

**MYKOŁA KOZIUBRA**

DOKTOR HAB. NAUK PRAWNYCH, PROFESOR  
KIEROWNIK KATEDRY NAUK OGÓLNOTEORETYCZNYCH  
I PAŃSTWOWOPRAWNYCH NA NARODOWYM  
UNIWERSYTECIE „AKADEMIA KIJOWSKO-MOHYLAŃSKA”

## Konstytucyjnoprawne regulacje uprawnień samorządu terytorialnego i ich granice: ukraińskie realia i perspektywy

Problem terytorialnej organizacji władzy, to znaczy optymalizacji ustroju administracyjno-terytorialnego oraz samorządu terytorialnego w warunkach wyzwań globalnych, zrodzonych w epoce współczesnej (pod wpływem zmiany charakteru działalności znacznej części mieszkańców, przyspieszonej depopulacji, intensyfikacji wewnętrznych procesów migracyjnych itp.) jest aktualny dla wielu krajów, w szczególności posttotalitarnych.

Nie jest w tym kontekście wyjątkiem nawet Polska mająca istotne osiągnięcia w reformowaniu samorządu terytorialnego, które to doświadczenie może być przydatne dla Ukrainy. Problem reformy ustroju administracyjno-terytorialnego i samorządu terytorialnego na Ukrainie istnieje już od wielu lat (faktycznie stanął na porządku dziennym wraz z ogłoszeniem niepodległości Ukrainy), ale z różnych powodów zagadnienie to dotąd pozostaje nierozwiązane. Tymczasem staje się coraz bardziej oczywiste, że jednym z powodów niepowodzeń we wprowadzaniu reform na Ukrainie jest bardzo niedoskonała organizacja terytorialna władzy, której nie da się z kolei udoskonalić bez reformy ustroju administracyjno-terytorialnego.

Oczywiście nie można w krótkim wystąpieniu nie tylko przeanalizować, ale i poruszyć wszystkich aspektów tej niezwykle wielostronnej i skomplikowanej problematyki. Można bezsprzecznie

skonstruować, że jej rozwiązanie nie jest możliwe bez wprowadzenia stosownych zmian do *Konstytucji Ukrainy*, nad którymi pracuje obecnie Zespół Konstytucyjny – organ doradczy przy Prezydencie Ukrainy, którego członkiem jest autor niniejszych słów. Dlatego zatrzymam się tylko na jednym z aspektów omawianej problematyki – konstytucyjnoprawnej regulacji uprawnień samorządu terytorialnego i jej granic.

Nie ma potrzeby mówienia o tym, że właściwe rozwiązanie tego problemu jest kluczowym warunkiem skutecznego funkcjonowania samorządu terytorialnego w ogóle oraz jego organów – w szczególności.

Jak wiadomo, uprawnienia organów samorządu terytorialnego zawsze są bezpośrednio związane z życiem codziennym ludności zamieszkującej obszar danej jednostki administracyjno-terytorialnej. Ponieważ ustrój administracyjno-terytorialny nawet państw unitarnych jest bardzo niejednolity, dlatego też różne poziomy samorządu terytorialnego posiadają uprawnienia o różnym charakterze i przeznaczeniu. Z reguły w konstytucjach zawarte są tylko zasady organizacji i działalności samorządu terytorialnego. Szczegółowe właściwości i uprawnienia ich organów stanowią przedmiot regulacji ustawowych. Tryb określania uprawnień organów samorządu terytorialnego jest różny w poszczególnych krajach.

W Europie istnieją – jak wiadomo – dwa podstawowe modele samorządu terytorialnego – anglosaski i kontynentalny, które ogólnie rzecz biorąc, odzwierciedlają cechy poszczególnych systemów prawnych. W modelu anglosaskim ukształtował się porządek „pozytywnej” regulacji działalności organów samorządowych. Zakres ich uprawnień jest ustanawiany poprzez ich szczegółowe wyliczenie w aktach prawnych. Organy samorządu terytorialnego mają prawo realizować wyłącznie te zadania, które są wymienione w przepisach prawa, czyli działają zgodnie z tak zwaną zasadą dopuszczalności. W innym wypadku ich działania uznawane są za sprzeczne z prawem.

