

Igor Ksenicz

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Instytut Kultury Europejskiej,
ul. Kostrzewskiego 5-7, 62-200 Gniezno;

e-mail: igor.ksenicz@amu.edu.pl; ORCID: 0000-0002-5286-0040

SAMORZĄD TERYTORIALNY W GRUZJI

Streszczenie: Celem artykułu jest prezentacja samorządu terytorialnego w Gruzji. Wśród państw postsowieckich, które nie są członkami UE, Gruzja może się pochwalić największym zaawansowaniem w reformowaniu władz lokalnych i regionalnych. Nie oznacza to jednak, że proces decentralizacji został zakończony. Hamują go przede wszystkim brak dochodów własnych samorządów oraz ograniczenia natury politycznej. W celu oceny stanu rozwoju samorządu terytorialnego w Gruzji autor dokonał przeglądu ustawodawstwa oraz analizy komunikatów prasowych, danych statystycznych i raportów eksperckich. Posłużył się również studium przypadku byłego burmistrza Tbilisi Gigiego Ugulawy.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, Gruzja, decentralizacja, władze lokalne i regionalne, finanse lokalne.

LOCAL GOVERNMENT IN GEORGIA

Abstract: The aim of the article is to present the local government in Georgia. Among post-Soviet, non-EU states, Georgia may be praised for the greatest progress in reforming local and regional authorities. It does not mean, however, that the decentralisation process is over. It has been blocked mainly by the lack of own incomes of local governments and limitations of a political nature. In order to assess the state of development of local government in Georgia, the author has made a review of legislation and an analysis of press releases, statistical data and reports of experts. He also used a case study of the former mayor of Tbilisi, Gigi Ugulava.

Keywords: local government, Georgia, decentralisation, local and regional authorities, local finances.

Zagadnienie władzy lokalnej i regionalnej w Gruzji było już przedmiotem badań polskich naukowców. Podkreślić należy przede wszystkim dorobek prof. Pawła Swianiewicza, który koncentrował się w swoich pracach na reformie terytorialnej (Swianiewicz 2009, 2015). Z polskiego punktu widzenia tematyka samorządowa w Gruzji powinna budzić zainteresowanie przynajmniej z dwóch przyczyn. Po pierwsze, od 2003 r., czyli od momentu wybuchu „rewolucji róż” w Tbilisi, obserwuje się w Polsce wzrost zainteresowania Kaukazem, zwłaszcza w sferze politycznej, turystycznej i kulturalnej¹. Po drugie, wsparcie reform w obszarze

¹ Na naszym rynku wydawniczym pojawiło się wiele książek o tematyce gruzińskiej i, szerszej, kaukaskiej autorstwa polskich dziennikarzy, by wspomnieć tylko: Annę Dziewit-Meller i Marcina Mellera (*Gaumarżos!*), Macieja Jastrzębskiego (*Kłątwa gruzińskiego tortu*) czy Woj-

administracji publicznej w Gruzji należy do priorytetów programu współpracy rozwojowej finansowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP. Polscy eksperci od ponad dekady przekazują gruzińskim władzom lokalnym i centralnym swoją wiedzę w zakresie samorządu i polityki regionalnej. Realizowana jest również współpraca terytorialna, międzygminna i międzyregionalna. Co ciekawe, z dostępnych danych wynika, że partnerstw polsko-gruzińskich jest więcej niż na przykład polsko-mołdawskich związków bliźniaczych. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) z Polski nawiązały przynajmniej 15 relacji partnerskich z podmiotami gruzińskimi, przy czym są to z pewnością informacje niepełne, ponieważ dotychczasowe badania współpracy zagranicznej polskich samorządów miały charakter sondażowy (Fuksiewicz, Łada i Wenerski 2012; Taczyńska 2013).

Celem artykułu jest syntetyczna prezentacja samorządu terytorialnego w Gruzji w perspektywie prawno-instytucjonalnej na podstawie dostępnych materiałów, głównie anglojęzycznych. Autor postara się udzielić odpowiedzi na pytanie, czy Gruzja wyróżnia się na tle innych państw powstałych w wyniku rozpadu ZSRR, jeśli chodzi o transformację władz lokalnych i regionalnych. Warto już na wstępie zaznaczyć, że gruziński model samorządu terytorialnego, który uzyskano w drodze dotychczasowych reform, na pewno nie jest ostateczny i będzie podlegał dalszej ewolucji. Jej kierunek wyznaczą zapewne interesy polityczne kolejnych ekip rządzących w Tbilisi.

Podstawy konstytucyjne

Konstytucja Gruzji (Gralak 2015) została uchwalona przez gruziński parlament 24 sierpnia 1995 r. Według jej art. 1 ust. 1 Gruzja jest państwem unitarnym, przy czym art. 2 ust. 3 stanowi, że ustrój państwowo-terytorialny zostanie określony zgodnie z zasadą podziału władz w drodze ustawy konstytucyjnej po całkowitym przywróceniu jurysdykcji Gruzji nad całym terytorium kraju, co w obecnej sytuacji jest mało prawdopodobne².

Stosownie do art. 2 ust. 4 obywatele Gruzji zarejestrowani³ w jednostkach terytorialnych rozstrzygają sprawy o znaczeniu lokalnym za pośrednictwem

ciecha Góreckiego (*Planeta Kaukaz, Toast za przodków*). Przed 2003 r. z Kaukazem zapoznawali polskiego czytelnika klasyki reportażu: Ryszard Kapuściński (*Imperium*) i Wojciech Jagielski (*Dobre miejsce do umierania*).

² W wyniku konfliktów zbrojnych w Abchazji i Południowej Osetii rząd w Tbilisi utracił na początku lat 90. XX w. kontrolę nad tymi regionami. Separatyści osetyjscy i abchascy, wspierani przez Federację Rosyjską, ogłosili niepodległość odpowiednio w latach 1991 i 1992, jednak społeczność międzynarodowa w zdecydowanej większości uznaje samozwańcze republiki za terytorium gruzińskie. Do 2004 r. władze w Tbilisi tylko formalnie sprawowały jurysdykcję nad Adżarią. Faktycznie rząd Gruzji odzyskał władzę nad autonomiczną republiką dopiero po ustąpieniu lidera miejscowych separatystów, Asłana Abaszydzego, który pod groźbą interwencji wojskowej uległ prezydentowi Micheilowi Saakaszwilemu i zbiegł do Moskwy.

Konflikty abchaski i osetyjski mają obecnie status zamrożonych, chociaż zdarzały się okresy, kiedy walki wybuchały na nowo. Do fazy „gorącej” konflikt osetyjski powrócił podczas tzw. wojny pięciodniowej między Rosją i Gruzją w sierpniu 2008 r.

