

Między młotem a kowadłem. Problemy samorządu terytorialnego Ukrainy w czasie wojny

20.7.2026 - Marcin Jędrysiak | Ośrodek Studiów Wschodnich

Ukraina podjęła wysiłek na rzecz zbudowania nowoczesnego systemu samorządu terytorialnego jeszcze przed pełnoskalową rosyjską inwazją. Reformy tej wprawdzie nie dokończono, niemniej nawet w niepełnej formie uznawana jest ona za sukces i jeden z czynników, który pozwolił na skuteczny opór w 2022 r. Wojna zrodziła jednak nowe wyzwania dla samorządowców związane m.in. z rosyjskimi atakami na infrastrukturę, opieką nad uchodźcami wewnętrznymi oraz spadkiem dochodów budżetowych spowodowanym ewakuacją ludności miejscowej i emigracją ekonomiczną. Problemem pozostaje też wciąż niejasny podział kompetencji między władzami centralnymi a lokalnymi. Poradziwszy sobie w tych warunkach, niektórzy liderzy samorządowi zdobyli popularność. Wywołało to zaniepokojenie władz centralnych, które zaczęły wykorzystywać rozwiązania prawne stanu wojennego i podległe sobie służby do walki z przeciwnikami politycznymi. [1] H. Arends, T. Brik, B. Herrmann, F. Roesel, Ukraine's resilience: How an administrative reform boosted social capital and trust in Ukrainian communities, VoxEU/CEPR, 31.08.2023, cepr.org/voxeu. [2] Звіт про результати аналізу виконання основних показників місцевих бюджетів за 2022-2024 роки, Рахункова палата, 25.11.2025, gr.gov.ua, s. 24. [3] А. Даркович, В. Шиманський, Ю. Маркуц, Бюджети територіальних громад у 2025 році: ключові тренди, KSE Institute, marzec 2026, institute.kse.ua, s. 5. [4] Ibidem, s. 6. Subwencje od władz centralnych stanowiły w 2025 r. 57% dochodów Chersonia. [5] М. Солодовнік, Харківські КП заборгували понад 30 млрд гривень перед державними підприємствами — Шмигаль, Суспільне Харків, 10.04.2026, suspilne.media/kharkiv. [6] Заява про тиск органів прокуратури, Кадри та організація роботи, 13.01.2026, auc.org.ua. [7] W marcu 2022 r. żona mera wyjechała do Polski jego służbowym samochodem. 2 lipca tegoż roku Atroszenko wybierał się na konferencję do Szwajcarii, mając w planach m.in. odebranie po drodze służbowego auta. Ukraińskie służby zatrzymały go na granicy. [8] Д. Шапошніков, М. Кирієнко, Олександра Ломака звільнили з посади секретаря Чернігівської міської ради, Суспільне Чернігів, 20.12.2024, suspilne.media/chnihiv. [9] Wątpliwe prawnie jest także stworzenie KMWA w trybie przewidzianym dla obwodów, a nie miejscowości. Paradoksalnie w 2023 r. Rada Miasta uznała, że KMWA przestała istnieć i przekształciła się w KMWA. [10] Т. Матяш, А. Стещенко, Парламент створив спецкомісію щодо ефективності влади в Києві під час війни (доповнено), LB.ua, 22.02.2024. [11] Зеленський і Кличко перейшли до відкритої конфронтації — The Times, ZN.ua, 31.05.2025. [12] І. Ведернікова, Корупція в Києві. Хто замовив НАБУ бек-офіс Комарницького та до чого тут Банкова?, ZN.ua, 6.03.2025. [13] М. Jędrysiak, Operacja „Midas”: największa afra korupcyjna w otoczeniu Zełenskiego, OSW, 13.11.2025, osw.waw.pl. [14] Idem, Zełenski, Jermak i wojenny mechanizm władzy na Ukrainie, „Komentarze OSW”, nr 619, 14.08.2024, osw.waw.pl.

Niedokończona centralizacja

Ukraina rozpoczęła proces decentralizacji w 2015 r. W pierwszej kolejności polegał on na zmniejszeniu liczby hromad (gmin) z ponad 10 tys. do 1469, a rejonów (odpowiednik powiatu) z 490

do 136, co miało na celu poszerzenie samodzielności nowych, większych jednostek. Doszło także do wstępnej reformy finansów samorządowych, dzięki czemu hromady otrzymały dochody własne (niektóre podatki i opłaty), co zwiększyło ich niezależność od władz centralnych. Umocnienie hromad uznaje się za sukces, który pomógł Ukraińcom przetrwać pierwsze miesiące wojny^[1].