W USA ten porządek już na początku XX wieku znalazł swoje odzwierciedlenie w „regule Dillona”, zgodnie z którą jakakolwiek „uzasadniona i istotna wątpliwość” dotycząca uprawnień działa na niekorzyść organów samorządowych<sup>1</sup>.

W krajach kontynentalnego systemu prawnego dominuje porządek regulacji „negatywnej”, zgodnie z którą organy samorządowe mogą prowadzić działania, które nie są wprost zabronione przepisami prawa, czyli zasadami ogólnego przyzwolenia – „wszystko, co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone”. Typowym przykładem takiego porządku regulującego uprawnienia organów samorządu terytorialnego jest RFN. W części drugiej artykułu 28 *Ustawy Zasadniczej RFN* jest mowa o tym, że „Gminom musi być zapewnione prawo do regulowania wszystkich spraw dotyczących wspólnoty lokalnej na własną odpowiedzialność w ramach przepisów prawnych”. Przytoczony przepis *Ustawy Zasadniczej* został skonkretyzowany w orzeczeniach Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec. W jednym z nich, wyjaśniającym powyższy przepis *Ustawy Zasadniczej RFN*, Trybunał wskazał, że „organom gminnym musi być zapewnione prawo do regulowania wszystkich spraw dotyczących wspólnoty lokalnej, które nie są w ramach przepisów prawnych przypisane innym organom wykonawczym”<sup>2</sup>.

Zasada „wolnej przestrzeni chronionej” do określenia przedmiotu uprawnień samorządu terytorialnego znalazła swoje umocowanie w *Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego*. Zgodnie z artykułem 4 *Karty* organy samorządu terytorialnego mają pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy.

Regulacja uprawnień organów samorządu terytorialnego w Polsce opiera się – jak dowodzi analiza *Konstytucji RP* – właśnie na takim podejściu. Zgodnie z art. 163 *Konstytucji RP* „Samorząd

---

<sup>1</sup> J. Dillon, *Commentaries on the Law of Municipal Corporation*, Boston 1911, p. 154. Cyt. za: *Сравнительное конституционное право*, Москва 1996, с. 706.

<sup>2</sup> Cyt. za: Н. С. Тимофеев, *Коммунальное право ФРГ*, Москва 1982, с. 60.

terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez *Konstytucję* lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. W istocie ten przepis konstytucyjny konkretyzuje przepisy art. 16 *Konstytucji RP*, zgodnie z którym samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. O problemach wynikających z takich zapisów konstytucyjnych opowiedzą oczywiście polscy koledzy.

Niektóre kraje Europy Środkowej (Węgry, Chorwacja i inne) w konstytucyjnym regulowaniu sfery samorządu terytorialnego, jak się wydaje, bliższe są pierwszemu modelowi, dlatego że w swoich konstytucjach zawierają dokładnie określony wykaz (kompleksowy) tych sfer, które odnoszą się do kompetencji samorządu terytorialnego (choć nie wyklucza to ich ustawowej konkretyzacji). Konstytucyjnoprawna regulacja uprawnień samorządu terytorialnego i jego organów na Ukrainie, niestety, nie charakteryzuje się odpowiednią określonością.

Zgodnie z art. 140 *Ustawy Zasadniczej Ukrainy* samorząd terytorialny samodzielnie rozstrzyga sprawy o znaczeniu lokalnym, w granicach określonych w *Konstytucji* i w ustawach Ukrainy.

Krąg „spraw o znaczeniu lokalnym” w *Ustawie Zasadniczej Ukrainy* pozostał jednak nieokreślony, co powoduje ich różne traktowanie w literaturze naukowej. Opierając się na wspomnianym przepisie *Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, niektórzy ukraińscy autorzy – specjaliści z zakresu samorządu terytorialnego uważają, że za „sprawy o znaczeniu lokalnym” można uznać wszystkie zagadnienia, nie należące do wyłącznych kompetencji jakiegokolwiek innego organu władzy<sup>3</sup>.

