

# Sytuacja prawna miast stołecznych państw Kaukazu Południowego (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja)

## Wprowadzenie

Ważnym obszarem badań naukowych Jubilata Profesora Jerzego Korczaka są kwestie związane z ustrojem samorządu terytorialnego. Dla współczesnej Polski, jak i innych państw dokonujących w ostatnich dekadach transformacji ustrojowej są to zagadnienia szczególnie ważne, bowiem bez trwałego, mającego solidne podstawy normatywne i finansowe samorządu trudno mówić o nowoczesnym państwie demokratycznym.

W niniejszym artykule uwaga zostanie zwrócona na zagadnienie sytuacji prawnej stolic republik kaukaskich, tj. Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji, a więc odpowiednio: Erywania, Baku i Tbilisi. Podjęcie badania uzasadnia m.in. fakt, że wskazane państwa w rozmaitym tempie i odmiennymi drogami zmierzają ku demokratyzacji ustroju, zaś reformy samorządu terytorialnego wciąż w nich trwają. Dążenie do wprowadzenia bardziej demokratycznych rządów i zabezpieczenia przed nawrotami tendencji autorytarnych dokonało się w ostatnich latach na mocy reform konstytucyjnych w Republice Armenii i Gruzji, gdzie zwiększono rolę parlamentów i ograniczono kompetencje prezydentów oraz zastąpiono ich bezpośredni wybór pośrednim. Równolegle dokonywane są reformy samorządu terytorialnego, który w obu państwach obejmuje tylko podstawowy, najniższy szczebel w dwuszczeblowym podziale administracyjno-terytorialnym obu państw. Odmiennym przypadkiem pozostaje Republika Azerbejdżanu, klasyfikowana przez politologów jako państwo autorytarne, gdzie samorząd terytorialny ma szczątkowy charakter<sup>1</sup>. Na tym tle specyficznie kształtuje się ustrój stolic trzech południowokaukaskich republik. Z unormowań konstytucyjnych Armenii i Gruzji wynika, iż jest on regulowany odrębnym ustawodawstwem,

---

\* Dr hab. Rafał Czachor, prof. ucz., Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzewskiego, e-mail: [rczachor@afm.edu.pl](mailto:rczachor@afm.edu.pl), ORCID: 0000-0002-5929-9719

<sup>1</sup> R. Czachor, *The Europeanization of the Local Self-Government in the South Caucasus*, „Polish Political Science Yearbook” 2022, vol. 51, nr 2, s. 30-47.

przy czym w obu przypadkach ma ono własne, indywidualne cechy. W przypadku Azerbejdżanu nie ma odrębnego ustawodawstwa dotyczącego samorządu miasta stołecznego Baku, tamtejszy samorząd nie ma organu egzekutywy, a zakres materialny kwestii, które podlegają lokalnemu organowi przedstawicielskiemu jest niewielki. W niniejszym tekście uwaga zostanie zwrócona na pewien fragment ustroju samorządu wskazanych miast stołecznych, a mianowicie sposób organizacji i relacje wzajemne stołecznej legislatywy oraz egzekutywy.

Na wstępie trzeba wspomnieć, że zagadnienia funkcjonowania miast stołecznych we współczesnej nauce są domeną geografii społeczno-ekonomicznej, po części nauk o polityce, w mniejszym stopniu zajmując prawników<sup>2</sup>. W określonym stopniu ten stan rzeczy uzasadniać może fakt, że nadanie danemu miastu statusu stolicy wynika z uwarunkowań historycznych, tworzy unikalną sytuację koncentracji funkcji publicznych, kapitału i ludności, zaś współcześnie stolice są miastami, w których najbardziej wyraźnie dokonuje się przejście od roli ośrodków przemysłowych do postprzemysłowych. Na tym tle administracyjnoprawne regulacje dotyczące *stricte* statusu stolic mogą jawić się jako „statyczne”, ustępując miejsca np. rozwijającemu się w niektórych państwach ustawodawstwu metropolitalnemu. Co do zasady status miasta stołecznego oznacza, że w danym mieście mają siedzibę najważniejsze organy władzy publicznej, a przynajmniej parlament oraz rząd. W niektórych przypadkach poza stolicą lokowane są siedziby części najważniejszych organów. Dzieje się tak np. z sądami konstytucyjnymi, które poza miastem stołecznym funkcjonują m.in. w Republice Czeskiej, Republice Federalnej Niemiec, Federacji Rosyjskiej czy Republice Południowej Afryki, a także Gruzji (tamtejszy Sąd Konstytucyjny ma siedzibę w Batumi). Ogółem oznacza to, że zagadnienie funkcjonowania stolic, przede wszystkim ich ustrój, jest regulowane w zarysie konstytucyjnie i szczegółowo ustawami, a zasygnalizowana „statyczność” zagadnienia i jego mniejsza atrakcyjność badawcza nie stoją w sprzeczności z ważkością danej problematyki.