Proces ten nie został jednak zakończony, a pełnoskalowa inwazja stała się pretekstem do zepchnięcia go na dalszy plan. W aspekcie finansowym reforma wymaga nowelizacji starych bądź uchwalenia nowych regulacji: niektóre hromady nadal są zbyt małe (zwłaszcza po wyjeździe wielu Ukraińców z kraju), by być finansowo samowystarczalne. Natomiast rejony i 24 obwody (odpowiednik województw) wciąż są zależne finansowo od środków z budżetu centralnego. Głównym problemem pozostaje zaś brak jasnego rozgraniczenia kompetencji między poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego (dalej: JST), ale też między administracją samorządową a rządową. Prowadzi to do sporów kompetencyjnych, paraliżu decyzyjnego oraz konfliktów politycznych.

Kowadło wojny

Wojna pogłębiła chaos ustrojowy. Ustawa o prawnym reżimie stanu wojennego pozwala na ustanowienie podległych prezydentowi administracji wojskowych na terenie obwodów i rejonów (polega to w istocie na przekształceniu administracji cywilnych w wojskowe). Ponadto na wniosek głowy państwa Rada Najwyższa (RN) może tworzyć takie administracje na terenie miejscowości, w których „organy stanowiące i wykonawcze nie wykonują uprawnień powierzonych im przez konstytucję i ustawy, a także w innych przypadkach przewidzianych w ustawie o prawnym reżimie stanu wojennego”.

Tak sformułowane przesłanki sprawiają, że kwestia utworzenia administracji wojskowej w miastach staje się całkowicie uznaniowa. Samorządowcy argumentują, że ich powołanie nie jest niekiedy uzasadnione nawet problemami z funkcjonowaniem danej miejscowości w warunkach wojennych. Takie administracje działają m.in. w krótko okupowanym, lecz wyzwolonym już w kwietniu 2022 r. Hostomlu pod Kijowem czy wolnym od działań wojennych od 3 kwietnia 2022 r. Czernihowie (zob. niżej).

W praktyce administracje wojskowe przejęły kontrolę nad tymi miejscowościami i ich polityką finansową. Ich powołanie podporządkowuje daną miejscowość prezydentowi: naczelnikiem administracji wojskowej może, ale nie musi być dotychczasowy zarządzający (np. mer). Przejmuje ona natomiast funkcje rady i organów wykonawczych na okres obowiązywania stanu wojennego i przez 30 dni po jego zakończeniu. Miejscowe administracje wojskowe mają także szerokie pole do ingerencji w działalność organów JST (m.in. poprzez przygotowanie i uchwalanie budżetu czy określanie stawek podatków lokalnych i opłat za usługi komunalne), a jeśli RN tak zdecyduje, mogą je nawet zastąpić.

Kłopotliwe dla władz lokalnych są również przemieszczenia ludności. Na obszarach znajdujących się bliżej frontu, z których wiele osób wyjechało i które nie zawsze w całości kontrolują władze ukraińskie, obiekty przemysłowe zostały uszkodzone, a co za tym idzie znacznie spadła baza podatkowa, co negatywnie odbiło się na stanie lokalnych finansów. Ukraińska Izba Obrachunkowa szacuje, że w latach 2022–2024 baza podatkowa zmniejszyła się w obwodzie chersońskim o 28%, w donieckim o 19%, a w zaporoskim o 6%^[2]. Z kolei hromady przyjmujące wewnętrznych przesiedleńców ponosiły w pierwszych latach wojny koszty związane z ich pobytem (dodatkowe wydatki na infrastrukturę, pomoc społeczną), a jednocześnie – przynajmniej na początku – nie uzyskiwały z tego powodu żadnych korzyści finansowych w postaci podatków (uchodźcy wewnętrzni nie podejmowali pracy od razu ani nie nabywali nieruchomości).