³ Chodzi zapewne o zameldowanie.

samorządu terytorialnego, bez uszczerbku dla suwerenności państwa i w zgodzie z ustawodawstwem. Ponadto organy władzy państwowej wspierają rozwój samorządności lokalnej.

Ustawa zasadnicza przewiduje autonomię dwóch regionów, Adżarii i Abchazji. Artykuł 3 ust. 3–4 stanowią, że status tych republik autonomicznych zostanie określony ustawami konstytucyjnymi. Odpowiednie akty prawne zostały przyjęte przez parlament Gruzji dla Abchazji w 2000 r.⁴, a dla Adżarii w 2008 r. Zgodnie z art. 3 ust. 5 osobna ustawa organiczna ma określić status nadmorskiego miasta Lazika⁵.

Obecnie Parlament Gruzji ma tylko jedną izbę. Artykuł 4 ust. 1 konstytucji przewiduje, że po stworzeniu na całym terytorium państwa odpowiednich warunków i utworzeniu organów samorządu terytorialnego parlament będzie się składać z dwóch izb – Rady Republiki i Senatu. Przepis art. 4 ust. 3, który określa procedurę wyboru, jest dosyć enigmatyczny. Stanowi, że Senat składa się z członków wybranych w Autonomicznej Republice Abchazji, Autonomicznej Republice Adżarii i innych jednostkach terytorialnych Gruzji oraz z pięciu senatorów powołanych przez prezydenta Gruzji. Zestawienie obu tych przepisów uprawnia do stwierdzenia, że przyszły Senat będzie izbą częściowo samorządową.

Konstytucja została uchwalona przed ratyfikacją Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Gruzja przystąpiła do tej umowy w 2002 r., a ratyfikowała ją dwa lata później. Karta weszła w życie na terytorium tego państwa z dniem 1 kwietnia 2005 r., przy czym władze w Tbilisi zastrzegły w dokumencie ratyfikacji, że do momentu odzyskania pełnej jurysdykcji nad terytorium Abchazji i Regionu Cchinwali (Osetii Południowej) Gruzja zrzeka się odpowiedzialności za wykonywanie obowiązków wynikających z traktatu na tych obszarach (Declaration...).

Rozdział VII¹ „Samorząd terytorialny”⁶ został dodany do gruzińskiej ustawy zasadniczej w 2010 r. Składa się on z trzech artykułów. Artykuł 101¹ dotyczy kwestii ustrojowych. W ust. 1 zd. 1 mowa jest o tym, że tryb tworzenia i funkcjonowania organów przedstawicielskich i wykonawczych JST określa ustawa organiczna⁷. Organy wykonawcze są odpowiedzialne przed organami przedstawicielskimi. Członkowie tych ostatnich, *sakrebulo*⁸, wybierani są przez obywa-

⁴ W Tbilisi rezyduje Rząd Autonomicznej Republiki Abchazji uznający zwierzchnictwo Gruzji.

⁵ W 2011 r. prezydent M. Saakaszwili zainicjował budowę miasta na granicy ze zbuntowaną Abchazją, które miało stać się drugim, po stolicy, największym miastem Gruzji. Z Laziki chciano stworzyć hub transportowy na Morzu Czarnym, w którym na potrzeby transakcji handlowych obowiązywałoby prawo anglosaskie. Pomysł zarzucono po przegranych przez partię Saakaszwilego wyborach parlamentarnych w 2012 r.

⁶ W angielskim tłumaczeniu Konstytucji Gruzji (Constitution...) tytuł rozdziału brzmi „Local Self-Government”, właściwsze wydaje się zatem polskie tłumaczenie „samorząd lokalny”. Sformułowanie „samorząd terytorialny” zostało użyte przez autorów polskiego przekładu opublikowanego przez Wydawnictwo Sejmowe.

⁷ Ustawa zwykła zostaje uchwalona, jeśli za jej przyjęciem opowiedziały się nie mniej niż połowa obecnych na sali członków parlamentu, tymczasem uchwalenie ustawy organicznej wymaga bezwzględnej większości wszystkich członków parlamentu.

⁸ Słowo to oznacza dosłownie zgromadzenie, chociaż w polskiej wersji Konstytucji Gruzji przetłumaczono je jako „Rada Miejska”. Właściwsze byłoby określenie „rada gminy”.

teli Gruzji, zarejestrowanych w obrębie danej jednostki terytorialnej w wyborach bezpośrednich, powszechnych, równych i w głosowaniu tajnym. Tryb powołania, likwidacji oraz zmiany granic administracyjnych JST również określa ustawa organiczna. W przypadku likwidacji lub zmiany granic administracyjnych powinny zostać przeprowadzone konsultacje z zainteresowaną JST.

Artykuł 101² reguluje kwestię kompetencji samorządu terytorialnego. Zgodnie z ust. 1 JST wyposażona jest w oddzielne od przysługujących organom państwowym kompetencje i zadania. Jednostka samorządu terytorialnego realizuje zadania własne i zlecone. Podstawowe zasady określania kompetencji i zadań jednostek samorządu terytorialnego reguluje ustawa organiczna. Zadania własne JST wykonuje zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem Gruzji, samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Ponadto zadania własne określone w ustawie organicznej mają charakter wyłączny. Ustęp 3 ustanawia domniemanie kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego, JST ma bowiem prawo z własnej inicjatywy podejmować decyzje we wszystkich sprawach, które zgodnie z ustawodawstwem Gruzji nie należą do kompetencji innego organu władzy i nie są zakazane ustawą. W odniesieniu do zadań zleconych organy państwa mogą przekazywać określone uprawnienia i obowiązki na rzecz JST na mocy ustaw lub porozumień, jedynie gdy równocześnie przekazują odpowiednie zasoby materialne i finansowe, których wysokość określa ustawa.

Posiadanie przez JST własnego majątku i własnych środków finansowych jest gwarantowane przez konstytucję. Zgodnie z art. 101³ ust. 2 decyzje podjęte przez organy JST są wiążące na obszarze danej jednostki. Ust. 3 poświęcony jest nadzorowi nad samorządem terytorialnym. Konstytucja odsyła w tym miejscu do ustawy szczegółowej, wskazuje jednak na cele nadzoru. Pierwszym jest zapewnienie zgodności aktów prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego z ustawodawstwem Gruzji oraz należyte wykonywanie przekazanych uprawnień. Nadzór państwowy powinien być sprawowany ponadto w sposób zgodny z jego celem. Zatem kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym w Gruzji jest legalność, a w przypadku zadań zleconych – również celowość.