W przypadku omawianych w tym artykule stolic mamy do czynienia z miastami, które tradycyjnie pełnią funkcję głównych miast poszczególnych państw. Erywań liczy nieco ponad 1 milion mieszkańców przy niecałych 3 milionach mieszkańców Armenii, Tbilisi liczy około 1,2 miliona mieszkańców wobec 3,7 milionów mieszkańców Gruzji, zaś Baku ponad 2,2 miliona mieszkańców

<sup>2</sup> Zob. np. K. Complak, *Stolice państw jako zagadnienie konstytucyjne*, [w:] J. Supernat (red.), *Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 92-103; R. Czachor, *Ustrój miast stołecznych państw Europy Wschodniej (Białoruś, Mołdawia, Ukraina)*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2019, nr 5, s. 60-74.

przy niecałych 10 milionach mieszkańców Azerbejdżanu. Odnotować również należy fakt, iż w Związku Radzieckim, w wyniku rozpadu którego powstały w 1991 r. trzy omawiane państwa, samorząd terytorialny w jego europejskim rozumieniu nie funkcjonował, albowiem w schyłkowym okresie istnienia tego państwa ograniczał się do istnienia organów przedstawicielskich, nie zawierając komponentu egzekutywy – lokalne organy władzy wykonawczej podlegały i odpowiadały przed organami władzy centralnej.

## 1. Podstawowe ustawodawstwo dotyczące statusu stolic

Konstytucja Republiki Armenia z 6 grudnia 2015 r. do kwestii stołecznego Erywanu odnosi się trzykrotnie<sup>3</sup>. Art. 22 stanowi, że Erywań jest stolicą państwa. Art. 160 dotyczący realizacji polityki rządu w terenie, na szczeblu *marz*, odpowiedników województwa, stanowi w ust. 3, że specyfikę zarządu terytorialnego w Erywaniu określa ustawa. Art. 187 stanowi gwarancję funkcjonowania samorządu terytorialnego w stolicy, głosząc, że „Erywań stanowi gminę. Ustrój samorządu terytorialnego w Erywaniu określa ustawa”. Przedmiotowa ustawa, nosząca tytuł „O samorządzie lokalnym w m. Erywaniu”<sup>4</sup>, została uchwalona przez parlament 26 grudnia 2008 r., obowiązuje od 15 stycznia 2009 r. i od tego czasu była niemalże 30-krotnie nowelizowana, po raz ostatni w 2018 r.

Konstytucja Republiki Azerbejdżanu, przyjęta 12 listopada 1995 r., tylko raz wspomina o stolicy, stanowiąc w art. 22, iż jest nią Baku. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego, którego istnienie potwierdza azerbejdżańska ustawa zasadnicza w rozdziale IX, unormowane jest ustawą „O statusie municypalitetów” z dnia 2 lipca 1999 r. (z późn. zm.)<sup>5</sup> i w żaden odrębny lub szczególny sposób nie odnosi się do miasta stołecznego. Do tej pory nie została zrealizowana norma ustawy z dnia 13 czerwca 2000 r. o podziale administracyjno-terytorialnym Azerbejdżanu, która stanowi, że status prawny miasta stołecznego Baku jest uregulowany odrębnym ustawodawstwem (art. 5 ust. 9)<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> *Konstituciya Respubliki Armeniya*, <http://parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=rus> [dostęp 12.09.2023].