Mimo że ogółem w 2025 r. dochody ukraińskich samorządów zwyżkowały, to rozkład tego wzrostu

był nierówny. Wpływy hromad położonych na zachodniej Ukrainie podniosły się rok do roku znacznie bardziej niż tych znajdujących się bliżej frontu – przykładowo w obwodach lwowskim i iwanofrankiowskim o 18%, podczas gdy w obwodzie czernihowskim – o niecałe 8%, co odpowiada inflacji za 2025 r.^[3] Z problemami mierzą się gminy deokupowane, takie jak podkijowski Irpień – skala działalności gospodarczej nigdy nie wróciła tam do przedwojennego poziomu, a dochody spadły w ujęciu rocznym o 14%. Z kolei miasta przyfrontowe, takie jak Chersoń, są często uzależnione od subwencji z budżetu centralnego^[4].

Mapa. Dynamika wzrostu dochodów hromad w 2025 r. (według obwodów)

Ponadto przepisy uzależniają alokację płaconego podatku dochodowego nie od hromady zamieszkania, lecz od miejsca rejestracji działalności pracodawcy (może się ono znajdować zupełnie gdzie indziej). Nie pomagają także władze centralne: w 2024 r. RN podjęła decyzję o odebraniu samorządom części podatku dochodowego płaconego przez wojskowych, policjantów i innych funkcjonariuszy służb. Ubytków tych nie zrekompensowano subsydiami z budżetu. Dodatkowo w ustawie budżetowej na 2026 r. rząd zdecydował o uszczupleniu dochodów samorządów na rzecz kasy państwa o 4% kwoty udziału JST w PIT, co oznacza redukcję ich dochodów o kolejne 15,2 mld hrywien (ok. 1,5 mld złotych).

Sytuację finansową hromad, rejonów i obwodów pogarsza prowadzona w niektórych miastach populistyczna polityka. Szczególnie widać to w Charkowie, gdzie władze, w tym mer, odmówiły regulowania rachunków wobec przedsiębiorstw energetycznych^[5]. Ogółem zadłużenie metropolii osiągnęło 44 mld hrywien (ponad 4 mld złotych). Mieszkańcy miast często płacą za media stawki o wiele niższe od wartości rynkowej energii, gazu czy wody, a np. w Charkowie komunikacja miejska jest bezpłatna. Działania te mają na celu zwiększenie popularności miejscowych włodarzy, ale częściowo wynikają również z konieczności – ubożająca w czasie wojny ludność prawdopodobnie nie byłaby w stanie ponieść realnych kosztów usług publicznych.

Młot z centrum

Obóz rządzący wykorzystuje przepisy prawa, podległe sobie służby i prokuraturę do wywierania nacisków na samorządy i osłabiania pozycji lokalnych polityków. Szczególnie na początku 2025 r., gdy wydawało się, że po zwycięstwie Donalda Trumpa może dojść do zakończenia wojny i wyborów, władze zaczęły dążyć do ograniczenia konkurencji politycznej. Ze względu na wzrost popularności niektórych lokalnych liderów (np. mera Charkowa Ihora Terechowa i mera Dniepru Borysa Fiłatowa) władze dążyły do zapobieżenia powstaniu ruchu skupionego wokół któregoś z nich bądź hipotetycznej „partii merów”. Obóz prezydenta obawiał się przede wszystkim ambicji politycznych Witalija Kliczki. Na naciski kilkakrotnie skarżyło się Stowarzyszenie Miast Ukrainy – w styczniu 2025 r. na wniosek Państwowego Biura Śledczego sąd aresztował na 60 dni przewodniczącego Rady Miejskiej w Irpieniu Ołeksandra Markuszyna z powodu rzekomo nielegalnego wyjazdu za granicę do swojego dwuletniego syna (matka dziecka zmarła, zatem miał prawo do opuszczenia kraju mimo wieku poborowego). Rok później Stowarzyszenie narzekało na prześladowania ze strony prokuratury^[6].

Naciski te nie stanowią celu samego w sobie, lecz służą znalezieniu pretekstu do wykorzystania przepisów ustawy o stanie wojennym do tworzenia podległych prezydentowi administracji wojskowych i usunięcia merów ze stanowiska. Pierwszy raz tego typu praktykę zastosowano w Czernihowie. W wyborach samorządowych w 2020 r. Władysław Atroszenko już w pierwszej turze wygrał wybory na mera, uzyskując 76% głosów. W poprzedniej kadencji popularny samorządowiec

rozwinął miasto, a po inwazji kierował oporem mieszkańców podczas 40-dniowego oblężenia.