Kodeks samorządu lokalnego

Działalność samorządu lokalnego w Gruzji reguluje ustawa organiczna z dnia 5 lutego 2014 r. Kodeks samorządu lokalnego (Organic...; dalej: kodeks), która uchyliła ustawę organiczną o samorządzie lokalnym z 1997 r. Kodeks jest obszernym aktem prawnym, dlatego w tym miejscu przedstawione zostaną jedynie najważniejsze jego przepisy.

W myśl kodeksu samorząd lokalny jest prawem i zdolnością obywateli Gruzji zarejestrowanych w jednostkach samorządowych do rozwiązywania, na gruncie ustawodawstwa Gruzji, problemów lokalnych przez władze lokalne przez nich wybrane. Wspomnianymi jednostkami samorządowymi są gminy. Gmina (*municipalitetis*) jest miejscowością (*twitmmartweli kalaki*; miastem samorządowym) z granicami administracyjnymi lub zbiorem miejscowości (*twitmmartweli temi*; gromadą samorządową) z granicami administracyjnymi i centrum

administracyjnym, czyli siedzibą lokalnych władz⁹. Gmina ma pochodzącą z wyborów reprezentację i organy wykonawcze, zarejestrowanych mieszkańców oraz własny majątek, budżet i dochody. Gmina jest niezależną osobą prawną prawa publicznego.

Artykuł 4 określa rodzaje jednostek osadniczych w Gruzji. Są nimi: wsie, miasteczka i miasta. Kodeks opisuje również szczegółowe kryteria poszczególnych kategorii miejscowości¹⁰. Spod jurysdykcji władz lokalnych wyłączone są wolne strefy ekonomiczne.

Ani konstytucja, ani kodeks nie wprowadziły wprost do gruzińskiego systemu prawnego zasady decentralizacji. Artykuł 7 ust. 1 kodeksu stanowi, że relacje pomiędzy państwem i organami gminnymi opierają się na zasadzie wzajemnej współpracy. W tej samej jednostce redakcyjnej znalazł się przepis (ust. 4) przyznający prawo do skargi sądowej na akty administracyjne i działania, które ograniczają realizację przez gminy ich zadań zagwarantowanych przez ustawodawstwo gruzińskie.

W art. 15 kodeks powtarza, a w kolejnych artykułach szczegółowo reguluje zadania własne i zlecone. Delegacja tych ostatnich przez władze państwowe lub władze republik autonomicznych wymaga zapewnienia odpowiednich środków materialnych i finansowych. Zadania własne gminy są ich zadaniami wyłącznymi. Należą do nich m.in.: przyjmowanie budżetu, zarządzanie majątkiem gminnym, zarządzanie lokalnymi zasobami naturalnymi, stanowienie podatków lokalnych, zagospodarowanie przestrzenne, rozwój infrastruktury gminnej, gospodarka odpadami, wodociągi i kanalizacja, nauczanie przedszkolne, drogi i komunikacja gminna, targowiska, wydawanie pozwoleń na budowę. Zlecenie gminie zadania przez władze państwowe lub republiki autonomicznej możliwe jest w drodze przyjęcia aktu prawnego bądź porozumienia. W celu koordynacji swoich działań gmina może tworzyć niekomercyjne osoby prawne, samodzielnie lub wspólnie z innymi gminami. Gruzkańskie gminy są również uprawnione do tworzenia związków w celu realizacji swoich zadań oraz do prowadzenia współpracy z zagranicznymi władzami samorządowymi zgodnie z konwencją madrycką i prawem krajowym.

Organem przedstawicielskim gminy jest *sakrebulo*, czyli rada, wybierana na czteroletnią kadencję w wyborach bezpośrednich, powszechnych, równych i tajnych¹¹. Czynne prawo wyborcze mają obywatele zameldowani w danej gminie. Rada posiada prezydium (przewodniczący i zastępcy¹²), komisje tematyczne oraz frakcje grupujące radnych. Warto zaznaczyć, że kodeks przewiduje maksymalną

⁹ Zaproponowana przez autora terminologia ma charakter uznaniowy. W angielskim tłumaczeniu ustawy zastosowano następujące sformułowania: *municipality* (oznaczające wszystkie gminy), *city* (oznaczające miasto), *community* (oznaczające gminę wiejską). Dla uniknięcia nieporozumień autor sugeruje polskie tłumaczenie odpowiednio jako: gmina, miasto, gromada.

¹⁰ Gwoli przykładu, co do zasady miastem może być miejscowość licząca co najmniej 5 tys. mieszkańców.

¹¹ Wybory samorządowe w Gruzji mają mieszany charakter. Część mandatów obsadzana jest w drodze wyborów proporcjonalnych, część – w okręgach jednomandatowych.

¹² Jeden albo dwóch w gminach liczących powyżej 100 tys. wyborców.

liczbę (pięć) komisji¹³, które rada może powołać. Zgodnie z art. 30 ust. 7 kodeksu zakazane jest tworzenie frakcji według kryteriów: narodowych, religijnych, zawodowych, osobistych czy terytorialnych (związanych z miejscem zamieszkania). W przeciwieństwie do polskich rozwiązań gruzińskie rady gmin dysponują własnym aparatem pomocniczym (administracją), którego szefa i pracowników powołuje przewodniczący rady. Ten ostatni wybierany jest ze składu rady bezwzględną większością głosów, a jego zadania są zbliżone do obowiązków polskiego przewodniczącego rady gminy. Bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom Gruzji, którzy ukończyli 21 lat. Mandat gruzińskiego radnego ma wolny charakter – nie jest on związany instrukcjami wyborców. Co do zasady deputowani do *sakrebulo* pełnią swoją funkcję społecznie. Wyjątek stanowią tzw. funkcjonariusze rady, do których zalicza się przewodniczącego, jego zastępców, szefów komisji oraz szefów frakcji. Ta grupa radnych otrzymuje wynagrodzenie za pracę w samorządzie.

Organem wykonawczym w gromadach jest *gamgebeli*, czyli wójt, a w miastach burmistrz. Wójtowie i burmistrzowie wybierani są na czteroletnią kadencję w powszechnych i równych wyborach. Aby zwyciężyć, kandydat musi uzyskać minimum 50% głosów. Jeżeli żaden z pretendentów nie zdobędzie wymaganej liczby głosów, zarządzana jest druga tura wyborów. Kandydatów obowiązuje cenzus wieku (25 lat) oraz pięcioletni domicyl. Aparatem pomocniczym wójta jest *gamgeoba* (urząd gromady), a burmistrza – urząd miasta. Wójt/burmistrz może zostać odwołany ze stanowiska na wniosek co najmniej połowy radnych lub 20% wyborców gminy. Wniosek poddaje się pod głosowanie rady. Odwołanie wójta/burmistrza wymaga większości dwóch trzecich radnych. Kodeks wprowadza kategorię tzw. funkcjonariuszy urzędu gromady/miasta, do których zalicza się: wójta/burmistrza, pierwszego zastępcę, zastępcę oraz kierowników jednostek organizacyjnych urzędu. Liczba funkcjonariuszy nie może przewyższać 13.

