

Olesia Radyszewska

(Katedra Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa;  
Narodowy Uniwersytet imienia Tarasa Szewczenki w Kijowie;  
Kierownik Centrum Prawa Polskiego)

# PRAWO CUDZOZIEMCÓW DO SAMORZĄDU LOKALNEGO UKRAINY W WARUNKACH EUROINTEGRACJI

---

ABSTRACT

## THE RIGHT OF FOREIGNERS TO PARTICIPATE IN LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION

The article aims to present the influence of EU law on changes to Ukrainian law as a way to bolster Ukraine's progress towards European integration. The author analyzes the legal basis for determining the composition of the so-called territorial community, as well as the views and approaches to the possibility of recognizing foreign members of local communities in Ukraine. Ukraine has to harmonize national legislation with European standards in the area of local democracy (local government). The principle of equality between citizens of one Member State and citizens of other Member States of the EU is regarded as the basic principle of EU law.

**KEYWORDS:** Ukraine, local government, citizen, foreigner, resident, voting rights, public service, principle of equality

**SŁOWA KLUCZOWE:** Ukraina, samorząd lokalny, obywatel, cudzoziemiec, mieszkaniec, prawa wyborcze, służba publiczna, zasada równości

---

## 1. Wprowadzenie

Pytania o demokratyzację i równość w dostępie do służby publicznej zawsze aktualizują się w okresie transformacji społeczeństwa i państwa.

Na współczesnym etapie Ukraina przeżywa proces modernizacji systemu organów władzy publicznej. W tym zakresie rozpoczęto też tworzenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego, które mają być związane z z funkcjonowaniem samorządu lokalnego. Przeprowadzone analizy istniejących stosunków społecznych i funkcjonowania rozwiązań prawnych, a nadto zauważalny przebieg praktyk regulacyjnych w zakresie nowego ukształtowania organów samorządowych, aktywizują społeczeństwo i państwo względem rozwiązania istotnych problemów, związanych z zapewnieniem praw i wolności człowieka w procesie reformowania systemu organizacji i działania lokalnych organów władzy publicznej.

Ogólnie, podstawową idee równości możemy określić jako całkowite podobieństwo, identyczność, jednakowość, tożsamość pod względem ilości, jakości, wartości, wielkości itp. W znaczeniu społecznym oznacza równouprawnienie, brak podziału społeczeństwa na uprzywilejowanych i wyzyskiwanych<sup>1</sup> W znaczeniu aksjologicznym równość jest jednym z elementów zasady praworządności (*rule of law*), częścią nowoczesnej koncepcji osoby i praw człowieka, u podstaw której leży idea ludzkiej godności. Zasadę równości praw człowieka możemy tłumaczyć jako ideał społeczny, wartość społeczeństwa obywatelskiego, fundamentalną zasadę demokratycznego państwa prawa. Wielu autorów utożsamia ją wręcz z zasadą sprawiedliwości<sup>2</sup>.

## 2. Prawa cudzoziemców do udziału w samorządzie a prawo Ukrainy

Prawa i wolności człowieka i obywatela zostały zadeklarowane w Konstytucji Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 roku<sup>3</sup> i uważane za istotę prawa. Nienależne zapewnienie ochrony fundamentalnych praw może doprowadzić do niedotrzymania innych zasad konstytucyjnego ustroju państwa.

Podczas badań nad wyznaczoną problematyką, szczególnego znaczenia nabywa prawo osób fizycznych do uczestniczenia w kierowaniu sprawami

1 F. Byłok, J. Sikora, B. Sztumska, *Wybrane aspekty socjologii rynku*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2001, s. 61–62.

2 E. Ganowicz, *Idea samorządności w Polsce – próba aksjologicznej systematyzacji w ujęciu politologicznym*, „Przegląd Politologiczny” 2014, nr 2, s. 57.

3 *Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року nr 254к/96-ВР*, „Відомості Верховної Ради України” 1996, № 30, Ст. 141.

państwa oraz samorządu. Wymienione prawo przysługuje wyłącznie obywatelom Ukrainy i znalazło swój wyraz w przepisach konstytucyjnych o ludowładztwie (art. 5), samorządzie lokalnym (art. 7), różnorodności politycznej oraz swobodzie działalności politycznej (art. 15). Prawo uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem przedstawicieli jest prawem kluczowym w systemie praw i wolności politycznych, a także ważną cechą państwa demokratycznego.