Atroszenko skonfliktował się jednak z administracją obwodową i utworzoną w lutym 2022 r. obwodową administracją wojskową. Prawdopodobnie wrogie nastawienie władz centralnych do niego wynikało z tego, że w wyborach samorządowych w 2020 r. mer i związani z nim radni odmówili startowania z listy Sługi Narodu. W rezultacie został sądowo usunięty z urzędu pod dość wątpliwymi zarzutami wykorzystania mienia służbowego do celów prywatnych oraz konfliktu interesów prywatnego i służbowego^[7]. W lutym 2023 r. sąd wydał wyrok pozbawiający Atroszenkę prawa obejmowania funkcji publicznych na okres jednego roku, a już 7 marca 2023 r. w Czernihowie stworzono miejscową administrację wojskową, marginalizując tym samym pozycję organów samorządowych. W grudniu 2024 r. również p.o. mer Ołeksandr Łomako został zmuszony do ustąpienia ze stanowiska – miejscowa administracja wojskowa zagroziła, że użyje swoich kompetencji do sparaliżowania działania miasta^[8]. Pokazuje to, że administracje wojskowe nie wahają się instrumentalnie sięgać po swoje uprawnienia do szantażowania i łamania oporu samorządowców, nawet ze szkodą dla miasta.

Obóz rządzący wykorzystał do walki z samorządowcami także przepisy związane z możliwością stwierdzenia przez prezydenta utraty obywatelstwa przez osoby, które posiadają obce (przede wszystkim rosyjskie) dokumenty tożsamości. Co najmniej od 2015 r. w mediach pojawiały się informacje, że paszport Federacji Rosyjskiej ma mer Odessy Hennadij Truchanow – krytyk derusyfikacji i obrońca m.in. tamtejszych pomników Katarzyny Wielkiej czy Aleksandra Puszkina. Kontrolowana przez niego od 2014 r. Rada Miasta i jej organy wykonawcze były też oskarżane o sprzeniewierzenie środków budżetowych. W kwietniu 2023 r. sam mer został aresztowany w związku z tą sprawą.

Mimo to Truchanowa pozbawiono urzędu dopiero w październiku 2025 r., po tragicznej w skutkach powodzi w mieście, wskutek której zginęło 11 osób. Obwiniono go o zaniedbania z tym związane, lecz za podstawę jego usunięcia posłużyły doniesienia o tym, że posiada rosyjski paszport. W dekrete z 14 października 2025 r. Wołodymyr Zełenski potwierdził, że Truchanow przestał być obywatelem Ukrainy, co stanowi jedną z przesłanek, by Rada Miasta usunęła go z urzędu. Jednak zanim radni zdążyli zająć się sprawą, 15 października RN powołała administrację wojskową, co w praktyce pozbawiało Truchanowa władzy, nawet gdyby później udało mu się sądownie doprowadzić do uchylecia dekretu. Tym samym podlegli prezydentowi urzędnicy przejęli kontrolę nad Odessą, jednym z najbogatszych miast Ukrainy.

Przykłady Czernihowa i Odessy mają stanowić ostrzeżenie dla merów innych miast, krytycznych wobec władz. Dotyczy to choćby Dniepru – ponadmilionowego miasta na południowym wschodzie kraju, zarządzanego przez opozycyjnego wobec Zełenskiego Borysa Fiłatowa. Otwarcie oskarża on prezydenta o wykorzystywanie służb do ataków na samorządy, w czym coraz bardziej przypomina skonfliktowanego z głową państwa włodarza Kijowa – Witalija Kliczkę.

Kocioł kijowski

Kijów to miasto o specyficznym ustroju: stolica, rozumiana jako jednostka samorządu, ma też specjalny status, stawiający ją na równi z obwodami. W związku z tym działa na jej terenie Miejska Administracja Państwowa (KMDA), będąca jednocześnie administracją rządową i organem wykonawczym Rady Miasta. Chociaż formalnie stanowisko kierownika KMDA jest rozdzielone od urzędu mera, obie funkcje od 2014 r. sprawuje Kliczko.

Jego relacje z Zełenskim pozostają napięte od początku kadencji głowy państwa: już w 2019 r. prezydent podjął próbę usunięcia go ze stanowiska kierownika KMDA. Z kolei tuż przed pełnoskalową rosyjską inwazją Gabinet Ministrów – w drodze postanowienia – pozbawił mera wpływu

na obsadę szefów rejonów (dzielnic) miasta.