Specjalny status ma miasto Tbilisi. Organy wykonawcze samorządu stolicy Gruzji mają bardziej skomplikowany charakter. Są one zespolone w urządzie miasta Tbilisi. Na stoliczny magistrat składają się: burmistrz Tbilisi, zarząd Tbilisi, jednostki organizacyjne urzędu miasta oraz urzędy (*gamgeoba*) dzielnic Tbilisi. Najwyższym organem wykonawczym jest burmistrz, który stoi jednocześnie na czele zarządu Tbilisi. Zarząd jest organem kolegialnym, w skład którego wchodzi: burmistrz, pierwszy zastępca (wiceburmistrz), zastępcy, kierownicy jednostek organizacyjnych urzędu miasta (z wyłączeniem tych, którzy odpowiadają za kontrolę i nadzór) oraz wójtowie (*gamgebeli*) dzielnic. Ci ostatni mianowani są przez burmistrza za zgodą rady miasta Tbilisi. Dzielnice stolicy nie mają organów przedstawicielskich.

Kodeks przewiduje kilka form bezpośredniego udziału obywateli w samorządzie lokalnym. Należą do nich: walne zgromadzenie miejscowości, petycja, rada doradców cywilnych, udział w sesjach rady gminy i komisjach rady oraz wysłuchiwanie sprawozdań z pracy wójta/burmistrza i radnych. Walne zgromadzenie miejscowości ma jedynie rekomendacyjny charakter. W skład rady doradców

¹³ Wyjątkiem jest rada miasta Tbilisi, która może utworzyć do 11 komisji.

cywilnych przy wójcie/burmistrzu lub wójcie dzielnicy wchodzi przedstawiciele przedsiębiorców, sektora pozarządowego oraz mieszkańców.

Nadzór nad działaniami organów gminy sprawuje premier Gruzji. Organ nadzoru w terminie 15 dni od ogłoszenia uchwały w dzienniku urzędowym przesyła radzie gminy opinię prawną. W przypadku negatywnej opinii rada gminy ma 15 dni na ustosunkowanie się do niej. Jeżeli rada gminy nie przychyliła się do opinii, organ nadzoru w terminie 15 dni może zaskarżyć uchwałę do sądu. Jeżeli sąd przyzna rację organowi nadzoru, gmina może złożyć apelację. Samorząd lokalny w Gruzji podlega również kontroli państwowej służby audytu.

Władze gruzińskie nie zdecydowały się na wprowadzenie samorządu na poziomie ponadlokalnym. Regionami zarządzają pełnomocnicy państwowi – gubernatorzy. Działają przy nich regionalne rady doradcze, które są organami konsultacyjnymi gmin. Rady powołano w celu uwzględnienia interesów wspólnot lokalnych w planowaniu i wdrażaniu polityki rozwoju. W skład regionalnych rad doradczych wchodzi gubernator, wójtowie/burmistrzowie oraz przewodniczący i zastępcy przewodniczących rad gmin z regionu. Przyjmują one niewiążące rekomendacje.

Reformy administracyjne

Tak jak inne państwa powstałe w wyniku rozpadu ZSRR, Gruzja odziedziczyła po władzy radzieckiej małe jednostki bazowego szczebla podziału administracyjnego: przy powierzchni czterokrotnie mniejszej od Polski (niecałe 70 tys. km²) do 2006 r. kraj dzielił się na blisko 1 tys. gmin. Nie uwzględniając Tbilisi, średnia liczba mieszkańców gminy wynosiła 3200. Ponad 20% gmin liczyło mniej niż 1 tys. mieszkańców. Pośredni szczebel administracji stanowiło niespełna 70 rejonów, a poziom subpaństwowy – 12 regionów. Należy przy tym zaznaczyć, że tylko gminy miały charakter samorządowy. Na szczeblu rejonowym i regionalnym funkcjonowała jedynie administracja państwowa.

W wyniku „rewolucji róż” na przełomie 2003 i 2004 r. władzę w Gruzji przejęła grupa prozachodnich reformatorów skupionych wokół Micheila Saakaszwilego i jego partii Zjednoczony Ruch Narodowy (ZRN). Nowa ekipa rządząca bardzo szybko zadeklarowała rozpoczęcie prac nad reformą administracyjną. Już 6 lutego 2004 r., a więc ledwie miesiąc po wyborze na prezydenta, Saakaszwili oświadczył, że rząd opracował projekt ustawy samorządowej. Zgodnie z deklaracją głowy państwa wszystkie organy na poziomie podstawowym miały pochodzić z wyborów bezpośrednich. Przewidywano również, że na kolejnym etapie reformy wprowadzona zostanie wybieralność gubernatorów regionów („Government...” 2004). Zapowiedzi prezydenta okazały się przedwcześnie. Projekt ustawy, przygotowany przez komisję specjalną składającą się z reprezentantów rządu, parlamentu oraz organizacji pozarządowych, przedstawiono dopiero w listopadzie 2005 r. Ustawa została uchwalona 16 grudnia 2005 r. Na mocy nowych przepisów gminy zastąpiły rejony. Powstały w ten sposób 64 gminy oraz 5 miast, które liczyły średnio blisko 60 tys. mieszkańców (Swianiewicz 2009). Jak się jednak okazało, zwiększeniu obszaru gmin nie towarzyszyło przekazanie zadań ani zwiększenie

dochodów samorządów (Swianiewicz 2015). Wbrew wcześniejszym zapowiedziom prezydenta ustawa wprowadziła pośrednie wybory wójtów i burmistrzów. Reforma wzbudzała kontrowersje już na etapie prac legislacyjnych. Przeciwnicy nowych rozwiązań argumentowali, że zwiększając rozmiary gmin, samorząd oddala się od obywateli. Wytykano również fakt, że ZRN nie dotrzymał słowa, rezygnując z bezpośredniej elekcji wójtów i burmistrzów, co w konsekwencji czyniło przewodniczącego rady gminy organem dominującym w lokalnym samorządzie. Przewodniczący komisji specjalnej Wano Chuchunaiszwili przekonywał, że reforma w tym kształcie będzie mniej kosztowna, krótkotrwała i prosta. Nie wykluczał przy tym dalszych zmian w przyszłości. Trudno nie zgodzić się z komentarzem jednej z ekspertek pozarządowych uczestniczących w pracach komisji. Zdaniem Any Dolidze z Gruzińskiego Stowarzyszenia Młodych Prawników władze chciały upiec dwie pieczenie na jednym ogniu. Z jednej strony pragnęły zademonstrować wolę reform społeczności międzynarodowej i własnym obywatelom, a z drugiej utrzymać dotychczasowe scentralizowane zarządzanie („Draft...” 2005). Potwierdza ten pogląd wypowiedź ambasadora USA w Gruzji Johna Teffta, który na posiedzeniu Narodowego Stowarzyszenia Władz Lokalnych 28 listopada 2006 r. oświadczył, że należy pochwalić rząd za rewolucję, którą przeszedł gruziński samorząd lokalny („U.S....” 2006).