Przepisy międzynarodowych aktów prawnych łączą prawo do uczestniczenia w rozstrzygnięciu spraw na poziomie ogólnopaństwowym i lokalnym z prawem wyborczym oraz prawem dostępu do służby publicznej. Tak, zgodnie z brzmieniem art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>4</sup>, każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem; prawo równego dostępu do służby publicznej; wola ludu jest podstawą władzy rządu; wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo rzetelnych i niefalsyfikowanych wyborach.

Zgodnie z art. 7 ukraińskiej ustawy zasadniczej w Ukrainie uznaje się i gwarantuje się samorząd lokalny. Z jednej strony, Konstytucja Ukrainy wyraźnie zaznacza, że **tylko** obywatele mają prawo brać udział w zarządzaniu sprawami państwa, w ogólnoukraińskich i lokalnych referendach, swobodnie wybierać i być wybieranymi do organów władzy państwowej i do organów samorządu lokalnego (art. 38). Prawo głosowania w wyborach i referendach posiadają **tylko** obywatele Ukrainy, którzy w dniu przeprowadzania wyborów mają ukończone osiemnaście lat<sup>5</sup>. Prawo głosowania nie przysługuje obywatelom ubezwłasnowolnionym prawomocnym wyrokiem sądu (art. 70). W ustawie zasadniczej także zadeklarowano, że obywatele Ukrainy korzystają na równych zasadach z prawa dostępu do służby państwowej i do służby w organach samorządu lokalnego. Otóż cudzoziemcy i apatrydzy całkowicie są pozbawieni czynnego i biernego prawa wyborczego, prawa do udziału w życiu społeczno-prawnym Ukrainy.

---

4 Przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.

5 Także o wyłącznym prawie wyborczym obywateli Ukrainy tutaj: Ustawa Ukrainy „O wyborach lokalnych” z dnia 14 lipca 2015 roku, Ustawa Ukrainy „O wyborach Prezydenta Ukrainy” z dnia 5 marca 1999 roku, Ustawa Ukrainy „O referendum ogólnoukraińskim” z dnia 6 listopada 2012 roku, Ustawa Ukrainy „O statusie prawnym deputowanych rad miejscowych” z dnia 11 lipca 2002 roku. Pytania referendum lokalnego z 2012 roku nie mają regulacji prawnej.

Z innej strony, suwerenem i jedynym źródłem władzy jest **lud**. Lud sprawuje władzę bezpośrednio i poprzez organy władzy państwowej oraz organy samorządu lokalnego (art. 5) Wola **narodu** urzeczywistnia się w wyborach, w referendum i innych formach demokracji bezpośredniej (art. 69). Także w art. 140 Konstytucji Ukrainy ustawodawca podaje definicję samorządu lokalnego jako prawa **zbiorowości terytorialnej** – mieszkańców wsi lub dobrowolnie zjednoczonej w wiejską zbiorowość (hromada) mieszkańców kilku wsi, osiedla czy miasta – do samodzielnego rozstrzygnięcia spraw o znaczeniu lokalnym, w granicach określonych w Konstytucji i ustawach Ukrainy. Otóż, mamy do czynienia z sytuacją, kiedy na poziomie ustawodawczym jest niejednoznaczne tłumaczenie pojęć prawnych „członek zbiorowości terytorialnej”, „municipalna osobowość prawna cudzoziemców”, „lud Ukrainy”, „naród Ukrainy” itd.

