniu ewentualnej (a czasem koniecznej) tendencji do zachowania w okresie powojennym scentralizowanego zarządzania w terenie, ukształtowanego w warunkach wojny.

Krótki przegląd obecnego stanu i problemów prawnej regulacji działalności samorządu lokalnego, a także kilka pomysłów na przywrócenie pełnego funkcjonowania tej instytucji demokracji lokalnej w okresie powojennym, zostały przedstawione w niniejszym artykule jako jedna z pierwszych prób usystematyzowania i przeanalizowania szczególnych doświadczeń Ukrainy w warunkach charakterystycznych dla współczesnej Europy.