Utworzenie w 2022 r. na terenie Kijowa administracji wojskowej (KMWA) dodatkowo skomplikowało ustrojowy chaos: nie polegało bowiem na przemianowaniu KMDA na administrację wojskową (jak w obwodach), lecz na powołaniu równoległych struktur bez personelu (z wyjątkiem kierownika) i przyznaniu siedziby. Szef administracji wojskowej został tym samym pozbawiony możliwości faktycznej egzekucji swoich decyzji bez wsparcia struktur KMDA lub miasta^[9]. Pierwszy kierownik KMWA generał Serhij Popko nie ingerował w sprawy personalne czy finansowe Kijowa, skupiając się na kwestiach obronności, a problem dwuwładzy nie był jeszcze upolityczniony. Z czasem jednak władze centralne uznały, że chaos ustrojowy to dobra sposobność, by zaatakować Kliczkę: w lutym 2024 r. z inicjatywy deputowanego Sługi Narodu i szefa podkomisji RN do spraw samorządu terytorialnego Witalija Bezhina powstała parlamentarna komisja śledcza mająca na celu zbadanie efektywności zarządzania stolicą^[10].

W styczniu 2025 r. nowym szefem KMWA został cywil Timur Tkaczenko, blisko związany z byłym szefem Biura Prezydenta Andrijem Jermakiem, co rozpoczęło trwającą do dziś wymianę wzajemnych przytyków i oskarżeń między nim a merem. Jako zarzewie konfliktu posłużyła sprawa przywrócenia ruchu komunikacji miejskiej w czasie alarmów: Kijów był jedynym miastem na Ukrainie, gdzie komunikacja obowiązkowo się zatrzymywała. Tkaczenko opracował projekt zmian w tym zakresie, lecz Kliczko go blokował, nazywając populistycznym. Zmiany zostały ostatecznie wprowadzone ze względu na wysokie poparcie dla nich wśród mieszkańców.

Nierozwiązany chaos kompetencyjny i ustrojowy wykorzystywany jest przez obie strony, by zrzucić z siebie odpowiedzialność za niepopularne decyzje i obciążać nią konkurentów. Dzięki kampanii w Telegramie i innych mediach społecznościowych Kliczce udało się obwinić Tkaczenkę o podniesienie opłat za utrzymanie budynków komunalnych i zarządzanie nimi (decyzję w tej sprawie podjął jeszcze generał Popko, a o kwestii tej powinny rozstrzygać organy miasta, a nie KMWA). Szef administracji wojskowej poniósł tym samym szkody wizerunkowe z powodu nieswojej decyzji, a Kliczko zdołał uniknąć zarzutów o oparte na populizmie zaniechania w tej sferze (dotychczasowe stawki były od dawna niewaloryzowane i niższe od wartości rynkowej usług).

Niemniej władze centralne mają też inne narzędzia do pogłębiania chaosu kompetencyjnego i zrzucania na Kliczkę winy za mniej lub bardziej faktyczne zaniedbania. Od marca 2026 r. za taki instrument służył także tzw. plan odporności – rządowy program odbudowy krytycznej infrastruktury cieplnej i energetycznej dla miast i obwodów przed kolejną zimą, na którego podstawie rozdzielane miały być środki na zapewnienie ochrony m.in. elektrowni i ciepłowni. Samorządy i administracje lokalne miały z kolei określić działania, do których wykonania się zobowiązują. Pierwsza propozycja Kijowa została odrzucona przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony jako jedyna z zaprezentowanych. Decyzję tę wykorzystał Zełenski, który stwierdził wówczas, że Kijów nie jest gotowy na następną zimę, podobnie jak nie był przygotowany do poprzedniej.

Motywowane politycznie spory kompetencyjne odbijają się negatywnie na stanie miasta i bezpieczeństwie mieszkańców. Powodują również paraliż decyzyjny i hamują realne zmiany w metropolii. Jednocześnie ani władzom centralnym, ani Kliczce nie opłaca się rozwiązywanie problemów ustrojowych. Ich istnienie pozwala bowiem na wzajemną grę polityczną i przerzucanie się odpowiedzialnością, bez ponoszenia konsekwencji (podejmowane przez deputowanych RN próby naprawy ustroju stolicy nie spotkały się z zainteresowaniem Kliczki). Nie widać też, by władze uzyskały spodziewane przez siebie korzyści polityczne. Wybory wciąż są odległą perspektywą, pozycja mera nie uległa znacznemu osłabieniu, a obecność Tkaczenki we władzach miasta coraz trudniej jest uzasadnić. Co więcej, dzięki atakom na mera Kliczko może uderzać w prezydenta, mówiąc np., że na Ukrainie „śmierdzi autorytaryzmem”^[11].