Jak było już zaznaczono, samorząd lokalny sprawuje zbiorowość terytorialną mieszkańców w trybie określonym ustawą, tak w sposób bezpośredni jak i poprzez organy samorządu lokalnego – rady wiejskie, osiedlowe i miejskie i ich organy wykonawcze. Zatem samorząd lokalny w Ukrainie w znaczeniu doktrynalnym działa na najniższym szczeblu struktury administracyjnej. Uważa się, iż rady rejonowe i obwodowe mają charakter wtórny (pochodny) i są organami samorządu lokalnego reprezentującego wspólne interesy zbiorowości terytorialnych wsi, osiedli i miast. W ramach samorządu podstawowego wydzielane są ponadto rady dzielnicowe, uliczne i blokowe zwane przez ustawodawcę „organami samoorganizacji ludności”. Wymienione rady nie są tylko typowymi jednostkami pomocniczymi rad wiejskich, osiedlowych czy miejskich, lecz organami samorządowymi wyposażonymi w określony zakres samodzielności. Nie powstają też z mocy prawa, lecz z inicjatywy zainteresowanych mieszkańców. Zjawisko wyodrębniania niższych jednostek samorządu lokalnego od podstawowych nazywa się w literaturze „decentralizacją wewnątrz samorządu” lub „decentralizacją wewnątrz zdecentralizowanej administracji publicznej”<sup>6</sup>.

Zgodnie z Konstytucją Ukrainy wybory samorządowe są wolne, powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Postanowienia odnoszące się do wyborów samorządowych uściślono

6 B. Majgier, *Problematyka samorządu terytorialnego w konstytucjach Polski i Ukrainy*, [w:] *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004, s. 151.

następnie w art. 141. W skład rady wiejskiej, osiedlowej, miejskiej wchodzi deputowani wybrani na czteroletnią kadencję przez mieszkańców wsi, osiedla, miasta. Zbiorowości terytorialne wybierają także na czteroletnią kadencję przewodniczącego stojącego na czele organu wykonawczego rady miejscowej i przewodniczącego na jej posiedzeniach.

Status przewodniczących, deputowanych i organów wykonawczych rady oraz ich uprawnienia, tryb tworzenia, reorganizacji, likwidacji określa ustawa „O statusie deputowanych rad miejskich” z dnia 11 lipca 2002 (nowa redakcja z dnia 8 sierpnia 2015 roku). Zaś przewodniczący rady rejonowej oraz obwodowej jest wybierany przez odpowiednią radę i stoi na czele aparatu wykonawczego rady.

Równy dostęp do służby w organach samorządu lokalnego jest ustawodawczą innowacją. Wprowadzenie tego prawa do Konstytucji Ukrainy było uwarunkowane pragnieniem ustalić nową jakość kształtowania interakcji pomiędzy osobą, państwem a społeczeństwem obywatelskim.

Służba w organach samorządu lokalnego (art. 1 Ustawy Ukrainy „O służbie w organach samorządu lokalnego”<sup>7</sup>) – to działalność zawodowa **obywateli** Ukrainy na stanowiskach w organach samorządu lokalnego, wykonywana w sposób ciągły, w celu realizacji prawa gromady terytorialnej (wspólnoty samorządowej) do samorządu lokalnego oraz szczególnych uprawnień organów władzy wykonawczej, nadawanych na podstawie przepisów ustawodawstwa krajowego. Pracownikiem samorządowym może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 5 wymienionej ustawy: posiada odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku, dostateczny poziom znajomości języka urzędowego (ukraińskiego). Zakaz dyskryminacji z powodu rasy, koloru skóry, przekonań politycznych, religijnych, płci, pochodzenia etnicznego i społecznego, stanu posiadania, miejsca zamieszkania na wyznaczonym terytorium został również wyrażony w tym artykule. Otóż, z jednej strony ustawodawca mówi o wyłącznym prawie obywateli do udziału w rozwiązywaniu spraw lokalnych, a z innej – o zakazie dyskryminacji osób z powodu ich miejsca zamieszkania.

Ukraińska ustawa zasadnicza szczegółowo określiła w art. 133 podział terytorialny państwa: 24 obwody (області), rejonu (райони), miasta

---

<sup>7</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року nr 2493-III, „Відомості Верховної Ради України” 2001, № 33, Ст. 75.

(міста), rejony w miastach (райони в містах), osiedla (селища) i wsie (села). Osobny status zarezerwowano dla Krymu (autonomicznej republiki) oraz miast Kijowa i Sewastopola (miast wydzielonych). Wyodrębnienie Sewastopola miało charakter polityczny ze względu na stacjonowanie floty czarnomorskiej. Biorąc pod uwagę specyficzny status tego miasta i Krymu nasuwa się skojarzenie z województwem śląskim z czasów II RP.