W 2012 r. władzę w Gruzji w przejęło opozycyjne wobec ZRN i Saakaszwilego ugrupowanie Gruzińskie Marzenie (GM), na czele którego stoi oligarcha Bidzina Iwaniszwili. W lutym 2013 r. rząd Iwaniszwilego przedstawił propozycję kolejnej reformy administracyjnej, która miała wzmocnić samorządność lokalną i promować większe zaangażowanie obywateli w procesy decyzyjne. Postulowano m.in. powszechne wybory organów wykonawczych JST¹⁴, wprowadzenie samorządu pomocniczego zbliżonego do polskich sołectw, zwiększenie liczby gmin do ponad 200, powołanie pośredniego samorządu regionalnego¹⁵ oraz udział samorządów w podatkach dochodowych („Govt...” 2013). Projekt ustawy trafił pod obrady parlamentu w listopadzie 2013 r., przy czym nie uwzględniał on kwestii finansowych. Te miały zostać uregulowane osobną ustawą przygotowaną przez Ministerstwo Finansów („Local...” 2013).

Nowelizacja wywołała burzliwą dyskusję społeczną. W grudniu 2013 r. głos w sprawie projektu ustawy zabrał nawet prawosławny patriarcha Gruzji Elias II, który nazwał inicjatywę zagrożeniem prowadzącym do dezintegracji państwa. Katolikos oświadczył zdecydowanie: „[N]igdy jej [ustawy] nie zaakceptujemy i zrobimy wszystko, co możliwe, aby jej nie wdrożono” („Orthodox...” 2013). Podobne argumenty wysuwali politycy opozycji pozaparlamentarnej, przy czym nawet ZRN zarzuty o federalizację uznawał za całkowicie bezzasadne. Patriarcha Elias II cieszy się jednak w Gruzji ogromnym szacunkiem, nie dziwi zatem fakt,

¹⁴ Do tego momentu tylko burmistrz Tbilisi był wybierany przez mieszkańców, w pozostałych gminach wójtów/burmistrzów wybierała rada.

¹⁵ W skład rad regionalnych mieli wejść przedstawiciele rad gmin. Przewidywano, że gubernatora będzie mianować rząd spośród trzech kandydatów przedstawionych przez radę regionalną. Odpowiedzialny za projekt reformy minister rozwoju regionalnego i budownictwa Dawit Narmania nie wykluczał bezpośrednich wyborów gubernatorów w przyszłości.

że ostateczne zapisy kodeksu zostały zmienione. Wprowadzono powszechne wybory wójtów i burmistrzów, przy czym liczba miast wzrosła do 12¹⁶, chociaż pierwotnie zakładano 18. Zrezygnowano ze zwiększenia liczby gmin oraz utworzenia samorządu regionalnego, powołując na jego miejsce substytut w postaci regionalnych rad doradczych.

Do kolejnych przekształceń w administracji samorządowej w Gruzji doszło w 2017 r. Dnia 30 czerwca parlament przegłosował poprawki do kodeksu pozbawiające statusu miast miejscowości, które uzyskały go trzy lata wcześniej. Oznaczało to ponowne połączenie z odpowiednimi gromadami „obwarzankowymi”. Inicjatorzy poprawek z GM argumentowali, że reforma z 2014 r. nie spełniła pokładanych w niej oczekiwań – zamiast generować rozwój lokalny w podzielonych gminach, podwoiły się koszty administracji („Parliament...” 2017). Nowelizację zawetował prezydent Giorgi Margwelaszwili, który uznał, że osłabi ona znaczenie wyborów lokalnych. Skrytykował również pospieszne przyjęcie poprawek, dodając, że ich zatwierdzenie na trzy miesiące przed wyborami samorządowymi jest sprzeczne z rekomendacjami międzynarodowych partnerów Gruzji („President...” 2017). Parlament odrzucił jednak weto.

Dnia 5 marca 2018 r. w gruzińskim parlamencie odbyła się prezentacja *Narodowej wizji samorządu lokalnego i decentralizacji w Gruzji*. Jej konsultantami są UNDP (United Nations Development Programme – Program Rozwoju ONZ) oraz rządy Szwajcarii i Austrii. Zgodnie z dokumentem do 2025 r. wydatki JST wzrosną do 7% PKB¹⁷. Premier Giorgi Kwirikaszwili dodał podczas uroczystej prezentacji dokumentu, że regiony powinny być uprawnione do podejmowania własnych decyzji. Może to oznaczać, że w Gruzji pojawi się samorząd regionalny („Ruling...” 2018).

Problemy samorządu terytorialnego w Gruzji

Podstawową bolączką samorządu terytorialnego w Gruzji jest brak własnych źródeł finansowych. Zgodnie z danymi OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) za 2013 r. gruzińskie budżety lokalne składały się: w 64,1% z dotacji i subwencji rządowych, w 22,3% z podatków, w 13,6% z innych źródeł (OECD/UCLG 2016), przy czym w strukturze całkowitych dochodów JST dochody własne stanowiły jedynie 5%. Dla porównania w Polsce w latach 2006–2011 udział dochodów własnych w budżetach gmin wynosił 45% (Skorupska i Zasztowt 2014a). Powołując się znowu na dane OECD, udział wydatków JST w gruzińskich wydatkach publicznych w 2013 r. wyniósł 20,3%. Analogiczny współczynnik dla Polski w 2014 r. osiągnął poziom 29,4% (Misiąg 2015). Różnica w wydatkach JST na korzyść Polski nie jest przytłaczająca, należy jednak mieć na uwadze fakt,

¹⁶ Do 2014 r. status miast miały: Tbilisi, Kutaisi, Rustawi, Poti i Batumi. Zgodnie z nowelizacją uzyskały go również: Zugdidi, Telawi, Mccheta, Gori, Achalcycze, Ambrolauri i Ozurgeti. Oznaczało to jednoczesne utworzenie wokół miast gromad „obwarzankowych”.