<sup>4</sup> *Zakon Respubliki Armeniya „O mestnom samoupravlenii v gorode Erevane”*, <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=3484&lang=rus> [dostęp 12.09.2023].

<sup>5</sup> *Zakon Azerbajdzanskoj Respubliki „O statusie municypalitetow”*, [https://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=2667&ysclid=lm3mvydz5m931272487](https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2667&ysclid=lm3mvydz5m931272487) [dostęp 12.09.2023].

<sup>6</sup> *Zakon Azerbajdzanskoj Respubliki „O administratiwnom ustrojstwie i administratiwno-territorial'nom delenii”*, [https://republic.preslib.az/ru\\_d4-69.html](https://republic.preslib.az/ru_d4-69.html) [dostęp 12.09.2023].

Ustawa zasadnicza Gruzji z dnia 24 sierpnia 1995 r. (z późniejszymi wielokrotnymi nowelizacjami)<sup>7</sup> do kwestii stolicy odnosi się wyłącznie w art. 2 dotyczącym symboli państwowych i głosi, iż „stolicą Gruzji jest Tbilisi”. Z kolei tamtejsza ustawa „Kodeks samorządu terytorialnego”<sup>8</sup> zawiera rozdział III, który w całości poświęcony jest stolicy (art. 63-84).

Wspomnieć także należy, że wszystkie trzy państwa są członkami Rady Europy i przystąpiły do EKSL. W przypadku Armenii i Azerbejdżanu stała się ona dla nich wiążąca w 2002 r., zaś w przypadku Gruzji – w 2005 r.

Zarówno w Armenii, jak i Gruzji pozycja prawna miast stołecznych regulowana jest ustawodawstwem dotyczącym samorządu lokalnego, zaś unormowania dotyczące stolic zawarte w odrębnych przepisach (w przypadku Armenii – odrębnej ustawie) traktowane są jako *legi specialii*. Brak odrębnego ustawodawstwa dotyczącego miasta stołecznego Azerbejdżanu znacznie ogranicza pole badawcze.

## 2. Postanowienia szczególne dotyczące statusu stolic

Należy odnotować, że aktualny stan prawny Erywania obowiązuje od czasu reformy konstytucyjnej z 2005 r. Wówczas to Erywań utracił status *marzu*, jednostki administracyjnej wyższego szczebla kierowanej przez gubernatora i nieposiadającej samorządu lokalnego. Wraz z wprowadzeniem samorządu lokalnego w Erywaniu, już jako municypalitetu (gminy), zlikwidowano jego 12 dotychczasowych samorządowych dzielnic funkcjonujących jako odrębne jednostki. Obecnie obowiązująca ormiańska ustawa dotycząca samorządu Erywania stanowi, iż reguluje ona kwestie „samorządu lokalnego i zarządu lokalnego”, co jest kontynuacją rozwiązań znanych w czasach radzieckich, gdy istniał dualizm, który współcześnie w pełni ma miejsce w systemie samorządu lokalnego Azerbejdżanu, zaś w przypadku Armenii ogranicza się w zasadzie do użycia starej terminologii oraz istnienia kompetencji nadzorczych w zakresie działalności samorządu rządu Armenii. Ustawa ta głosi, że organami samorządu lokalnego w Erywaniu są Rada Muncypalna oraz mer. Ustawa ta ustanowiła również podział miasta na 12 okręgów administracyjnych (dzielnic), który ma służyć „efektywniejszej samorządności i większej dostępności organów samorządu terytorialnego dla mieszkańców” (art. 86).

<sup>7</sup> *Konstituciya Gruzii*, <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36> [dostęp 12.09.2023].

<sup>8</sup> *Kodeks o mestnom samoupravlenii Gruzii*, <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2244429?publication=68> [dostęp 12.09.2023].