Otóż, z samorządowego punktu widzenia najważniejsze są IX, X i XI rozdziały Konstytucji Ukrainy 1996 roku, które dotyczą ustroju terytorialnego, autonomii Krymu oraz samorządu lokalnego. Tak, ustrój terytorialny Ukrainy opiera się na harmonijnym połączeniu centralizacji i decentralizacji, równomiernym rozwoju poszczególnych jednostek podziału terytorialnego z uwzględnieniem ich cech historycznych, ekonomicznych, ekologicznych, geograficznych i demograficznych oraz tradycji etnicznych i kulturowych.

### 3. Prawa cudzoziemców w samorządzie a prawo EU

Do aktów prawa EU, które ustanawiają prawo cudzoziemców będących obywatelami UE do udziału w życiu publicznym na szczeblu lokalnym zaliczamy: Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2012/C 326/01, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej 2010/C 83/02, Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 roku ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 roku ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami.

Tak, prawo Unii Europejskiej wyraźnie stanowi, że każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego UE jest automatycznie również obywatelem Unii. Obywatelstwo Unii Europejskiej stanowi uzupełnienie obywatelstwa państwa członkowskiego i go nie zastępuje. Wszyscy obywatele 28 państw członkowskich UE zyskują szereg dodatkowych praw jako obywatele UE, w tym:

- a) prawo do swobodnego przemieszczania się oraz osiedlania w dowolnym miejscu na terytorium Unii Europejskiej;

- b) czynne i biernie prawo wyborcze w wyborach lokalnych i wyborów do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim UE, na terenie którego zamieszkuje, nawet jeśli nie jest on obywatelem tego kraju,
- c) prawo korzystania z ochrony dyplomatycznej lub konsularnej każdego z państw członkowskich UE na terenie państwa trzeciego (państwa poza UE), w którym jego rodzime państwo członkowskie UE nie ma swojego przedstawicielstwa konsularnego,
- d) prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego, kierowania wniosków do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i do kierowania pism do wszystkich instytucji i organów Unii Europejskiej.

Otóż każdy obywatel Unii Europejskiej mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego Państwa. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę, stanowiącą jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy Państwa Członkowskiego<sup>8</sup>.

Prawem obywateli UE jest możliwość brania udziału w wyborach lokalnych w państwach zamieszkania, których nie są obywatelami. Dotyczy to zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego, jednak odnosi się tylko do wyborów lokalnych stopnia podstawowego. Nie dotyczy wyborów lokalnych wyższych stopni, ani innych form demokracji lokalnej, jak referendum lokalne<sup>9</sup>. Państwa członkowskie mogą jednak to prawo do nich rozszerzyć. Zgodnie z przepisami Dyrektywy Rady 94/80/WE<sup>10</sup> obywatele UE zamieszkali na terenie Unii za granicą kraju swego obywatelstwa sami decydują czy chcą skorzystać z możliwości głosowania poza krajem ojczystym, dlatego by wziąć udział, muszą złożyć wniosek.

<sup>8</sup> Zob. art. 22 Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2012/C 326/01, Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012 P. 0001–0390.

<sup>9</sup> A. Cieleń, A. Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wyd. Sejmowe, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2004, s. 61.

<sup>10</sup> Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 roku ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz.U. L 368 z 31 grudnia 1994, s. 38.

W krajach, gdzie głosowanie nie jest obowiązkowe, wpisanie na listę uprawnionych do głosowania może następować z urzędu. Obywatele UE mający miejsce zamieszkania w innym kraju UE niż obywatelstwo, mogą głosować zarówno w wyborach lokalnych w swoim ojczystym kraju, jak i w tym, w których aktualnie mieszkają.