Dla potwierdzenia swojego stanowiska autorzy ci powołują się na orzeczenie Konstytucyjnego Sądu Ukrainy z 13 lipca 2001 roku w sprawie dotyczącej ustroju administracyjno-terytorialnego,

---

<sup>3</sup> І. П. Голосніченко, О. О. Кравчук, М. Ф. Стахурський, Д. І. Голосніченко, Р. О. Денчук, *Повноваження органів місцевого самоврядування на здійснення комунального управління та охорону власності*, Київ 2008, с. 148

w uzasadnieniu którego zaznaczono, iż granice uprawnień rad miejskich, szczególnie w odniesieniu do powoływania rejonów w miastach, nie są dokładnie określone ustawowo i nie należą do kompetencji innych organów. Na tej podstawie Sąd dopuścił możliwość rozstrzygnięcia tego zagadnienia przez Kijowską Radę Miejską (odnośnie do rejonów w mieście Kijowie) – do czasu ich pełnego ustawowego uregulowania<sup>4</sup>.

Wydawać by się mogło, że takie stanowisko autorów, jak również Konstytucyjnego Sądu Ukrainy, opiera się na wyżej wymienionych przepisach Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego i nie może wywoływać sprzeciwu. Jednak rodzi się całkiem słuszne pytanie, czy można jakiegokolwiek luki w regulacjach konstytucyjnych i ustawowych odnosić do „spraw o znaczeniu lokalnym”? I na ile jest w ogóle usprawiedliwione uznawać rozstrzygnięcie jakiegokolwiek spraw, które nie należą do wyłącznej kompetencji innych organów władzy, za uprawnienia samorządu terytorialnego? Podobne wątpliwości, o czym świadczą publikacje polskich autorów<sup>5</sup> oraz wystąpienie pani dr Agnieszki Bień-Kacały, pojawiają się także w Polsce. Tym bardziej nie mogą one nie pojawiać się na Ukrainie. Przeciwnie zgodnie z częścią drugą artykułu 19 *Konstytucji Ukrainy*, „organy władzy państwowej i organy samorządu lokalnego oraz funkcjonariusze tych organów są zobowiązani działać tylko na podstawie i w granicach swoich uprawnień oraz za pomocą środków przewidzianych w *Konstytucji* i w ustawach Ukrainy”. Oznacza to, iż ten przepis *Konstytucji* ustanawia faktycznie tak zwany porządek dopuszczalności (a nie porządek ogólnego przyzwolenia – jak w Polsce) realizacji przez organy samorządu terytorialnego kompetencji własnych według zasady „dopuszczalne jest tylko to, co jest wprost przewidziane w *Konstytucji* i w ustawach”. Wynika stąd, że właśnie uprawnienia organów samorządu terytorialnego powinny być wyczerpująco określone,

---

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> A. Bałaban, *Granice i postacie prawodawstwa samorządowego. Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, „Dom Organizatora”, Toruń 2013, s. 49–74.

jeśli nie w *Konstytucji Ukrainy*, to przynajmniej w ustawie o samorządzie terytorialnym. W świetle cytowanego artykułu 19 *Ustawy Zasadniczej Ukrainy* zastosowanie rozróżnienia między kompetencjami organów państwowych i organów samorządu terytorialnego według stopnia ich kompetencji – jak czynią to wyżej wymienieni autorzy ukraińscy – wydaje się nieuprawnione.