Konstytucja Republiki Azerbejdżanu w rozdziale IX pt. *Municipality* reguluje status prawny municypalitetów (*bələdiyyə*) jako jednostek samorządu terytorialnego. Specyfiką ich ustroju jest dysfunkcjonalny, szczątkowy samorząd terytorialny, bowiem nie włącza on organu egzekutywy, ograniczając się do istnienia wybieralnych organów uchwałodawczych. Ustawa „O statusie municypalitetów” sytuuje wręcz samorząd terytorialny poza systemem organów władzy publicznej (art. 1. ust. 1 oraz art. 14 ust. 4). Należy to jednak uznać za niezręczność sformułowania mającego na celu wskazanie odrębności organów władzy centralnej utożsamianej z państwowymi) z samorządowymi. Republika Azerbejdżanu, jej główny obszar i eksklawa Nachiczewańska Republika Autonomiczna, podzielona jest obecnie na 78 rejonów (dystryktów) i 12 miast (wśród nich Baku), w skład których z kolei wchodzi municypalitety. Miasto Baku składa się z 12 rejonów i 53 municypalitetów (dzielnic).

Aktualny ustrój samorządu terytorialnego w Gruzji wprowadzono wspomnianą ustawą w 2014 r. Wówczas też największym miastom w kraju nadano status jednostek samorządowych, wprowadzając m.in. bezpośrednio wybory monokratycznego organu egzekutywy. W kolejnych latach liczba miast posiadających ten status została zmniejszona z 12 do 5 (oprócz Tbilisi są to: Kutaisi, Batumi, Poti oraz Rustawi). Ustawa ta uchyliła moc obowiązującą m.in. wcześniejszej ustawy samorządowej i odrębnej ustawy regulującej status stołecznego Tbilisi<sup>9</sup>. Obecnie we wszystkich municypalitetach (gminach) Gruzji organ wykonawczy pochodzi z wyborów bezpośrednich – przed reformą w ten sposób wybierany był wyłącznie burmistrz Tbilisi. Gruzjska ustawa samorządowa stanowi, że status municypalitetu Tbilisi jest szczególną sytuacją prawną ustanowioną „w celu ochrony interesów państwowych i miejscowych realizowanych poprzez organy municypalitetu” (art. 63 ust. 2). Zgodnie z jej treścią, do kompetencji własnych Tbilisi należą wszystkie kompetencje przewidziane dla municypalitetów (zgodnie z art. 16 ustawy), a nadto prawo nazewnictwa ulic, dzielnic, obiektów, gospodarka wodno-ściekowa, ochrona zasobów leśnych na terenie miasta, licencjonowanie działalności taksówkarskiej (art. 64). Katalog ten, w porównaniu z katalogiem kompetencji własnych samorządu terytorialnego Erywanii, jest bardzo krótki. Do organów samorządu terytorialnego Tbilisi ustawodawca zalicza organ przedstawicielski – Zgromadzenie Tbilisi – oraz „system organów wykonawczych”, na który składają się przede wszystkim mer Tbilisi oraz rząd Tbilisi (art. 65). Ustawa daje prawo organowi stanowiącemu do ustanawiania podziału administracyjnego miasta na dzielnice.

<sup>9</sup> *The law on the capital of Georgia – Tbilisi*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2005\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2005)035-e) [dostęp 12.09.2023].

### 3. Organy stanowiące

Organem lokalnej legislatywy w Erywaniu jest Rada Muncypalna. Zgodnie z przywoływaną ustawą jej skład liczy 65 radnych, którzy wybierani są na 4-letnią kadencję w trybie przewidzianym Kodeksem Wyborczym Republiki Armenii (art. 13, 16)<sup>10</sup>. Wybierany przez Radę Muncypalną mer, o którym niżej, zwołuje posiedzenia tejże rady i przewodniczy jej obradom. Ustawa o samorządzie Erywania zawiera enumeratywną listę 36 kompetencji własnych organu stanowiącego stolicy Armenii (art. 12).

Ustawodawca przewidział możliwość ingerencji rządu Republiki Armenii w działalność erywańskiego samorządu lokalnego, wyposażając go w możliwość skrócenia kadencji Rady Muncypalnej w sytuacji, gdy organ ten nie zbiera się na posiedzeniach przez okres dłuższy niż trzy miesiące, w ciągu trzech miesięcy nie jest on w stanie przyjąć uchwał (m.in. z powodu braku quorum), w tym projektów uchwał zgłaszanych przez mera, które podlegają bezzwłocznemu procedowaniu, a także gdy Rada Muncypalna w ciągu dwóch tygodni od zwołania jej pierwszego posiedzenia nie jest w stanie wybrać mera (art. 17).