Prawo głosowania za granicą może być ograniczone w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdy w danym państwie ilość obywateli Unii uprawnionych do głosowania, zamieszkałych w tym państwie, ale niebędących jego obywatelami, przekracza 20% ogólnej liczby obywateli Unii w wieku uprawniającym do głosowania, państwo to może ograniczyć czynne prawo wyborcze do takich osób przebywających na jego terytorium przez dany okres nie dłuższy niż długość jednej kadencji władz lokalnych, a bierne do takich osób przebywających na jego terytorium przez dany okres nie dłuższy niż długość dwóch kadencji władz lokalnych. Po drugie, bierne prawo wyborcze może zostać ograniczone, w zależności od potrzeb, jeżeli jest to uzasadnione szczególnym charakterem kierowniczych stanowisk w administracji lokalnej z uwagi na branie udziału w sprawowaniu władzy urzędowej oraz gwarantowanie interesu publicznego<sup>11</sup>.

W tym samym czasie Dyrektywa Rady 94/80/WE<sup>12</sup> ustanawia szczegółowe warunki głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych obywateli Unii. Państwa Członkowskie mogą zastrzec szczególne wymogi m.in. do obywatela Unii:

- który w wyniku odrębnego wyroku lub orzeczenia wydanego na gruncie prawa karnego lub cywilnego państwa jego pochodzenia, pozbawiono prawa kandydowania w wyborach;
- który nie jest w stanie przedstawić wymaganych dokumentów;
- jeżeli ustawodawstwo Państwa Członkowskiego mówi, że tylko ich obywatele mogą być wybierani na urząd kierownika organu wykonawczego, jego zastępcy lub członków kierowniczego kolegialnego organu wykonawczego wspólnoty lokalnej stopnia podstawowego, o ile osoby takie zostały wybrane do pełnienia takich urzędów przez okres trwania mandatu;

<sup>11</sup> A. Cieleń, A. Szymański, *Obywatelstwo Unii...*, op. cit., s. 63–64.

<sup>12</sup> Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 roku ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz.U. L 368 z 31 grudnia 1994, s. 38.



- jeżeli ustawodawstwo Państwa Członkowskiego mówi, że obywatele Unii wybrani na członków organów przedstawicielskich nie będą brali udziału ani w wyznaczaniu delegatów do głosowania w zgromadzeniu parlamentarnym, ani w wyborach członków takiego zgromadzenia;
- jeżeli sprawowanie wybieralnego urzędu w organach samorządowych Państwa Członkowskiego miejsca zamieszkania nie może być łączone ze sprawowaniem urzędów w innych Państwach Członkowskich etc.

Znacznie więcej praw do udziału w samorządzie mają cudzoziemcy w Europie i to dotyczy to nie tylko państw członkowskich UE. Mówimy tu przede wszystkim o możliwość udziału cudzoziemców w wyborach lokalnych oraz w inicjatywach lokalnych. Tak więc, zgodnie z art. 6 Konwencji Rady Europy „O uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym” z dnia 5 lutego 1992 roku (Rozdział C. Prawo udziału w wyborach do władz lokalnych), każdemu cudzoziemcowi zamieszkałemu na jej terytorium przyznają prawo do udziału w głosowaniu oraz prawo do kandydowania w wyborach do władz lokalnych, jeśli spełnia on te same prawne wymagania, które stosują się do obywateli tego państwa, a ponadto, był legalnym i stałym mieszkańcem tego państwa przez 5 lat poprzedzających wybory. Niemniej jednak, państwo może zadeklarować, podczas składania dokumentu ratyfikacji, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia, że zamierza ograniczyć stosowanie ust. 1 jedynie do prawa udziału w głosowaniu.

Jak wiadomo, na dzień dzisiejszy Rada Europy zrzesza 47 państw europejskich, co sprawia, że jest jedyną organizacją o paneuropejskim charakterze. Rada Europy przyjmuje dokumenty mające charakter traktatów międzynarodowych (konwencje), do których mogą przystępować państwa członkowskie Rady Europy, a w niektórych przypadkach także europejskie kraje nieczłonkowskie, lub nawet pozaeuropejskie kraje nieczłonkowskie. Ukraina przystąpiła do Rady Europy w dniu 9 listopada 1995 roku, ale niestety do dziś nie ratyfikowała Konwencji Rady Europy „O uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym”, a także nie podpisała dodatkowego Protokołu do Europejskiej karty samorządu lokalnego<sup>13</sup>, dotyczącego praw obywateli do

---

<sup>13</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.

udziału w sprawach leżących w gestii władz lokalnych. Stosowany w aktach międzynarodowych termin „każdy” dotyczy w tym i cudzoziemców, i wszystkich osób zamieszkujących na pewnym terytorium.