¹⁷ Zgodnie z danymi OECD w 2013 r. wydatki JST w Gruzji stanowiły 5,9% PKB (OECD/UCLG 2016).

że we wspomnianych 20,3% dla Gruzji większość stanowią wydatki na realizację zadań zleconych. Eksperti OECD postawili trafną diagnozę: mimo pełnej autonomii w planowaniu swoich budżetów brak dochodów własnych samorządów stanowi główną przeszkodę dla decentralizacji w Gruzji (OECD/UCLG 2016).

Innym problemem, z którym borykają się gruzińskie samorządy, jest niskie zaufanie do władz lokalnych. Badania opinii społecznej przywołane w raporcie *Nations in Transit 2018* wskazują, że tylko 37% Gruzinów pozytywnie ocenia pracę JST. Samorząd terytorialny kojarzy się w Gruzji najczęściej z brakiem profesjonalizmu (58%), nepotyzmem (46%) i korupcją (35%). Ponad 80% obywateli deklaruje, że nie miało do tej pory styczności ze swoim urzędem gminy (Freedom House 2018, s. 9).

Samorząd terytorialny jest nie tylko jedną z form decentralizacji władzy publicznej, lecz także instytucją polityczną. W państwach o niestabilizowanej demokracji, takich jak Gruzja, wśród elit politycznych istnieje pokusa, by samorząd terytorialny traktować przedmiotowo, jak swoisty łup, który może być przydatny w walce o władzę na poziomie centralnym, a nie podmiotowo, jako realizację interesów lokalnej społeczności. Dla państw postsowieckich charakterystyczny jest ponadto tzw. adminresurs, czyli wykorzystanie aparatu urzędniczego do celów politycznych. Wspomniane zjawiska nie ominęły Gruzji, czego dobitnym przykładem są losy stanowiska burmistrza Tbilisi po 2000 r., zwłaszcza przypadek byłego włodarza stolicy Giorgiego (Gigiego) Ugulawy.

Ugulawa należy do pokolenia gruzińskich polityków, którzy w bardzo młodym wieku – często od razu po studiach na zachodnich uczelniach – objęli kluczowe stanowiska w administracji państwowej dzięki prezydentowi Saakaszwilemu. Ugulawa zaliczany był zresztą do grona najbliższych współpracowników głowy państwa. W fotelu burmistrza Tbilisi zasiadł w 2005 r., kiedy stanowisko to było obsadzone jeszcze w drodze nominacji prezydenta. Wygrał w pierwszych pośrednich wyborach włodarza stolicy rok później oraz w pierwszej bezpośredniej elekcji w 2010 r. Po dwóch latach pojawiły się komunikaty sugerujące, że po zakończeniu swojej drugiej kadencji w 2013 r. prezydent Saakaszwili wskaże Ugulawę jako kandydata ZRN na stanowisko głowy państwa. Od tego momentu burmistrz Tbilisi stał się obiektem gwałtownych ataków ze strony przeciwników politycznych z GM. W lutym 2013 r. wszczęto wobec niego dwa postępowania karne – oskarżono go o bezprawne przywłaszczenie majątku i pranie pieniędzy. W czerwcu 2013 r. aresztowano w tych sprawach ponad 20 urzędników tbiliskiego magistratu oraz deputowanych, m.in. dwóch zastępców mera, dwóch wójtów dzielnic i wiceprzewodniczącego rady miejskiej. Dnia 3 lipca 2013 r. w Tbilisi zebrał się Komitet Monitorujący Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, który w swoim oświadczeniu wyraził głębokie zaniepokojenie postępowaniami prowadzonymi przeciwko pochodzącym z wyborów lokalnym politykom i wezwał do poszanowania ich praw („CoE’s...” 2013). W grudniu 2013 r. sąd zastosował wobec Ugulawy środek zapobiegawczy w postaci kaucji i zawiesił burmistrza w pełnieniu obowiązków, które przejął jego pierwszy zastępca. W maju 2014 r. sąd konstytucyjny uznał za niezgodne z ustawą zasadniczą przepisy, na podstawie których zawieszono burmistrza, nie oznaczało to

jednak jego automatycznego przywrócenia na stanowisko. Giorgi Ugulawa nie mógł wystartować w wyborach na burmistrza Tbilisi, które odbyły się w czerwcu i lipcu 2014 r., ale stanął na czele ogólnokrajowej kampanii ZRN w wyborach lokalnych. Dnia 3 lipca 2014 r. zatrzymano go na lotnisku w Tbilisi, gdy przechodził odprawę na lot do Kijowa, i osadzono w areszcie. Sąd, który wydał odpowiednie postanowienie, musiał być obiektem nacisków politycznych. Świadczy o tym fakt, że jeszcze 2 lipca sąd odrzucił wniosek prokuratury o wydanie zakazu opuszczania kraju przez Ugulawę, by już dwa dni później zgodzić się na jego areszt. Gruzińskie Marzenie osiągnęło swoje cele, jakimi były pozbycie się silnego konkurenta politycznego i wygrana w wyborach lokalnych¹⁸. We wrześniu 2015 r. sąd skazał byłego burmistrza na cztery lata i sześć miesięcy więzienia za malwersację funduszy publicznych. Przepięstwo miało polegać na stworzeniu 760 fikcyjnych miejsc pracy w tbiliskich służbach komunalnych. W rzeczywistości w ten sposób opłacano działaczy ZRN. Ugulawa został zwolniony z aresztu w prawosławną wigilię 6 stycznia 2017 r. dzięki zmianie kwalifikacji czynu na przekroczenie obowiązków służbowych. Były burmistrz utrzymywał przez cały czas, że był niewinny, chociaż w trakcie rozprawy 4 grudnia 2016 r. ocenił jako „oczywiście złą” praktykę wykorzystywania urzędników w charakterze aktywistów partyjnych i dodał, że nie poradził sobie z tą sprawą („Gigi...” 2017). Oznacza to, że był świadom nieprawidłowości i wykorzystywania magistratu w celach politycznych. Jako epilog wypadu dodać, że wkrótce po zwolnieniu z więzienia Ugulawa dołączył do secesjonistów z ZRN, którzy opuścili Saakaszwilego i jeszcze w styczniu 2017 r. powołali nowe ugrupowanie polityczne – Europejską Gruzję (EG). Były burmistrz Tbilisi został wybrany sekretarzem generalnym EG, z ramienia której starał się – bezskutecznie – o mandat deputowanego parlamentu w wyborach przedterminowych w kwietniu 2018 r.