Stolica Republiki Azerbejdżanu, co potwierdza opinia Komisji Weneckiej, pozostaje jedyną europejską stolicą nieposiadającą powszechnie wybieranych władz<sup>11</sup>. Wynika to z faktu, że Baku jako całość ma jedynie system organów władzy wykonawczej, będący w istocie częścią centralnych władz państwowych podległych prezydentowi państwa. Na szczeblu dzielnic (o statusie równym muncypalitetom) również funkcjonują organy władzy wykonawczej o hierarchicznej podległości, zaś organem samorządu terytorialnego są rady muncypalitetów. Liczba radnych muncypalitetu zależy od liczby jego mieszkańców. Zgodnie z normą konstytucyjną kadencja rady trwa pięć lat. Tryb wyboru radnych samorządowych reguluje Kodeks Wyborczy Republiki Azerbejdżanu<sup>12</sup>.

Organem przedstawicielskim w stolicy Gruzji jest Zgromadzenie Tbilisi (*Sakrebulo*), którego liczbę członków i tryb wyboru określa ustawa Kodeks wyborczy<sup>13</sup>. Klauzula generalna zawarta w art. 68 ust. 2 stanowi, że organ ten ma prawo podejmować każdą przewidzianą prawem kwestię istotną dla społecz-

<sup>10</sup> *Izbiratel'nyj Kodeks Respubliki Armeniya*, <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=5479&lang=rus> [dostęp 12.09.2023].

<sup>11</sup> *Report CG (2021) 40-21AMDT Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Azerbaijan*, [https://search.coe.int/congress/pages/result\\_details.aspx?objectid=0900001680a2ceeb](https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a2ceeb) [dostęp 12.09.2023].

<sup>12</sup> *Izbiratel'nyj kodeks Azerbajdżanskoj Respubliki*, <https://msk.gov.az/en/legislation/> [dostęp 12.09.2023].

<sup>13</sup> *Izbiratel'nyj kodeks Gruzii*, <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/1557168?publication=78> [dostęp 12.09.2023].



ności lokalnej. Oprócz unormowania działalności uchwałodawczej i kontrolnej ustawa odrębnie wymienia kompetencje Zgromadzenia Tbilisi w zakresie dość osobliwym, tj. określania tras linii autobusowych, lokalizacji przystanków oraz dostępności dróg dla samochodów ciężarowych. Zgodnie z obowiązującym Kodeksem Wyborczym Gruzji organ stanowiący stolicy liczy 50 członków. Połowa radnych wybierana jest w jednomandatowych okręgach wyborczych, połowa – w wyborach proporcjonalnych w 10 okręgach wyborczych (dzielnicach), na które podzielone jest Tbilisi (art. 155 ust. 3 Kodeksu wyborczego). Na czele Zgromadzenia Tbilisi stoi przewodniczący, który wybierany jest przez jego członków. Przewodniczący organu ma trzech zastępców, w tym pierwszego zastępcę, powoływanych na jego wniosek, przez Zgromadzenie Tbilisi.