Warto zauważyć, że z 47 państw członkowskich RE Konwencje Rady Europy „O uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym” ratyfikowało tylko osiem krajów (Albania, Dania, Islandia, Włochy, Holandia, Norwegia, Finlandia, Szwecja). Chociaż władze Rady Europy (Zgromadzenie Parlamentarne, Komitet Ministrów Rady Europy, Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo) w swoich rezolucjach i zaleceniach konsekwentnie podkreślają konieczność ratyfikowania tego aktu<sup>14</sup>. W naszej opinii, „niechęć” do ratyfikacji tego aktu ze strony państw członkowskich można wytłumaczyć tym faktem, że przepisy prawa UE już nadają czynne i bierne prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego oraz władz lokalnych dla obywateli UE przebywających w innym państwie UE. Lecz istnieje podstawowa różnica w podejściu do prawa cudzoziemców do głosowania w wyborach lokalnych między wspomnianą Konwencją a przepisami prawa UE: Konwencja nadaje prawo do udziału w wyborach lokalnych wszystkim cudzoziemcom przebywającym w państwie przez 5 lat, zaś prawo UE zastrzega to prawo tylko dla obywateli UE.

Należy również zauważyć, że prawo cudzoziemców do udziału w życiu publicznym na szczeblu lokalnym bezpośrednio zadeklarowano w konstytucjach państw europejskich. Tak, art. XXIII Konstytucji Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 roku mówi o spójności narodu węgierskiego i zaznacza, że każdy pełnoletni obywatel innego państwa, należącego do Unii Europejskiej, zamieszkały na Węgrzech, ma prawo wybierać i być wybieranym w wyborach przedstawicieli do samorządów terytorialnych oraz burmistrzów, a także w wyborach deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Każda osoba pełnoletnia posiadająca status uchodźcy, imigranta bądź osiedleńca na Węgrzech ma prawo głosu w wyborach do samorządów terytorialnych i w wyborach burmistrzów. W referendum lokalnym ma prawo brać udział każdy, kto posiada czynne prawo wyborcze w wyborach do samorządu terytorialnego oraz w wyborach burmistrzów. Ustawa organiczna może wiązać czynne prawo wyborcze

---

<sup>14</sup> Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i 1459(2005) z 24 czerwca 2005 r. w sprawie uchylecia ograniczeń w prawie do głosowania, raport Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo z 17–18 czerwca 2001 roku.

lub jego zakres z miejscem zamieszkania na Węgrzech, zaś bierne prawo wyborcze z innymi warunkami<sup>15</sup>.

W podobny sposób tłumaczy osobowość prawną cudzoziemców i polskie ustawodawstwo. Zgodnie z art. 10 Kodeksu wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 stycznia 2011 roku<sup>16</sup> prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) przysługuje w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego: dla rady oraz wójta gminy – obywatelowi polskiemu oraz obywatelowi Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy. Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ma osoba mająca prawo wybierania tych organów; w wyborach wójta – obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje.

#### 4. Podsumowanie

Podpisany Układ o stowarzyszeniu między UE a Ukrainą w 2014 roku<sup>17</sup> obejmuje szczegółowy zestaw „zasadniczych elementów”, których naruszenie przez jedną ze Stron może doprowadzić do podjęcia konkretnych środków przewidzianych w Układzie o stowarzyszeniu, w tym do zawieszenia praw i obowiązków. Do tych elementów należy: poszanowanie zasad demokratycznych, praw człowieka i podstawowych wolności określonych w odnośnych dokumentach międzynarodowych, poszanowanie praworządności, respektowanie zasady poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej, nienaruszalności i niezależności oraz przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, związanych z nią

---

15 Ustawa zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 roku, [http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html#\\_ftnref5](http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html#_ftnref5) [dostęp: 12 listopada 2016].

16 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks Wyborczy, Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, Nr 26, poz. 134, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/kodeks/kodeks.htm> [dostęp: 12 listopada 2016].