Samorząd terytorialny w Gruzji na tle innych państw postsowieckich

Postępy w reformowaniu gruzińskiej administracji publicznej warto porównać z osiągnięciami innych państw powstałych w wyniku rozpadu ZSRR. Za punkt odniesienia mogą służyć Mołdawia i Ukraina, które wśród uczestników inicjatywy Partnerstwa Wschodniego, podobnie jak Gruzja, deklarują wolę bliższej integracji z UE.

Wśród tych trzech państw na reformę pierwsza zdecydowała się Mołdawia. W 1999 r. rząd w Kiszyniowie połączył 30 pochodzących z czasów sowieckich rejonów w początkowo 9, a ostatecznie w 10 okręgów (*judet*). Reforma nie objęła niekontrolowanego przez władze mołdawskie Naddniestrza. Przyjęty wówczas model przypominał rozwiązania przedwojenne, kiedy większość terytorium Republiki Mołdawii była częścią Rumunii. Przeprowadzono również ograniczone łączenie gmin, których liczba zmniejszyła się z 925 do 644. Władze zakładały,

¹⁸ W 46 na 59 gromad kandydaci GM na wójtów wygrali w pierwszej turze. Gorszy wynik ugrupowanie osiągnęło w miastach – druga tura była potrzebna w 8 na 12 miast, w tym w Tbilisi. Powtórne głosowania potwierdziły dominację GM – jego kandydaci wygrali we wszystkich samorządach.

że okręgi będą lepiej sobie radzić z problemami rozwojowymi oraz świadczeniem usług publicznych niż rejony, a w przypadku gmin zwiększą się ich możliwości finansowe. Reforma musiała zagrażać interesom politycznym Partii Komunistów Republiki Mołdawii (PKRM), ponieważ po jej zwycięstwie w wyborach parlamentarnych w 2001 r. przywrócono system sprzed reformy (Division of Powers/ European Committee of the Regions). W 2006 r., na potrzeby polityki regionalnej, rząd PKRM ustanowił pięć tzw. regionów rozwoju, „które nie stanowią regionów w sensie administracyjnym, natomiast funkcjonują na potrzeby rozwoju regionalnego jako struktury szczebla NUTS 2” (Zdaniuk 2016, s. 125).

Władze ukraińskie w okresie 1997–2014, czyli od momentu uchwalenia ustawy o samorządzie lokalnym do ogłoszenia koncepcji reformy przez rząd powołany na fali „rewolucji godności”, przynajmniej czterokrotnie podchodziły do reformy samorządowej, za każdym razem bezskutecznie. Podstawową barierę jej wprowadzenia stanowił brak woli politycznej niezależnie od tego, czy u władzy były siły proeuropejskie czy prorosyjskie. Dnia 1 kwietnia 2014 r. przyjęta została obowiązująca do dzisiaj koncepcja reformy, która wdrażana jest już szósty rok. Jej rezultaty są jednak bardzo ograniczone. Reforma nie objęła na razie szczebla obwodowego (regionalnego) i rejonowego. Obwody i rejony nie otrzymały ani większej liczby zadań, ani środków z podatków, a co najistotniejsze – wciąż nie powołano organów wykonawczych samorządu obwodowego i rejonowego. Wstrzymuje te zmiany brak podstaw konstytucyjnych – w lutym 2018 r. ze strony rządu padły obietnice, że odpowiednia nowela będzie przegłosowana latem 2018 r., tak się jednak nie stało. Na przeszkodzie stoją inne przepisy nowelizacji, które mają przyznać specjalny status części Donbasu, znajdującej się obecnie pod kontrolą prorosyjskich separatystów. Jest to jeden z punktów tzw. porozumień mińskich, na który władze ukraińskie nie chcą się zgodzić, ponieważ separatyści mają otrzymać daleko posuniętą autonomię, blokującą w przyszłości europejskie aspiracje Ukrainy. Do osiągnięcia reformy należy zaliczyć proces łączenia gromad, który jednak z uwagi na swój dobrowolny charakter posuwa się bardzo powoli. Tak zwane OTH (*objednani terytorialni hromady* – połączone gromady terytorialne) obejmują obecnie (listopad 2018) ok. 30% terytorium i 15% populacji Ukrainy. Zachętą do scalania są impulsy finansowe: w OTH dochody własne wzrosły dwukrotnie, a dochody całkowite – pięciokrotnie, dzięki zwiększonym transferom z budżetu centralnego. OTH przeszły również na bezpośrednie relacje z budżetem państwa, w niepołączonych gromadach w dalszym ciągu transfery pieniężne odbywają się na dotychczasowych scentralizowanych zasadach (Kijów – obwód – rejon – gromada). Gwarantem centralizacji finansowej jest ciągle niezreformowane Kaznaczejstwo, czyli organ podporządkowany ministrowi finansów odpowiedzialny za obsługę wydatków budżetowych. Proces łączenia gromad ma się zakończyć przed wyborami lokalnymi w 2020 r., w 2019 r. prawdopodobnie rozpocznie się łączenie przymusowe. Niewykluczone jednak, że po zmianie władz na Ukrainie w wyniku wyborów prezydenckich i parlamentarnych reforma w ogóle zostanie wstrzymana. Czynnikiem, który mógłby powstrzymać nowy ukraiński rząd przed taką decyzją, jest presja ze strony zachodnich partnerów.

Abstrahując od politycznych ograniczeń transformacji samorządu terytorialnego w państwach Europy Wschodniej, jeżeli miarą sukcesu reformy administracyjnej miałyby być jej trwałość, na razie tylko gruzińskie rozwiązania przetrwały próbę czasu, i to pomimo zmiany ekipy rządzącej w 2013 r.

Wnioski

Podstawowym problemem gruzińskiego samorządu terytorialnego jest tzw. kontrola przez sakiewkę, czyli jego uzależnienie od transferów z budżetu centralnego. Niewykorzystaną szansą okazała się reforma z 2006 r., kiedy zmianom w podziale administracyjnym nie towarzyszyła decentralizacja finansów. Niemniej we wspomnianym już opracowaniu OECD zwracano uwagę, że udział wydatków JST w PKB Gruzji jest względnie wyższy niż w innych państwach Partnerstwa Wschodniego. Uprawnia to do stwierdzenia, że fundamenty funkcjonalnego samorządu terytorialnego w Gruzji zostały już zbudowane, w przeciwieństwie do innych państw postsowieckich, chociażby Ukrainy. Zdaniem ekspertów Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych „gruzińska reforma samorządów może stać się modelem dla innych państw PW – podobnie jak w przeszłości, za czasów prezydentury Micheila Saakaszwilego, wzorcem dla krajów regionu stała się skuteczna reforma policji” (Skorupska i Zasztowt 2014b, s. 2). Do pełnego sukcesu niezbędna jest wola polityczna władz centralnych, której ciągle brakuje, niezależnie od ugrupowania rządzącego w danym momencie w Tbilisi.