#### 4. Organy wykonawcze

Na czele lokalnej egzekutywy Erywania stoi mer, który pochodzi z wyborów pośrednich, będąc wybieranym na pierwszym posiedzeniu Rady Muncypalnej spośród jej członków większością głosów liczoną od pełnego składu izby. W przypadku, gdy jedno z ugrupowań uczestniczących w wyborach do organu stanowiącego uzyska ponad 50% mandatów, merem z mocy ustawy zostaje kandydat znajdujący się na pierwszym miejscu na liście wyborczej danego ugrupowania (art. 44 ust. 2). Kadencja mera trwa cztery lata i jest powiązana z kadencją organu stanowiącego. Ustawodawca ormiański przewidział możliwość przedterminowego odwołania mera Erywania. Grupa min. 1/3 ogólnej liczby radnych może złożyć wniosek o wotum nieufności dla mera, wskazując jednocześnie kandydaturę nowego mera, procedura ma więc charakter konstruktywnego wotum nieufności. Odwołanie dotychczasowego mera i wybór nowego dokonuje się większością głosów od ogólnej liczby deputowanych Rady Muncypalnej (art. 40). Mer Erywania może zostać pozbawiony mandatu również na mocy rozporządzenia rządu Republiki Armenii na podstawie orzeczenia Sądu Konstytucyjnego w związku z poważnym naruszeniem prawa w zakresie wykonywania obowiązków służbowych (art. 45 ust. 3). Rada Muncypalna, na wniosek mera, powołuje pierwszego zastępcę i do trzech zastępców mera. Spośród nich tylko pierwszy zastępca mera musi być radnym Rady Muncypalnej danej kadencji.

Wśród kompetencji mera Erywania, które ogółem mają typowy charakter, godne odnotowania jest „podejmowanie w zakresie swoich pełnomocnictw środków zapewniających prawa i wolności mieszkańców” a także prawo udziału w posiedzeniach rządu Republiki Armenii z prawem głosu doradcze-

go (art. 52). Na merze spoczywa zadanie powołania kierowników okręgów administracyjnych, którzy w zakresie swoich kompetencji wydają decyzje administracyjne (art. 92).

Organem nadzoru nad działalnością mera oraz organu stanowiącego jest Ministerstwo Zarządu Terytorialnego Republiki Armenii, zaś nad prawnymi aspektami ich działalności – Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Armenii (art. 105). Merowi Erywania, lecz nie Radzie Municypalnej, przysługuje prawo sądowego zaskarżenia działań lub bezczynności wskazanych organów w zakresie prowadzonego przez nie nadzoru (art. 107).

W związku z brakiem odrębnego ustawodawstwa regulującego sytuację prawną Baku odnośnie do jego systemu organów egzekutywy zastosowanie znajdują przepisy konstytucji, która stanowi, że lokalnych szefów egzekutywy powołuje i odwołuje prezydent Republiki Azerbejdżańskiej (art. 124 ust. 1-3). Dekret prezydenta dotyczący lokalnych władz wykonawczych z 6 czerwca 2012 r.<sup>14</sup> w kwestii miasta stołecznego stanowi jedynie, że zastępcy szefa władz wykonawczych również powoływani i odwoływani są przez prezydenta Republiki Azerbejdżanu (art. 2 ust. 5). Na czele systemu władzy wykonawczej Baku stoi szef bakińskiej władzy wykonawczej (*Bakı Şəhər İcra Hakimiyyəti*). W celu właściwej realizacji zadań o charakterze gospodarczym, społecznym, planowania przestrzennego i innych przy szefie władzy wykonawczej Baku funkcjonuje organ doradczy – rada, która zgodnie z przywołanym dekretem prezydenta z 2012 r. może liczyć do 25 członków. Na mocy dekretu w jej skład wchodzi szef władzy wykonawczej Baku, jego zastępcy, kierownicy municypalnych (dzielnicowych) władz wykonawczych oraz kierownicy innych jednostek miejskich powoływani przez szefa władzy wykonawczej Baku (art. 2 ust. 11-12).

Jak wspomniano, ustawodawca gruziński posługuje się pojęciem „systemu organów władzy wykonawczej” w Tbilisi, na który to składają się: mer, Rząd Tbilisi, miejskie jednostki organizacyjne oraz kierownicy dzielnic (art. 72-79). Na czele systemu egzekutywy gruzińskiej stolicy stoi mer, organ monokratyczny, wybierany w lokalnych wyborach bezpośrednich na 4-letnią kadencję. Kadencja mera jest co do zasady powiązana z kadencją Zgromadzenia Tbilisi, co oznacza, że przypadku przedterminowego opróżnienia stanowiska mera kadencja jego następcy jest odpowiednio krótsza, trwając do końca kadencji organu uchwałodawczego. Na wniosek mera Zgromadzenie Tbilisi powołuje pierwszego wicemera i wicemerów. W przedmiocie ich odwołania decyzja należy wyłącznie do mera.