17 Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony z dnia 27 czerwca 2014 roku // Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 161/3, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A22014A0529\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A22014A0529(01)) [dostęp: 12 listopada 2016].

materiałów oraz środków przenoszenia. W warunkach eurointegracji Ukraina jest zobowiązana do stopniowego zbliżenia prawodawstwa Ukrainy z prawodawstwem Unii zgodnie z postanowieniami Układu oraz do skutecznej jego realizacji, między innymi i do nadania praw politycznych cudzoziemcom zgodnie z przepisami i standardami UE.

Otóż, możemy stwierdzić, że Konstytucja Ukrainy 1996 roku oraz bieżące administracyjne ustawodawstwo Ukrainy nie opiera się na europejskich tradycjach tłumaczenia treści prawa cudzoziemców na uczestniczenie w kierowaniu sprawami lokalnymi i dostępu do służby w organach administracji publicznej.

Reasumując, możemy podkreślić, że w kontekście integracji europejskiej, Ukraina powinna wypracować współczesną koncepcję polityki państwowej, która będzie zorientowana na demokratyczne wartości europejskie, efektywnie działać i adekwatnie reagować na przemiany w sytuacji migracyjnej, związanej z procesem globalizacji. To z kolei wzmacnia konieczność rozwijania stałego dialogu między organami państwowymi a jednostkami samorządowymi, pobudza do udoskonalenia systemu stosunków socjalnych, politycznych, prawnych, ekonomicznych na różnych poziomach.

## Bibliografia

- Byłok F., Sikora J., Sztumska B., *Wybrane aspekty socjologii rynku*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2001.
- Cieleń A., Szymański A., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wyd. Sejmowe: Kancelaria Sejmu, Warszawa 2004.
- Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 roku ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz.U. L 368 z 31 grudnia 1994.
- Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 roku ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz.U. L 368 z 31 grudnia 1994.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dziennik Ustaw 1994, Nr 124 poz. 607.

- <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19941240607> [dostęp: 12 listopada 2016].
- Ganowicz E., *Idea samorządności w Polsce – próba aksjologicznej systematyzacji w ujęciu politologicznym*, „Przegląd Politologiczny” 2014, Nr 2.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 roku przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> [dostęp: 12 listopada 2016].
- Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy i 1459(2005) z 24 czerwca 2005 r. w sprawie uchylenia ograniczeń w prawie do głosowania, raport Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo z 17–18 czerwca 2001 roku.
- Traktat o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2012/C 326/01, Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012 P. 0001–0390.
- Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony z dnia 27 czerwca 2014 roku, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 161/3, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A22014A0529\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A22014A0529(01)) [dostęp: 12 listopada 2016].
- Ustawa Ukrainy „O referendum ogólnoukraińskim” z dnia 6 listopada 2012 roku, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/547517> [dostęp: 12 listopada 2016].
- Ustawa Ukrainy „O statusie prawnym deputowanych rad miejscowych” z dnia 11 lipca 2002 roku, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/93-15> [dostęp: 12 listopada 2016].
- Ustawa Ukrainy „O wyborach lokalnych” z dnia 14 lipca 2015 roku, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19> [dostęp: 12 listopada 2016].
- Ustawa Ukrainy „O wyborach Prezydenta Ukrainy” z dnia 5 marca 1999 roku, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-14> [dostęp: 12 listopada 2016].
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks Wyborczy, Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, Nr 26, poz. 134, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/kodeks/kodeks.htm> [dostęp: 12 listopada 2016].
- Ustawa zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 roku, [http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html#\\_ftnref5](http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html#_ftnref5) [dostęp: 12 listopada 2016].
- Журавель Я., *Щодо питання про участь негромадян у здійсненні місцевого самоврядування в Україні*, „Право України” 2006, № 8.

Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року  
nr 254к/96-ВР, „Відомості Верховної Ради України” 1996, № 30.

*Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7  
червня 2001 року nr 2493-III, „Відомості Верховної Ради Украї-  
ни” 2001, № 33.*

Хоменець Р., *Хоча й без мандата: Правовий статус фізичної особи як  
суб'єкта місцевого самоврядування, „Віче” 2001, № 4.*