Argumenty przywoływane przez nich w celu uzasadnienia swojego stanowiska wydają się dość nieprzekonujące. W szczególności, decyzja Konstytucyjnego Sądu Ukrainy z 24 grudnia 1997 roku w sprawie powołania zastępców przewodniczących terytorialnych administracji państwowych, zgodnie z którą za niezgodny z Konstytucją Ukrainy uznano dekret Prezydenta Ukrainy *O stanowisku w sprawie obwodowej, kijowskiej, sewastopolskiej miejskiej administracji państwowej oraz stanowisku o rejonowej, rejonowej w miastach Kijowie i Sewastopolu administracji państwowej*, dlatego że uprawnienia do powołania wskazanych urzędników mają być regulowane ustawowo; nie przekształciła automatycznie wymienionej kwestii w „sprawę o znaczeniu lokalnym”. Powołanie zastępców przewodniczących terytorialnych administracji państwowych po wymienionej decyzji KSU zgodnie z logiką *Konstytucji* miało pozostać w kompetencji centralnych organów władzy wykonawczej – Gabinetu Ministrów Ukrainy albo Prezydenta Ukrainy na wniosek Gabinetu Ministrów Ukrainy, chociaż wymagało niezbędnego sprecyzowania w ustawie.

Wątpliwe jest także wskazywanie na wyższość umów międzynarodowych, ratyfikowanych przez Ukrainę, przed normami krajowego prawodawstwa Ukrainy w razie zaistnienia sprzeczności między nimi, przez to że *Konstytucja Ukrainy*, inaczej niż *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, takiej wyższości wprost nie przewiduje.

Tak więc, jak nie trudno przekonać się na podstawie powyższej analizy, w *Ustawie Zasadniczej Ukrainy* łączą się eklektycznie dwa podejścia do identyfikacji sfer uprawnień samorządu terytorialnego – ogólnego przyzwolenia, zgodnie z którym rozstrzygane są sprawy „o znaczeniu lokalnym” (wykaz których w *Konstytucji*

Ukrainy nie występuje w ogóle, a w ustawie *O samorządzie terytorialnym* jest dosyć abstrakcyjny) oraz dopuszczalności, o którym wspomniano powyżej.

Z powodu braku właściwego poziomu kultury politycznej i prawnej, w szczególności lokalnych możnowładców (deputowanych rad terytorialnych, urzędników organów samorządów terytorialnych itp.) takie sprzeczności w konstytucyjnych regulacjach są niedopuszczalne. Jak wynika z ukraińskiej praktyki, prowadzi to do tego, że z jednej strony organy władzy wykonawczej i ich jednostki terytorialne dość często biorą na siebie rozwiązywanie spraw, które z natury samorządu terytorialnego powinny być rozwiązywane przez organy samorządowe (szczególnym przykładem jest w tym zakresie miasto Kijów), a z drugiej – organy samorządu terytorialnego nierzadko sięgają po uprawnienia organów władzy centralnej – zaczynają decydować o tym czy ma być Ukraina, czy też nie ma być członkiem NATO, zawierać czy nie zawierać *Umowę o stowarzyszeniu z UE*, jaki język na obszarze gminy czy regionu uznać za regionalny, jaki język ma być roboczym w pracy organów samorządu terytorialnego, a czasem nawet w sądach (w sprzeczności z punktem 4 pierwszej części artykułu 92 obowiązującej *Konstytucji Ukrainy*, zgodnie z którym „wyłącznie ustawy mogą określać tryb używania języków”) i tak dalej.

Oczywiście, po wprowadzeniu zmian do *Konstytucji Ukrainy*, granice uprawnień organów samorządu terytorialnego (sfera realizacji spraw „o znaczeniu lokalnym”) mają być określone dokładniej. Póki co, w proponowanym projekcie koncepcji wprowadzenia zmian do tego rozdziału, taka dokładność nie zawsze występuje. W projekcie tym uwaga koncentruje się głównie na jurysdykcji terytorialnej organów samorządu terytorialnego, a jurysdykcja przedmiotowa pozostaje w cieniu.

Tymczasem w samej *Konstytucji* należałoby określić, jeśli nie sfery uprawnień, to przynajmniej podstawowe kierunki zarządzania dla wszystkich szczebli samorządu. Pozwoliłoby to na uniknięcie takich nieprawidłowych sytuacji, w których organy władzy wykonawczej sięgają po kompetencje samorządu terytorialnego,

i na odwrót – gdy organy samorządu terytorialnego ingerują, bez delegowania im stosownych pełnomocnictw ze strony organów władzy państwowej, w kompetencje wyższych szczebli władzy i sfery interesów ogólnopaństwowych i ogólnonarodowych.