Irracjonalny wydawać by się mógł lęk przed wprowadzeniem samorządu regionalnego, należy jednak pamiętać o ciągle obecnej w Gruzji traumie związanej z separatyzmem abchaskim i osetyjskim oraz w mniejszym stopniu adżarskim. Podobny wydźwięk miała zresztą dyskusja nad drugim etapem reformy samorządowej w Polsce. Silny samorząd województw miał jakoby grozić federalizacją państwa. Obawy okazały się bezpodstawne, m.in. dzięki utrzymaniu wojewody jako organu nadzoru nad samorządem terytorialnym. W zbliżonym kierunku mogłyby pójść rozwiązania gruzińskie.

Z polskiej perspektywy należy zwrócić uwagę na słabnącą rolę polskiej pomocy technicznej w Gruzji. Jeszcze w 2013 r. Piotr Żuber z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego RP był głównym doradcą zastępcy ministra rozwoju regionalnego i budownictwa Gruzji. Wynagrodzenie polskiego eksperta finansował program polskiej współpracy rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych (Skorupska i Zasztowt 2014a). Tymczasem konsultantami koncepcji reformy decentralizacyjnej ogłoszonej w 2018 r. są rządy Szwajcarii i Austrii. Cechą wspólną tych państw i Gruzji jest górskie ukształtowanie terenu, różni je jednak zupełnie nieprzystające doświadczenia związane z samorządem terytorialnym. Polska miałaby w tym zakresie zdecydowanie więcej do powiedzenia. Jak się można domyślać, czynnikiem przesądającym o wyborze doradców były środki finansowe na współpracę rozwojową, a tych Szwajcaria i Austria przeznaczają zdecydowanie więcej niż Polska. Nasuwa się pytanie, czy tym razem fundusze zagranicznych donorów zostaną wykorzystane we właściwy sposób. Przykład gruzińskiej reformy z 2006 r. nie napawa optymizmem. Na szkolenia wybranych wówczas władz

lokalnych tylko Agencja ds. Rozwoju Międzynarodowego USA (United States Agency for International Development, USAID) przeznaczyła 1,5 mln dolarów („U.S....” 2006), a wsparcia rządowi gruzińskiemu udzielały, i w dalszym ciągu udzielają, również Unia Europejska i poszczególne państwa członkowskie. O skuteczności pomocy zagranicznej zadecyduje wola polityczna gruzińskich władz (lub jej brak). Wykorzystując wzajemny dobry wizerunek Polski i Gruzji, polski rząd powinien promować rozwój samorządności i kontynuować wsparcie eksperckie dla swojego kaukaskiego partnera.

Literatura

- „CoE’s Local Govt Congress Committee «concerned» over legal proceedings against local officials”, Civil.ge, 05.07.2013, <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=26246&search=> [dostęp: 29.07.2018].
- Constitution of Georgia, Legislative Herald of Georgia, <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346> [dostęp: 29.07.2018].
- Declaration contained in the instrument of ratification deposited on 8 December 2004, Council of Europe, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/declarations?p_auth=0jqWHhk6&_coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_enVigueur=false&_coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_searchBy=state&_coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_codePays=GEO&_coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_codeNature=10 [dostęp: 29.07.2018].
- Division of Powers/European Committee of the Regions, „Moldova”, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/EasternPartnershipcountries/Moldova/Pages/default.aspx> [dostęp: 14.11.2018].
- „Draft law on local self-governance proposed”, Civil.ge, 07.11.2005, <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=11109> [dostęp: 14.11.2018].
- Freedom House, 2018, *Georgia*, Washington, New York: Freedom House.
- Fuksiewicz A., Łada A., Wenerski Ł., 2012, *Współpraca zagraniczna polskich samorządów. Wnioski z badań*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- „Gigi Ugulava released from prison”, Civil.ge, 06.01.2017, <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=29748> [dostęp: 29.07.2018].
- „Government to propose draft law on self-governance”, Civil.ge, 06.02.2004, <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=6180> [dostęp: 13.11.2018].
- „Govt lays out local self-governance system reform plan”, Civil.ge, 22.02.2013, <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=25778> [dostęp: 29.07.2018].
- Gralak K. (red.), 2015, *Konstytucja Gruzji*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- „Local self-governance reform bill”, Civil.ge, 23.11.2013, <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=26720> [dostęp: 29.07.2018].
- Misiąg W., 2015, *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, Warszawa: Bank Gospodarstwa Krajowego.
- OECD/UCLG, 2016, *Subnational Governments around the World: Structure and Finance*, Paris: OECD.
- Organic Law of Georgia Local Self-Government Code, Legislative Herald of Georgia, <https://matsne.gov.ge/en/document/view/2244429> [dostęp: 29.07.2018].
- „Orthodox Church weighs in local self-governance reform debate”, Civil.ge, 04.12.2013, <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=26760> [dostęp: 29.07.2018].

- „Parliament reduces number of self-governing cities”, Civil.ge, 03.07.2017, <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=30234&search=self-governing> [dostęp: 29.07.2018].
- „President vetoes changes to self-government, election codes”, Civil.ge, 21.07.2017, <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=30288&search=> [dostęp: 14.11.2018].
- „Ruling party pledges more decentralization by 2025”, Civil.ge, 05.03.2018, <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=30923> [dostęp: 29.07.2018].
- Skorupska A., Zasztowt K., 2014a, „Georgia’s local government reform: How to escape from the Soviet past (and how Poland can help)”, *Policy Paper*, nr 4, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Skorupska A., Zasztowt K., 2014b, „Gruzja po wyborach lokalnych – pierwszy krok w stronę samorządności”, *Biuletyn*, nr 79, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Swianiewicz P., 2009, „Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej”, *Samorząd Terytorialny*, nr 4, s. 5–22.
- Swianiewicz P., 2015, „Reformy terytorialne – europejskie doświadczenia ostatniej dekady”, *Samorząd Terytorialny*, nr 6, s. 7–22.
- Taczyńska J., 2013, *Współpraca polskich jednostek samorządu terytorialnego z władzami regionalnymi i lokalnymi z państw objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego*, Łódź: Uniwersytet Łódzki.
- „U.S. envoy hails local governance reforms”, Civil.ge, 28.11.2006, <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=14195> [dostęp: 14.11.2018].
- Zdaniuk B., 2016, *Konsolidacja państwa w Republice Mołdawii*, Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.