<sup>14</sup> Decree of the President of the Republic of Azerbaijan „Regulations on Local Executive Authorities”, <https://baku-ih.gov.az/en/legislation2.html> [dostęp 12.09.2023].



Mer bezpośrednio oraz poprzez podległe sobie jednostki prowadzi bieżącą politykę zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalne (art. 73). Kolejnym organem lokalnej egzekutywy jest Rząd Tbilisi, który, jak stanowi ustawa, „jest kolegialnym organem egzekutywy, który w zakresie swoich kompetencji [...] zapewnia wykonywanie decyzji Zgromadzenia Tbilisi” (art. 74). W jego skład wchodzi: mer, jako szef Rządu Tbilisi, i jego zastępcy, kierownicy miejskich jednostek organizacyjnych (niesprecyzowanych w ustawie) oraz kierownicy dzielnic. Zadaniem Rządu Tbilisi jest m.in. koordynacja działań poszczególnych miejskich jednostek organizacyjnych i urzędów dzielnicowych, zapewnienie realizacji aktów prawa miejscowego uchwalonych przez Zgromadzenie Tbilisi oraz zarządzanie majątkiem komunalnym (art. 75).

W dzielnicach Tbilisi funkcjonują urzędy dzielnicowe, na czele których stoją kierownicy dzielnic (*gamgeoba*), powoływani przez mera za zgodą Zgromadzenia Tbilisi. Kierownicy urzędów dzielnicowych są organami w sensie administracyjnoprawnym – w zakresie swoich kompetencji wydają decyzje administracyjne (art. 80). Kierownicy dzielnic wspomagani są przez organy doradcze – rady dzielnicowe. Poszczególni kierownicy dzielnic przygotowują dla rządu Tbilisi dokumenty dotyczące potrzeb i priorytetowych kwestii dla dzielnic miasta.

## Podsumowanie

Krótki przegląd rozwiązań ustrojowych przewidzianych dla stolic państw Kaukazu Południowego unaocznia różnorodność dostępnych modeli nie tylko funkcjonowania tychże miast, lecz i ogółem ustroju samorządu terytorialnego. Demokratyzacja, decentralizacja i wzmacnianie samorządu terytorialnego w tych państwach postępuje odmiennie, przy czym największy postęp dotyczy Republiki Armenii i Gruzji. Ustrój Erywania i Tbilisi jako miast stołecznych i zdecydowanie największych ośrodków miejskich w tych państwach gwarantuje właściwe realizowanie zasady samorządności. Rozwiązania ustrojowe są tym niemniej w obu tych państwach odmiennie i dotyczą głównie organu wykonawczego – w Tbilisi funkcjonuje rozbudowana egzekutywa i pochodzący z wyborów pośrednich mer. W Erywaniu egzekutywa ma charakter monokratyczny.

W ocenie Komisji Weneckiej reformy samorządu terytorialnego wdrażane w Republice Armenii, w tym konsolidacja jednostek administracyjno-terytorialnych, zasługują na pozytywną ocenę. Dotyczy ona również sytuacji prawnej i faktycznej stołecznego Erywania. Wskazuje się, że zakres realizowanych kompetencji, posiadane środki finansowe, zasoby ludzkie i infrastrukturalne

pozwalają na stwierdzenie, że funkcjonuje w nim samorządność lokalna<sup>15</sup>. Podobnie ocenia ona stan samorządu lokalnego, w tym miasta stołecznego, w Gruzji<sup>16</sup>. Jedynie w przypadku stolicy Azerbejdżanu nie ma odrębnych regulacji jego statusu prawnego oraz realizacji zasady samorządności lokalnej.

---

<sup>15</sup> *Report CPL (2021) 40-02 final, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Armenia*, <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-application-of-the-european-charter-of-local-self-go/1680a288a5> [dostęp 12.09.2023].

<sup>16</sup> *Report CG35 (2018) 18 final, Local and regional democracy in Georgia*, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-georgia-monitoring-committee-rapporteu/16808e551a> [dostęp 12.09.2023].