Kijów w kleszczach korupcji

Budżet stolicy wynosi 91 mld hrywien (prawie 8 mld złotych). Kijów jest też centrum ukraińskiego biznesu, a w posiadaniu miasta znajduje się wiele cennych działek. Walka o zarządzanie nim to nie tylko starcie o władzę, lecz także o wpływy biznesowe i podział zysków z różnych, w tym nielegalnych, źródeł. Jeżeli są one wystarczające dla wszystkich stron, rywalizacja ustępuje na ogół pola korupcyjnej współpracy ponad podziałami.

Pokazała to ujawniona w lutym 2025 r. głośna akcja Narodowego Biura Antykorupcyjnego (NABU) o nazwie „Czyste miasto”. Wykryła ona szereg osób odpowiedzialnych za tzw. schematy toaletowe, umożliwiające sprzedaż działki bez przetargu właścicielowi obiektu budowlanego znajdującego się na danym gruncie. Uczestnicy zgłaszali zatem do odpowiednich departamentów miasta nawet niewielkie obiekty w rodzaju szaletów albo fundamentów budynku. W praktyce nawet to nie było konieczne – wystarczyło potwierdzenie uzyskane od architekta i zaświadczenie o własności wystawione przez notariusza. Na tej podstawie właściciel prywatyzował działkę, następnie sprzedawał ją jakiejś spółce, a ta uzyskany grunt przeznaczała na budowę budynków mieszkalnych, centrów handlowych czy hoteli.

W schemat korupcyjny zaangażowane były właściwie wszystkie frakcje w Radzie Miasta i liczne departamenty KMDA – Denys Komarnycki, kurator całej operacji, sponsorował w 2020 r. kampanię wyborczą kandydatów do Rady z różnych frakcji (UDAR, Batkiwszczyna, Sługa Narodu), którzy stali się później wykonawcami jego poleceń. Po wykryciu afery uciekł za granicę. Jego rolą było zapewnianie wsparcia prawnego i merytorycznego przy procedurach związanych z wytyczaniem działek pod zabudowę oraz zabieganie o niezbędną liczbę głosów radnych. Związane z nim firmy regularnie wygrywały miejskie przetargi¹⁰. Doglądał też podziału zysków z różnych operacji pomiędzy interesariuszy (pochodzących notabene z wszystkich sił politycznych, także Sługi Narodu). Zdaniem dziennikarzy nazywany „nadzorcą Kijowa” Komarnycki ściśle współpracował z przewodniczącym partii UDAR Arturem Pałatnym oraz był związany z deputowanym Sługi Narodu Mykołą Tyszczenką i Biurem Prezydenta, a jego pozycja wynikała z zawartego w 2020 r. kompromisu między otoczeniem głowy państwa a Kliczką.

Mimo początkowych wątpliwości ukraińskich mediów^[12], wskazujących m.in. na rodzinne powiązania szefa NABU z Tkaczenką, działania agencji nie miały charakteru akcji politycznej i stanowiły przejaw jej niezależności. Relacje Komarnyckiego z obiema stronami sporu sprawiły, że afera nie uderzyła w mera i nie była nagłaśniana przez prorządowe media tak mocno, jak można by się spodziewać – sprawa mogła zaszkodzić również władzom centralnym. Wskutek operacji „Czyste miasto” kilkanaście osób związanych z gospodarką przestrzenną w stolicy podało się do dymisji albo zostało pozbawionych urzędu (m.in. zastępca kierownika KMDA i szef komisji architektury). W czerwcu Rada Miasta uchwaliła także dymisję pierwszego zastępcy kierownika KMDA Mykoły Poworoznyka. Biorąc pod uwagę skalę sprawy, Kliczko przeszedł przez nią bez większych szkód, a późniejsze afery wokół otoczenia Zełenskiego zepchnęły wspomniane schematy toaletowe^[13] na dalszy plan.