Nie pozbawia to organów samorządu terytorialnego prawa do prezentacji swoich poglądów i propozycji w sprawach o znaczeniu ogólnopaństwowym. Jednak podejmowanie przez nie wiążących decyzji należy ocenić jako ingerowanie w konstytucyjne zasady ustroju państwa, który zgodnie z obowiązującą *Konstytucją* ma charakter unitarny i takim, oczywiście, pozostanie w najbliższej perspektywie historycznej. Przynajmniej w Zespole Konstytucyjnym nie ma obecnie żadnych gorących zwolenników zmiany formy ustroju państwowego Ukrainy.

Bardziej szczegółowa regulacja kompetencji organów samorządu terytorialnego na poszczególnych jego szczeblach ma zostać zawarta w ustawie już po wprowadzeniu zmian do *Konstytucji Ukrainy*. Odpowiednie propozycje dotyczące tego są przedstawiane w literaturze krajowej<sup>6</sup>.

Uściśleniu zakresu kompetencji wspólnot lokalnych i ich gwarancji chroniących przed dowolną ingerencją organów władzy wykonawczej służyć będzie nadanie wspólnotom lokalnym prawa uchwalania statutów – jak ma to miejsce w Polsce.

W projekcie wprowadzenia zmian do *Konstytucji Ukrainy* proponowanych jest także szereg innych istotnych środków służących udoskonaleniu konstytucyjnoprawnych regulacji kompetencji samorządu terytorialnego i jego organów. Szczególnie celowym jest zagwarantowanie radom terytorialnym prawa samodzielnego wyznaczania systemu, struktury własnych organów wykonawczych, zakresu wydatków na ich utrzymanie w granicach środków finansowych budżetu lokalnego. Proponuje się nadać radom miejskim uprawnienie rozstrzygania spraw nie tylko zarządzania rejonami w miastach, ale także powoływania, reorganizacji i likwi-

---

<sup>6</sup> Patrz np. Ю. Ганущак, *Реформа територіальної організації влади*, К., 2013, с. 51–66.

dacji tychże rejonów, co wyeliminowałoby sprzeczności w regulacjach ustawowych w tym zakresie, o jakich wspomiano powyżej.

Należy zatwierdzić postulaty dotyczące środków finansowych odpowiednich do funkcji i uprawnień samorządu terytorialnego, zarówno w odniesieniu do własnych, jak i delegowanych uprawnień organów samorządu terytorialnego, z których każde powinno być zapewnione ze środków budżetowych.

Proponowane jest także określenie podstawowych uprawnień rad rejonowych i obwodowych w zakresie zarządzania własnością komunalną wspólnot terytorialnych. Przewiduje się, że rady rejonowe i obwodowe podejmować będą zgodnie z ustawą decyzje w sprawie wykorzystania zasobów naturalnych o znaczeniu lokalnym, znajdujących się we własności komunalnej wspólnot terytorialnych; a także zagwarantowanie samodzielnej podstawy budżetowo-finansowej organów samorządu terytorialnego na szczeblu rejonów i obwodów.

Wzmocnieniu ochrony praw i interesów wspólnot terytorialnych służyć ma udzielenie organom samorządu terytorialnego prawa zwracania się do Konstytucyjnego Sądu Ukrainy z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności ustaw Ukrainy, aktów prawnych Prezydenta Ukrainy, Gabinetu Ministrów Ukrainy, Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krymu w sprawach odnoszących się do samorządu terytorialnego. Przydatne dla Ukrainy będzie także doświadczenie w rozpatrywaniu podobnych wniosków przez Trybunał Konstytucyjny w Polsce, o którym wspominali na naszej konferencji polscy koledzy.

Tak więc propozycje dotyczące reformy samorządu terytorialnego na Ukrainie, zawarte na razie w koncepcji wprowadzenia zmian do *Konstytucji Ukrainy* mają dosyć szeroki zakres. W warunkach ich realizacji można oczekiwać, że samorząd terytorialny przekształci się z deklaracji, jaką jest on obecnie, w rzeczywistość.