Hartowanie mętną wodą

W czasie wojny Biuro Prezydenta skutecznie scentralizowało władzę^[14]. Na prowincji proces ten przebiega wolniej niż w organach administracji rządowej i służb. Obowiązujące przepisy o stanie wojennym umożliwiają jednak stopniowe podważanie pozycji samorządów i rozszerzanie kontroli nad miastami, co rodzi pokusę osłabienia potencjalnej konkurencji politycznej w przyszłości.

Usuwanie problemów ustrojowych i dokończenie reformy decentralizacyjnej nie leżą obecnie w interesie ani władz centralnych, ani samorządowych: wzajemne przepychanki pozwalają pozbyć się odpowiedzialności za zaniechania i niepopularne decyzje, a trwający konflikt zbrojny stanowi dobry

pretekst do odkładania zmian na później. Z uwagi na wzmocnioną podczas wojny popularność niektórych lokalnych liderów wydaje się wątpliwe, by władzom centralnym udało się skutecznie przejąć władzę w regionach, jeżeli samorządowcy sami nie dadzą ku temu powodu przez afery korupcyjne lub związki z Rosją. Wiele środków nacisku na samorząd może zniknąć, gdy nastaną czasy pokoju. Zarazem urzędnicy i lokalni politycy nabędą doświadczenia w najbardziej kryzysowych sytuacjach. Daje to nadzieję, że samorząd terytorialny wyjdzie z wojny silniejszy i uda się doprowadzić do końca reformę decentralizacyjną.

[1] H. Arends, T. Brik, B. Herrmann, F. Roesel, [Ukraine's resilience: How an administrative reform boosted social capital and trust in Ukrainian communities](#), VoxEU/CEPR, 31.08.2023, cepr.org/voxeu.

[2] [Звіт про результати аналізу виконання основних показників місцевих бюджетів за 2022-2024 роки](#), Рахункова палата, 25.11.2025, rp.gov.ua, s. 24.

[3] A. Даркович, В. Шиманський, Ю. Маркуц, [Бюджети територіальних громад у 2025 році: ключові тренди](#), KSE Institute, marzec 2026, institute.kse.ua, s. 5.

[4] *Ibidem*, s. 6. Subwencje od władz centralnych stanowiły w 2025 r. 57% dochodów Chersonia.

[5] М. Солодовнік, [Харківські КП заборгували понад 30 млрд гривень перед державними підприємствами — Шмигаль](#), Суспільне Харків, 10.04.2026, suspilne.media/kharkiv.

[6] [Заява про тиск органів прокуратури](#), Кадри та організація роботи, 13.01.2026, auc.org.ua.

[7] W marcu 2022 r. żona mera wyjechała do Polski jego służbowym samochodem. 2 lipca tegoż roku Atroszenko wybierał się na konferencję do Szwajcarii, mając w planach m.in. odebranie po drodze służbowego auta. Ukraińskie służby zatrzymały go na granicy.

[8] Д. Шапошніков, М. Кириєнко, [Олександра Ломака звільнили з посади секретаря Чернігівської міської ради](#), Суспільне Чернігів, 20.12.2024, suspilne.media/chernihiv.

[9] Wątpliwe prawnie jest także stworzenie KMWA w trybie przewidzianym dla obwodów, a nie miejscowości. Paradoksalnie w 2023 r. Rada Miasta uznała, że KMDA przestała istnieć i przekształciła się w KMWA.

[10] Т. Матяш, А. Стещенко, [Парламент створив спецкомісію щодо ефективності влади в Києві під час війни \(доповнено\)](#), LB.ua, 22.02.2024.

[11] [Зеленський і Кличко перейшли до відкритої конфронтації — The Times](#), ZN.ua, 31.05.2025.

[12] І. Ведернікова, [Корупція в Києві. Хто замовив НАБУ бек-офіс Комарницького та до чого тут Банкова?](#), ZN.ua, 6.03.2025.

[13] М. Jędrysiak, [Operacja „Midas”: największa afera korupcyjna w otoczeniu Zełenskiego](#), OSW, 13.11.2025, osw.waw.pl.

[14] *Idem*, [Zełenski, Jermak i wojenny mechanizm władzy na Ukrainie](#), „Komentarze OSW”, nr 619, 14.08.2024, osw.waw.pl.

<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2026-07-20/miedzy-mlotem-a-kowadlem-problemy-samorzadu-terytorialnego>